



FLACSO
M É X I C O

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES**

SEDE ACADÉMICA MÉXICO

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

VIII PROMOCIÓN

2008 – 2008

**Gobernanza local en Ecuador,
un proceso visto desde la comunidad.**

➤ **Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos**

Presenta:

Héctor Eduardo Rodríguez Chávez

Director de tesis:

Dra. Ligia Tavera Fenollosa

Seminario de tesis:

Movimientos Sociales y Políticas públicas

Investigación financiada con apoyo de la Secretaría de Educación Pública de México

México, D. F. Agosto de 2008.

T 320.809866 R696g Ej.1
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



75179

Gobernanza local en Ecuador, un proceso...

75179

75179

RESUMEN

En este trabajo busco comprobar que la acción política del Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE) incide en la Gobernanza local del Ecuador. Para ello, en primer lugar operativizo una definición de gobernanza local que da cuenta de las prácticas autogubernativas de una comunidad política, donde el actor gobierno está descentrado y es interdependiente del resto de “*stakeholders*” en la hechura de las políticas públicas. La definición, que desarrollo como propia, subraya la importancia que tienen los “*stakeholders*” como actores con su propia historicidad y complejidad organizativa, misma que a la hora de concurrir al espacio público de toma de decisiones colectivas responden y condicionan el proceso de hechura de políticas de acuerdo a estas lógicas internas. Por tal motivo, en la segunda parte de la tesis me centro en el actor, de tal forma que reconstruyo su historia y sus orígenes del MIE en dos claves: la primera en torno a sus demandas y formas de incidencia en las políticas nacionales, y la segunda, en relación a su forma de organización y flujos internos. En una tercera parte de la tesis, muestro cómo incide el MIE en la generación de políticas públicas, desde sus dos formas de acción política (como movimiento social y como partido político) siempre desde el espacio nacional. En cuarta parte, me sitúo el nivel local y analizo desde el programa de gobierno del MIE y las experiencias particulares de los “Gobiernos Locales Alternativos”. Finalmente me centro en los casos de estudio; para lo cual explico en detalle el diseño metodológico que nos permitió comprobar la relación causal positiva de nuestra hipótesis y me centro en las dimensiones de la gobernanza local que, de acuerdo a la definición trabajada, monitoreé en cada uno de los seis casos de estudio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
"GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA"	8
1.1 Presentación Introdutoria:	8
1.2 ¿Qué se entiende por gobernanza?	9
1.3 Gobernanza como el "buen gobierno"	11
1.3.1 El Banco Mundial y una gobernanza atada a los resultados.....	11
1.3.2 El buen gobierno el estado de derecho, el desarrollo y la democracia	14
1.3.3 Jerarquías vs. Mercados, los paradigmas del buen gobierno	16
1.4 La gobernanza vista como la descripción del proceso gubernativo.....	20
1.4.1 Las "nuevas" formas de hacer gobierno	21
1.4.2 Gobernanza, el proceso gubernativo de hechura de las políticas....	23
1.4.3 Redes y comunidades de políticas públicas	28
1.5 Gobernanza, ¿es posible en contextos de pobreza e inequidad social?	31
1.6 Una construcción conceptual de Gobernanza funcional a Latinoamérica	33
1.7 Conclusiones Conceptuales	37
1.8 Operacionalización del Concepto de Gobernanza	43
1.9 La selección de casos.....	56
1.10 Variable independiente	61
CAPÍTULO 2	
"LA CONSTRUCCIÓN DEL ACTOR SOCIAL, EL MIE"	69
2.1. La reconstrucción genealógica del sujeto político	70
2.1.1 La república, el nacimiento de un Estado sin indios.....	70
2.1.2 El primer levantamiento que interpeló al orden instituido (1871).....	72
2.1.3 El reconocimiento del indígena como sujeto de derecho	74
2.1.4 El resquebrajamiento de la legitimidad del patronazgo y las raíces comunistas del MIE	77
2.1.5 La reivindicación Agraria y el legado organizativo de los comunistas	78
2.1.5.1 La Federación Ecuatoriana de Indios, el antecedente organizativo más cercano del MIE.....	81
2.1.6 El Instituto Indigenista Ecuatoriano (IIE).....	84
2.1.7 La reforma Agraria de 1964	86
2.1.8 La teología de la liberación y el reclamo étnico	88
2.1.9 Votar y ser votado... un derecho prestado	92
2.1.10 Los ochenta, una nueva tensión entre el reclamo de clase y el reclamo étnico	93
2.1.11 La CONFENIAE, la CONACNIE y la CONAIE	94
2.1.12 La desarticulación de los sindicatos como un referente de "resistencia" popular	98
2.1.13 La primera acción contenciosa nacional de la CONAIE	99
2.1.14 Año 1992, quinientos años de colonialismo.....	102
2.1.15 1994 Se asume el discurso antineoliberal con voz propia.....	104
2.1.16 El referéndum de 1995.....	107
2.2 La descripción organizacional del MIE	109

2.2.1 Estructura ideológica de la organización	110
2.1.1.1 La importancia del ethos comunitario kichwa (identidad indígena)	111
a) La división comunitaria del trabajo	112
b) Las cuatro normas de socialización que sostienen el ethos comunitario	114
2.2.3 Estructura operacional	116
2.2.3.1 Ápice estratégico	116
2.2.3.2 Las líneas Medias	118
2.2.2.3 Núcleo de operaciones	119
2.2.2.4 Tecnoestructuras	120
2.2.2.5 Staffs de apoyo	121
2.2.4 Cultura de la política interna	122
2.3 CONCLUSIONES	130
 CAPÍTULO 3	
"LA EMERGENCIA DEL ACTOR ELECTORAL Y LA COMBINACIÓN DE VARIAS FORMAS DE HACER POLÍTICA"	133
3.1 La estructura de oportunidad política 1994-1996	134
3.1.1 El contexto nacional (Ecuador de los '90)	135
a) Presidencialismo	137
b) El estado del sistema de partidos y del sistema de representación política	138
3.1.2 El grado de apertura de la comunidad política nacional.	141
3.1.3 La capacidad y los instrumentos de represión del Estado	150
3.1.4 Los aliados, otros movimientos sociales	153
3.2 El sujeto político y la acción político-electoral, el MUPP NP	157
3.2.1 La decisión de participar en las elecciones.	157
3.2.1.1 Los argumentos a favor	158
3.2.2 El proceso de la decisión	163
3.2.2.1 El MUPP-NP un "hijo" del Congreso de 1996 de la CONAIE ..	167
3.2.2.2 La fundación de un actor "nuevo"	168
3.2.3 Fuerza electoral	171
3.3 Conclusiones del capítulo.	175
 CAPÍTULO 4	
"LA VÍA DE LA PROTESTA Y EL CAMINO DE SER GOBIERNO, EL MIE DESDE 1996"	177
4.1 La participación política del MIE en el espacio nacional 1996-2006	179
4.2 El MIE y los Gobiernos locales alternativos	189
4.2.1 Los elementos discursivos y programáticos de los gobiernos "alternativos" de Pachakutik	190
4.2.1.1 La participación social, la base de un municipio participativo ..	195
4.2.1.2 La Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA) ..	196
4.2.1.3 1996-2006 diez años de gobiernos locales alternativos en Ecuador	199
4.3 Conclusiones	217
 CAPÍTULO 5	
"ESTRUCTURA Y DINÁMICA DE LA GOBERNANZA LOCAL"	219

5.1 Resultados Generales	220
5.2 Presentación de los casos	223
5.3 COTACACHI	227
5.3.1 Dinámica productiva	227
5.3.2 El MIE en Cotacachi	228
5.3.3 La hechura de las políticas en Cotacachi desde 1996	231
5.3.5 Diseño-Planificación	233
5.3.6 Rendición de Cuentas	241
5.3.7 Implementación	244
5.4 SALCEDO	245
5.4.1 Dinámica Productiva	245
5.4.2 El MIE en Salcedo	246
5.4.4 La hechura de Políticas públicas en Salcedo	249
5.4.5 Diseño-Planificación	250
5.4.6 Implementación	255
5.5.7 Rendición de Cuentas	256
5.5 PALLATANGA	259
5.5.1 La dinámica productiva	260
5.5.2 El MIE en Pallatanga	261
5.5.3 La hechura de políticas públicas en Pallatanga	263
5.5.4 Planificación Participativa	265
5.5.5 Implementación Participativa	269
5.5.6 Rendición de Cuentas	271
5.6 QUERO	273
5.6.1 La dinámica productiva	273
5.6.2 El MIE en Quero	274
5.6.3 La hechura de las políticas publicas en Quero	275
5.6.4 Planificación Participativa	277
5.6.5 Implementación participativa	279
5.6.6 Rendición de cuentas	280
5.7 CHAMBO	282
5.7.1 La dinámica productiva	282
5.7.2 El MIE en Chambo	283
5.7.3 La hechura de las políticas públicas en Chambo	285
5.7.4 El diseño-planificación participativa	287
5.7.5 Implementación participativa	288
5.7.6 Rendición de Cuentas	289
5.8 PUJILÍ	291
5.8.1 La dinámica productiva	291
5.8.2 El MIE en Pujilí	292
5.8.3 La hechura de las políticas públicas en Pujilí	294
5.8.4 Implementación	297
5.8.5 Diseño- Planificación	299
5.8.6 Rendición de cuentas	299
5.9 CONCLUSIONES	302
CAPÍTULO 6	306
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	306
BIBLIOGRAFÍA	318
ANEXOS	325

AGRADECIMIENTOS

A mi familia que es mi guía, mi sostén y mi referente de lucha. A ustedes, mamá, papá y hermanos que siempre han sido el apoyo moral y espiritual que me impulsó a conseguir esta meta; a mi madre que con su bendición siempre me acompañó, sobre todo en los días donde el cansancio y la exigencia hacían que llegar a concluir esta etapa sea algo muy lejano. A mi compañera de vida y a quien con mucho más que el corazón le dedico mi trabajo de cada día, para ti Lizette que después de cada jornada tuviste la palabra de aliento y la frase precisa para que al día siguiente el ánimo sea como el del primer día. Pero sobre todo me supiste dar tu “amour” de las formas más intensas que pude imaginar. Para ti el trabajo de más de un año donde pasamos por momentos difíciles y que al mirarte ahora te lo entrego como parte de mi vida, para ti.

A mis compañeros que desde el primer día me acogieron como lo que somos ahora AMIGOS. Daniel, Claudia, Rodolfo, Julio, Aleida, Sergio, Victoria, Adriana, Margarita y Miriam. Cada uno una historia cargada de emociones y días enteros que contar sobre como pasaron dos años de mi vida cargados de esfuerzo, trabajo, lágrimas, pero sobre todo risas y momentos felices donde cada uno de ustedes supieron ser mi familia acá. Gracias por estar, gracias por ser y gracias por hacerme sentir importante en cada una de sus vidas.

Al pueblo mexicano, que a través de sus instituciones SEP y FLACSO, creyeron en mi y me brindaron su apoyo para poder luego revertir los conocimientos adquiridos en mejores políticas para nuestros pueblos latinoamericanos.

INTRODUCCIÓN

A partir de 1990, con la emergencia ante la opinión pública del Movimiento indígena Ecuatoriano (MIE), en Ecuador se empezaron a dar numerosos cambios en los modos de hacer, de construir y de vivir la política y las políticas públicas. Cambios que se dieron en las instituciones formales que rigen la convivencia de los actores sociales y de los individuos en los procesos de gobierno como: los arreglos constitucionales en 1998, la ratificación del convenio 169 de la OIT y sobre todo la institucionalización de mecanismos participativos en la hechura de las políticas públicas de varios gobiernos locales. Asimismo, se dieron cambios en las instituciones informales, que consistieron en cambios de una cultura de la política jerárquica, altamente excluyente e insensible ante las demandas de los pueblos indígenas del país, hacia la construcción de una sociedad que considera como uno de los temas importantes de su agenda la generación de un espacio público de diálogo intercultural.

En el periodo 1990-1994 la agenda del MIE, relativamente restringida al reclamo de la tierra, el territorio y la autodeterminación de las comunidades (nacionalidades) étnicas, evidenció el ejercicio de una política de la inclusión¹. Esta política de la inclusión, acompañada de varias acciones colectivas de alcance nacional, apuntaló la diversificación de la *polity* (nacional) y por consiguiente generó una mayor pluralidad y apertura en la toma de decisiones públicas en el país. Sin duda los niveles de administración territorial provinciales y locales vivieron un proceso que caminó hacia los mismos objetivos, pero marcado por la heterogeneidad y la intensidad de la presencia de las acciones contenciosas que realizó el MIE de manera particular en cada cantón o provincia.

A partir de 1995 el actor social decide participar formalmente en la arena electoral con una plataforma política antineoliberal y un discurso de plurinacionalidad, que le permitió aumentar su peso específico en la red política nacional y de esa manera potenciar los procesos locales. Por ello, a más de la política de la inclusión, es visible una forma de ejercer la política de

¹ Tomo el término política de la inclusión en el sentido de Cohen y Arato (2000). El desarrollo conceptual de las formas de ejercer la política del MIE, en el capítulo 3.

la influencia² de parte del MIE. Lo cual diversificó y reforzó la acción política del MIE, dotándolo de instrumentos de influencia que le permiten moverse en las dimensiones de la sociedad civil y la sociedad política. De tal manera que en el periodo 1996-2006 es posible afirmar que gracias a su acción política multidimensional", el MIE es capaz de generar espacios de gobierno que se diferencian sustantivamente de las comunidades políticas "tradicionales" donde el actor gobierno se separa del resto de actores sociales debido a su propio papel de "hacedor" de políticas públicas en un esquema (tradicional) de gobierno "top-down".

Las experiencias de las comunidades políticas donde el MIE logró establecer las reglas de gobierno local muestran que sus prácticas gubernativas, en la hechura de políticas públicas, lo volvieron referente de participación y gobernanza local en el contexto nacional y regional. Los denominados "gobiernos locales alternativos" (GLA) son casos donde los contextos sociales y económicos no nos permiten hablar de gobiernos exitosos en términos de resultados e impacto respecto de sus indicadores de desarrollo. Sin embargo, son casos cuyos procesos de autogobierno, en tanto comunidades políticas, nos muestran varios elementos dignos de ser analizados, no desde una perspectiva netamente politológica (que es un campo que se ha explotado de gran manera en la literatura local especializada), sino desde el enfoque de las Políticas Públicas.

Es así que esta investigación nace de la inquietud por analizar desde las políticas públicas, la influencia que tiene el MIE en las prácticas de gobierno en Ecuador a nivel local. Al revisar la literatura del enfoque de Políticas Públicas, me encontré con que las teorías que hacían posible dar cuenta de mejor manera de la interacción entre un actor social y los diferentes actores inmersos en el proceso de hechura de políticas públicas son las de Gobernanza.

Durante la revisión del estado de la cuestión sobre Gobernanza, encontré varios elementos que volvían útil a esta perspectiva para entender los procesos de gobierno donde el actor estado se ve descentrado de su papel de único "hacedor" de políticas públicas, ya que nos permite indagar sobre los niveles de interdependencia y cooperación dentro de la comunidad política.

² Ibidem.

Pero sobre todo, a partir de las teorías de Gobernanza, es posible desarrollar instrumentos de observación para monitorear los procesos de gobierno participativo durante todo del ciclo de políticas públicas. Es de señalar también que, por tratarse de una perspectiva muy reciente y debatida, todavía no se tiene un consenso general sobre su operacionalización.

En este sentido, para llegar al problema de investigación, fue interesante partir de la operacionalización de un concepto de Gobernanza que diera cuenta de prácticas gubernativas de comunidades políticas donde no se cumplen del todo varios de los supuestos teóricos de la Gobernanza (en su vertiente más normativa), como las condiciones de democracia plena (en el sentido de Dahl), vigencia del estado de derecho, etc. De tal manera que acotando el concepto, a la observación de prácticas de gobierno participativas, podemos estudiar casos como el ecuatoriano, que tiene elementos comunes a gran parte de las comunidades políticas latinoamericanas en el nivel local.

Luego de definir qué entiendo por Gobernanza y sus observables, la pregunta que construí como problema de investigación fue “¿Cuál es el papel que juega el Movimiento Indígena Ecuatoriano en la gobernanza local del Ecuador?”. Esta pregunta abrió la puerta para que el aporte prospectivo de la investigación fuera mayor, ya que fijarse en quién participa, cómo participa y cuál es la racionalidad interna e histórica de cada actor en la hechura de políticas públicas, es sin duda un asunto no explorado en la teorización de la Gobernanza. Esto, debido a que incluso en los aportes más en boga, como el de Parsons (2008), en que el papel de los actores involucrados (“*stakeholders*”) es central, éstos no pasan de ser individuos sin rostro, sin historicidad y sin una lógica interna que marque su interacción.

Si tomamos en cuenta, desde una perspectiva más sociológica, que las interacciones entre los “*stakeholders*” se dan en medio de comunidades políticas heterogéneas donde sí importan el origen, los patrones de conducta, la estructura organizativa, etc., de cada actor; entonces, a través de la pregunta de investigación trato de encontrar los elementos como la subjetividad del actor que evidencian cómo se condiciona las prácticas gubernativas.

Así llego a la hipótesis principal de trabajo “La acción multidimensional del MIE genera mayor Gobernanza local en el Ecuador”. Con la cual planteo

que la mayor acción política del MIE (que conjuga los espacios político-electoral, dentro del sistema de partidos; y, socio-contencioso, en el espacio de la sociedad civil organizada) propicia mayores capacidades de generar procesos gubernativos de gobernanza local en los espacios territoriales donde tiene mayor injerencia.

Elegir analizar la influencia que ejerce un actor complejo (como el MIE) sobre los procesos de gobierno local nos posibilita establecer una conexión entre la lógica interna y la historicidad del “*stakeholder*” con los productos o “*outcomes*” que se dan en las prácticas de gobierno, tomando como parámetro a las prácticas de gobernanza local. Por ello, en la primera parte de la tesis me enfoco en describir al actor, su proceso, su racionalidad interna y la forma de su influencia. Así busco dar cuenta de la hipótesis de trabajo secundaria 1 “La lógica organizativa del MIE, en sí misma, genera mejores capacidades y condiciones para el cambio de prácticas de gobierno poco inclusivas, hacia formas gubernativas por gobernanza”.

Luego de haber revisado exhaustivamente la historia, la estructura organizacional interna, la lógica de comportamiento y la forma en que el MIE ejerce su acción política, paso a monitorear los *outcomes* que produce el actor en el nivel local en dos partes. En la primera, capítulo 4, desarrollo los elementos del programa de gobierno del MIE en el nivel local, donde es importante el análisis del concepto de plurinacionalidad, descendido a nivel de prácticas de gobierno y referentes de políticas. En la segunda me centro en el monitoreo específico de las prácticas que en el apartado metodológico identifiqué como observables de la gobernanza.

Al verme limitado por una restricción de recursos para analizar las prácticas de gobierno de todos los municipios en Ecuador y a partir de allí definir si aquellos en los que hay más presencia del MIE son los que mejores niveles de gobernanza obtienen; el estudio de los *outcomes* lo planteo como un estudio de casos que se desarrolla en el capítulo 5. Por ello fue necesario dedicarle un espacio importante de la tesis al diseño metodológico de la selección de las unidades de análisis y del periodo de estudio. Ese trabajo se explicita en el apartado metodológico, donde además reuní los elementos de la operacionalización de las variables y los particulares del diseño de la tesis en clave de metodología de investigación.

De acuerdo con el diseño metodológico, las unidades de análisis que utilicé fueron seis municipios: Cotacachi, Salcedo, Pallatanga Quero, Chambo y Pujilí. Todos ellos comparten una serie de criterios poblacionales, económicos y geográficos que los vuelven unidades comparables en el estudio. Sin embargo, la razón fundamental de su elección como casos fue la presencia diferenciada del MIE en cada uno de ellos. El criterio de diferenciación fue alta, baja o nula presencia del MIE en sus dos componentes (movimiento social y partido político) en cada cantón. Así, cada cantón representa un caso específico y particular que permite controlar metodológicamente la validez de las conclusiones.

El periodo de investigación una década que va desde 1996 hasta 2006. En 1996 el MIE aparece en el espacio público combinando sus dos formas o niveles de acción política que definí como multidimensional. El segundo momento de corte del periodo de análisis, debido a disponibilidad de los datos a rastrear y al hecho de que esta investigación empezó a realizarse en 2007.

Una vez hecho el análisis de los casos, en el mismo capítulo 5, determinamos cuál de las dos estrategias del MIE: la político-electoral o la simbólico-contenciosa produce más gobernanza local en el Ecuador. Lo cual despejará, a la luz de los datos, la hipótesis secundaria 2, en la que trato de demostrar que “En los municipios donde hay preeminencia del componente socio-contencioso (movimiento social) frente al componente político-electoral hay “mejor” gobernanza local”.

De lo que hasta aquí he planteado como la estructura general de la investigación, en términos de la justificación, problema e hipótesis de trabajo; se desprende una hipótesis espejo o de contraposición teórica, la cual sería que en los casos seleccionados “los actores fundamentales de cambio en la generación de políticas públicas acordes con los procesos de gobernanza son los actores tradicionales (Estado, partidos políticos, elites económicas, ONG’s y organismos internacionales)”. Por ello, es necesario explicitar que la arquitectura de la tesis trata de descartar esta hipótesis nula y busca brindar elementos de teoría y de evidencia, tanto documental, como empírica y testimonial, que nos permiten confirmar las hipótesis de trabajo.

Es así que el cuerpo de la investigación se divide en siete capítulos. El primero, da cuenta de un estado de la cuestión a cerca de la definición

operativa de Gobernanza y su diferenciación conceptual con otros cuerpos teóricos dentro del enfoque de Políticas Públicas. En este capítulo distingo dos grandes vertientes en el estudio de la Gobernanza como prácticas de gobierno: el enfoque normativo y el descriptivo. En ambos casos, traigo a colación aportes que considero sustantivos para la operacionalización del concepto, que es el gran objetivo del capítulo. Por su puesto, durante su desarrollo muestro los elementos teóricos que nos permiten hablar de la gobernanza como: a) proceso institucionalizado (formal o/e informalmente) de autogobierno ; b) multiactorial relativo a la comunidad política c) cooperativo e interdependiente entre todos los “*stakeholders*”; d) no restringido a los resultados; e) no prescriptivo, y f) donde los “*stakeholders*” son considerados desde su subjetividad e historicidad. Así, en el apartado metodológico tomo estos elementos y construyo los observables de la gobernanza local.

El apartado metodológico privilegia la formalización de las relaciones de dependencia a manera de funciones o ecuaciones. Lo cual permite al investigador de manera esquemática revisar los supuestos y claro cada uno de los elementos que involucra la gobernanza local.

El objetivo del segundo capítulo es describir al MIE. Para ello, lo dividí en dos secciones: la primera que busca dar cuenta de su proceso histórico, su historicidad, y la segunda, su estructura orgánica, que busca hacer una “radiografía” del actor indagando en su matriz organizativa, sus flujos comunicativos internos, sus fuerzas de regulación, pero fundamentalmente busca describir su lógica interna, la cual identificamos como su cultura política.

En la primera parte del capítulo 2 propongo un relato genealógico del actor social y la forma en que se vuelve un actor político dentro de la *polity* local. Reconstruyo los elementos de su agenda de políticas y cómo esta agenda permea la agenda pública a través de la historia republicana del Ecuador. Por ello inicio el relato en el momento fundacional del estado ecuatoriano. Así podemos establecer cómo este actor participa de las decisiones públicas y cómo maneja en el tiempo su influencia hacia el resto de actores de la comunidad política.

El tercer capítulo sigue la lógica del segundo, describir al actor. Sin embargo, el énfasis y el periodo de análisis son distintos, ya que me centro en el periodo 1990-2006. De esta manera, busco dar cuenta de cómo se da la

acción multidimensional del actor MIE en el contexto nacional. Para ello, uso un instrumental teórico propio de la Sociología Política, que son las teorías de oportunidad política y de movilización de recursos. Asimismo dedico una sección de este capítulo al análisis de cada componente o dimensión de influencia política. Una al movimiento social y otra al partido político; sin olvidar la relación orgánica de coordinación que suponen ambas.

El cuarto capítulo es el primero de análisis de los “outcomes” en políticas que se relacionan con la influencia multidimensional del MIE. Este capítulo también lo divido en dos secciones, una dedicada a los “outcomes” en el ámbito nacional y otra dedicada a analizar cómo se descende el proyecto político-programático del estado plurinacional en lineamientos de políticas para los gobiernos locales.

En el capítulo 5 me centro en el análisis de los casos de estudio. Para ello, dedico una sección de revisión de resultados generales donde presento las cifras que arroja la comparación de las mediciones, sobre los observables de gobernanza, para caso. Luego desarrollo una sección para cada uno de los seis casos y en cada una de ellas abordo cinco temas: una introducción contextual de la dinámica poblacional y económica del cantón, el papel del MIE, su presencia organizativa y breves notas sobre su proceso particular; la forma en que se da el proceso de hechura de políticas públicas y luego particularizo sobre los tres momentos de observación: diseño de políticas, implementación y rendición de cuentas.

De la primera sección del capítulo 5 desprendo los resultados generales de la investigación y en ellos me baso para el capítulo 6 de conclusiones. Sin embargo la importancia de la segunda sección del mismo capítulo 5 radica en que es en donde se explican las razones políticas, sociales, culturales y económicas que confirman nuestras hipótesis de trabajo. En el capítulo 6 donde recojo las conclusiones de cada capítulo y sistematizo los resultados para cerrar la investigación.

CAPÍTULO 1

GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA

1.1 Presentación Introductoria:

En el presente capítulo tengo dos objetivos fundamentales: el primero proponer una definición del concepto de Gobernanza, como una categoría ajustada al contexto de Latinoamérica, a partir de una revisión de la literatura de políticas públicas; en segundo término, pretendo operacionalizar esta definición e instrumentalizarla a fin de dar sustento teórico-metodológico a lo que constituye el capitulado inherente a la observación y estudio de casos.

Al revisar la literatura escrita sobre Gobernanza, nos podemos encontrar con múltiples aproximaciones y nociones variadas, tanto desde su fundamento epistémico, su abordaje metodológico, como desde su concepción práctica. En el presente estudio pretendo exponer un breve estado de la cuestión sobre el tema, que nos ayude a clarificar su recorrido, las discusiones relevantes sobre su definición y los elementos que nos sirven para construir nuestra propia lectura teórica del fenómeno, visible en las prácticas de gobierno de algunas comunidades políticas en América Latina. Lo cual es relevante porque nos permitirá emplear un cuerpo teórico, que en sus orígenes se remite a comunidades políticas europeas o norteamericanas. Asimismo, este recorrido por el estado de la cuestión nos permitirá diferenciar al término Gobernanza de otras construcciones teóricas que tienden a relacionarse y a veces diluirse como son: redes de políticas públicas y comunidades de políticas públicas.

En lo que sigue, haremos un recorrido por varias definiciones, dejando de lado algunos aportes no ceñidos a nuestro interés fundamental³, así como obviaremos el análisis de los supuestos epistemológicos y políticos que implica cada definición. La clave del desarrollo de este capítulo tiene que ver con la distinción de dos formas de concebir a la Gobernanza: la primera, como categoría normativa de “buen” gobierno, ajustada a los resultados en términos de eficiencia, y la segunda, como un concepto que describe formas no estado-céntricas o “nuevas” de hacer gobierno, que se refiere a la caracterización del proceso de gobernarse de una comunidad política. En nuestro análisis, que

³ Dado que la literatura a cerca de Gobernanza es muy extensa, el criterio de selección de los textos a discutir en este trabajo se ciñe a los aportes más relevantes y citados, disponibles en la bibliografía local.

suscribe y se enfoca en la segunda forma de ver a la Gobernanza, remarcaremos la existencia o no de determinadas prácticas de gobierno (más no sus fundamentos y discusión histórica). El propósito de esto es tener un panorama de las principales discusiones alrededor de tres elementos clave: los actores, el proceso y los resultados del ejercicio del gobierno de una comunidad política. Ello nos permitirá definir operativamente una noción de Gobernanza no valorativa, procedural y sobre todo observable en las prácticas cotidianas de ejercer gobierno al interior de una comunidad política latinoamericana.

La importancia de llegar a operacionalizar el concepto de Gobernanza local es sustantiva, debido a que en la revisión de la literatura de Gobernanza, encontramos que tanto la visión normativa, ajustada a los resultados, como la descriptiva enfocada en los procesos de gobierno, buscan monitorear el cumplimiento de ciertas prácticas gubernativas en el espacio nacional. Sin embargo, a pesar de que ambos enfoques reconocen la existencia de distintos niveles de gobernanza: internacional, nacional y local; ninguno de los aportes explota la operacionalización del término a nivel de observables en lo local (parroquias, municipios, provincias o estados). Lo cual limita a la teoría al momento de dar cuenta de los fenómenos de gobierno particulares a las comunidades políticas más reducidas y con una complejidad que es distinta de la nacional. Como veremos, al llegar al apartado de operacionalización, el desarrollo teórico-metodológico que nos planteamos nos permite explorar una frontera en la teorización de la Gobernanza que a su vez representa un aporte en el enfoque de Políticas Públicas.

1.2 ¿Qué se entiende por gobernanza?

En los últimos veinte años el concepto de Gobernanza se ha problematizado ampliamente en la Ciencia Política. Con especial énfasis en la literatura de Políticas Públicas se ha tratado de definir como Gobernanza a las formas gubernativas que se caracterizan por basarse en la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales, en el interior de redes decisionales sobre asuntos públicos. Sin embargo, no existe un verdadero consenso acerca del uso del término ya de forma operacionalizada, ya que existe una fuerte tensión entre quienes hacen mayor énfasis en el

proceso (Blair, 2000; Aguilar, 2007, etc.) cuyos aportes identifico como “vertiente descriptiva”; versus quienes que sostienen que lo más importante son los resultados (Kanemann, 2003; BM, 1989), cuyos aportes los encasillo como “vertiente normativa”.

La expresión Gobernanza y sus usos presentan desarrollos lingüísticos dispares y polisemias que hacen de su conceptualización un ejercicio jabonoso a la hora de trabajarlo a nivel de observables. Especialmente cuando se trata de traducirlo desde las raíces inglesas de “governance”. Por lo cual, a continuación propongo situarnos en un significado común para los hispanohablantes, que bien puede ser el punto de partida de nuestra reflexión teórica.

Siendo así partamos de la definición lingüística, que es un terreno común a los dos enfoques (normativo y descriptivo). El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su edición de 2007, recupera el concepto de Gobernanza, como una derivación de la palabra gobierno y la define en dos sentidos como

Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía(...) y como “acción o efecto de gobernar o gobernarse. (RAE, 2007)

La definición de la RAE, como hemos dicho, nos permite dividirla en dos partes. La primera, descriptiva, que hace caso del origen etimológico del vocablo gobierno (mismo que proviene del latín “gubernator” o piloto), y da cuenta de la acción de mandar, guiar o dirigir como un proceso que involucra tanto al Estado, como a los miembros de la sociedad civil, lo cual aparentemente estaría en coincidencia con la característica principal de la Gobernanza según Parsons (2008): “steering”, que viene a ser, guiar o asistir en la conducción de un proceso. Mientras que la segunda parte de la definición, que es la interpretación más axiológica del término, propone normativamente un “sano” equilibrio entre los actores ya nombrados⁴.

De esta primera definición, todavía incipiente a la hora de proponer observables para medir su cumplimiento, puedo señalar que es inaplicable para los objetivos planteados. El hecho de calificar normativamente como

⁴ Según Patrick Le Galès (1998) para hablar de Gobernanza al gobierno y la sociedad civil se deben sumar las estructuras y actores de mercado presentes en la unidad territorial cuyo gobierno se analiza.

“sana” a la relación del gobierno y los actores de la sociedad civil; desde el concepto de gobernar, puede suponer una relación de subordinación y sujeción al mandato, orden o directriz del que gobierna o detenta el poder. Por lo cual, la definición de la RAE, se vuelve inadecuada para dar cuenta de los procesos participativos de gobierno en un sentido más amplio, debido a la ambigüedad del adjetivo “sano”.

1.3 Gobernanza como el “buen gobierno”

1.3.1 El Banco Mundial y una gobernanza atada a los resultados

Para el BM, que es el organismo que más ha desarrollado la instrumentalización del término, el concepto de Gobernanza pasa por varias fases. Sin abandonar su espíritu normativo hacia el logro del “desarrollo”, a partir de 1989, desde el multilateral de crédito se promulga una serie de desarrollos teóricos que tratan de describir al “buen gobierno”. Veamos la primera definición propuesta:

El mejor gobierno es aquel donde reina el imperio de la ley, se combate la corrupción, hay una rendición de cuentas, existe transparencia en las transacciones, se asegura la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos para lograr un efectivo desarrollo social⁵.

En esta definición, el multilateral de crédito busca centrarse en dos tipos de resultados (outcomes), que dependen causalmente uno del otro: desarrollo social depende de estado de derecho y “accountability”⁶. Empero, la consecución del estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, de sí, son resultados que dependen de varios factores políticos y de políticas que son, en la cotidianidad, los que caracterizan la naturaleza de un gobierno: vertical, participativo, jerárquico, descentralizado, cooperativo, etc. Y que al dejarlos en un “limbo” conceptual hacen que el termino acuñado por el BM no explique el fenómeno gubernativo como proceso, sino como resultado.

En los noventa, para el BM el “mejor” gobierno tendría características vinculadas al balance y estabilidad económica de un país. Nuevamente el énfasis se centra en los resultados. Para 1991, el concepto de gobernanza se

⁵ Fragmento de Banco Mundial, El Africa Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva a largo plazo”, BM, Washington, 1989, recogido en Aguilar, 2006: 73.

⁶ A pesar de que la relación entre éstos dos factores se ha presentado discursivamente como autoevidente, no hemos rastreado estudios econométricos o con validez estadística que comprueben fehacientemente la validez de la hipótesis.

complejiza y tiene que ver prioritariamente con el la capacidad de control del gobernante sobre las variables económicas que posibilitan el “desarrollo” de la comunidad política: “La manera en que el poder es ejercido en el manejo de la economía de un país y sus recursos sociales para el desarrollo” (Banco Mundial, 1991: s/r). Esta visión que es compartida por autores como Adrián Leftwich al referirse a la gobernanza como:

...la distribución, tanto interna como externa, del poder político y económico (...) las estructuras de las relaciones políticas y, fundamentalmente, económicas, y a las reglas por las cuales se gobierna la vida productiva y distributiva de una sociedad. En resumen, se refiere a un sistema de relaciones políticas y socioeconómicas, o, en términos generales, a un régimen. (Leftwich, 1994)

Leftwich añade a la visión economicista del BM una característica del régimen político que la abordaremos más adelante como gobernabilidad política⁷. Sin embargo, la visión economicista todavía tendría aportes incrementales, como los de algunos economistas de la Universidad Chicago y científicos políticos del staff del BM; quienes liderados por D. Kauffman, convinieron que la definición más adecuada para Gobernanza era:

El conjunto de tradiciones e instituciones formales e informales que determinan como la autoridad es ejercida para el bien común en un país particular, de tal manera que se acompañen: 1) el proceso de selección, monitoreo y reemplazo de gobiernos; 2) la capacidad de formular e implementar políticas sólidas y entregar servicios públicos; y 3) el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kauffman 2003).

A pesar de que es evidente la redefinición de la prioridad en la formulación del BM, ahora más centrada en el respeto por el orden institucional (formal), el énfasis que hace el multilateral en estos aspectos, se debe, en mi opinión, a un afán por minimizar el problema de agencia (principal-agente) que vuelve el manejo de la cosa pública un proceso tortuoso, especialmente en las denominadas “democracias en transición”. En esta vertiente más institucionalista hay que destacar el aporte de Prakash y Hart Jeffrey, para quienes la gobernanza “articula el establecimiento de instituciones; siendo las instituciones las reglas de juego que permiten prescribir o prohibir ciertas acciones”. (Prakah y Jeffrey 1999: 2).

Es de notar que en las definiciones del BM no se tiene en cuenta, al menos de forma explícita, la dimensión de la participación o el grado de

⁷ Desde Cox y Me Cubbins (2003) entendemos a la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para lograr decesividad y resolutividad. Lo cual quiere decir que los gobiernos, en tanto actores estatales, sean capaces de tomar una decisión y mantenerla en el tiempo de una forma ágil.

inclusión de los actores de la sociedad civil en los procesos de gobierno. Tampoco se hace referencia al grado de descentramiento del actor gobierno en el ciclo de políticas públicas. Lo cual a primera vista haría ver a ésta definición como incompleta.

En el documento "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2006" Daniel Kaufmann complementa su definición básica de gobernanza de 2003 y la instrumentaliza a través de seis índices, que dan cuenta de una dimensión más detallada, aunque igualmente atada a los resultados con énfasis en las instituciones formales. Para el autor, consultor en jefe del BM, la definición de Gobernanza se operativiza en un índice compuesto de 31 diferentes indicadores, que provienen de 18 fuentes independientes, lo cual le permite desarrollar un modelo econométrico, que busca explicar la Gobernanza a partir de la ponderación de esos 31 indicadores agrupados en tres secciones, que conservan la base de seis índices: a) rendición de cuentas; b) estabilidad política y ausencia de violencia, c) efectividad del gobierno, d) calidad normativa, e) estado de derecho; y f) control de corrupción.

Nuevamente, la crítica a este índice es su apego excesivo al monitoreo, tanto del respeto institucional (formal), como de la existencia de gobernabilidad política⁸, en tanto resultados de un proceso de gobierno que permanece borroso a la teoría. Lo cual significaría en palabras de Pierre (2004: 14), ver a la Gobernanza como la estructura "de las instituciones políticas y económicas que han sido creadas o que, a su vez, evolucionaron para concertar soluciones a problemas de gobernabilidad entre los actores". Ello, a su vez, implica un limitante de la categoría, por establecer prescriptivamente que el "buen gobierno" es aquel que es eficiente en términos de gobernabilidad. Idea que no es necesariamente compartida desde mi perspectiva, ya que, al ver así a la gobernanza, como hemos dicho, se descuida la dimensión de participación de actores no gubernamentales en los procesos de gobierno, y desde luego la forma de esa participación; lo cual no nos permite ver la interacción entre la sociedad civil y las agencias de gobierno en las prácticas gubernativas.

⁸ Desde Cox y Me Cubbins (2003) entendemos a la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para lograr decisividad y resolutiveidad. Lo cual quiere decir que los gobiernos, en tanto actores estatales, sean capaces de tomar una decisión y mantenerla en el tiempo de una forma ágil.

1.3.2 El buen gobierno el estado de derecho, el desarrollo y la democracia

Al igual que para el BM, a principios de los noventa, para las escuelas más juricistas del enfoque de Políticas Públicas, el eje de la Gobernanza está en el respeto por las instituciones formales de derecho que garantizan la convivencia intersocietal. O sea el en estado de derecho e imperio de la ley. Es así como Desai define al término:

Gobernanza, mínimamente, tiene que ver con la provisión de un estado de derecho simétrico, mismo que los miembros de una comunidad política acuerdan mantener y someterse. Donde el débil y el fuerte, simétricamente, están sujetos a las mismas reglas. (Desai, 1995, pp.19-20).

Siguiendo la misma línea, Federico Bonaglia, en un estudio para la OCDE de 2001, definió a la Gobernanza como "Un estado democrático con instituciones de alta calidad, efectivamente libres de corrupción, burocracia auditable y una próspera (floreciente) sociedad" (Bonaglia 2001). Es claro que este autor hacía referencia a una dimensión menos exhaustiva que la del BM. Empero, esta definición da pie a varios aportes complementarios que la OCDE, como organización supraestatal, buscó monitorear de una forma operativamente más eficiente. Lo cual nos lleva a pensar en cómo medimos "instituciones de calidad", ausencia de corrupción, y sobre todo "próspera sociedad". Todas éstas dimensiones prescriptivas del "buen gobierno".

Para las tres primeras dimensiones propuestas por Bonaglia, existe un relativo consenso en el uso de un instrumental de medición que se concentra en tres índices compuestos: el de confianza en las instituciones; control de corrupción, rendición de cuentas-transparencia y prosperidad social. Sin embargo, para el cuarto componente, encuentro una dificultad de medición, que supera el sentido de gobernanza como un concepto independiente del de bienestar o desarrollo económico, ya que el mismo Bonaglia fija los posibles observables de una "próspera sociedad" en indicadores como el índice de desarrollo humano (IDH). Lo cual nos llevaría a concluir que ninguna sociedad, cuyo IDH sea bajo puede alcanzar Gobernanza⁹.

⁹ En mi opinión tal pretensión es innecesaria, ya que finco al concepto de gobernanza exclusivamente en los procesos de gobierno, mas no en el impacto de las políticas de desarrollo, históricamente implementadas, o en la riqueza per cápita acumulada por cada comunidad política. Empero de ello, queda abierta la discusión para asumir como uno de los supuestos para la gobernanza el de una democracia de calidad en el sentido de O'Donnell o Dahl. La misma que sólo es posible si los miembros

Sobre el debate de incorporar o no como parte de la definición de gobernanza al bienestar de la población miembro de la comunidad política, Huther va a abundar con argumentos a favor de su integración como componente fundamental de las consideraciones, e incluso de su índice apegado a los resultados de Gobernanza, ya que para el autor norteamericano

Gobernanza es un concepto multifacético que rodea todos los aspectos del ejercicio de la autoridad a través de instituciones formales e informales en el manejo de recursos del estado. La calidad de la gobernanza es entonces determinada por el impacto de estos ejercicios de poder en la calidad de vida disfrutada por sus ciudadanos (...)

Por consiguiente, el índice de gobernanza que hemos compuesto integra cuatro índices compuestos que han sido escogidos para proveer una señal de la capacidades del gobierno para: 1) asegurar la transparencia política y voz a todos los ciudadanos; 2) proveer servicios públicos eficaces y eficientes; 3) promover la salud y el bienestar de sus ciudadanos; y 4) crear un clima favorable para el crecimiento económico. (Huther, 1998: s/p)

En la definición de Huther subyace una categoría presente en los cuatro índices que condicionan el grado de gobernanza que pueda alcanzar una comunidad política; que es la eficiencia económica como el factor que determina el bienestar de la población. Lo cual abre un debate ideológico entre eficiencia, bienestar, justicia y distribución de la riqueza, que no recogeremos aquí, ya que más de una interpretación ideológica sobre los desarrollos conceptuales del término "eficiencia económica", le ha atribuido características de "instrumento conceptual que justifica las políticas neoliberales", lo cual vincularía al término Gobernanza con el de neoliberalismo (Brown, 2001)¹⁰. A ello, más allá de desmentir, quisiera contraponer el desarrollo teórico que el propio "mentor" del llamado Consenso de Washington ha denominado gobernanza:

"Aquel sistema de coordinación del riesgo de la interacción entre formas de racionalidad limitada y las modalidades de conducta oportunista que por definición caracterizan a los actores políticos" (Williamson, 1996: s/p)

De esta formulación más neutra y apegada a la teoría de la elección racional, debo entender que cuando Williamson se refiere a gobernanza, no solo habla de los resultados que arrojan los procesos gubernativos "virtuosos". Sino que con el concepto, abarca al mundo de relaciones entre los actores políticos. Sobre la base de los supuestos de la economía neoclásica, el autor trata de darle un sentido axiológico y prescriptivo a todas aquellas prácticas en

de la comunidad política tienen garantizado un bienestar económico mínimo que les permita su supervivencia y su participación equitativa en las decisiones públicas.

¹⁰ <http://www.france.attac.org/spip.php?article3284> De la gobernanza o la constitución de la política del neoliberalismo artículo publicado el 21/05/2001: Brown John

las cuales los actores políticos se comportan como agentes plenamente racionales; identificando las “buenas prácticas de gobierno” a aquellas racionalmente concebidas y a éstas, con la idea de Gobernanza.

Mis críticas frente a este enfoque, rápidamente, serían las mismas que se levantan en contra de la teoría de la elección racional y sus aplicaciones: las preferencias de los individuos no siempre son completas, sólidas, reveladas y transitivas¹¹; los actores poseen racionalidades limitadas¹², etc. Por lo cual, usar a la gobernanza como un adjetivo que califique cuán racional es una relación entre actores políticos, me parece un error, ya que los procesos de gobierno, independientemente de su racionalidad, se deben (bajo el enfoque de políticas públicas) a los objetivos y tiempos que casuísticamente fijen los miembros de la comunidad política beneficiaria¹³. Sin embargo, es de resaltar el aporte de Williamson, que desde la teoría política, supone desmarcar a la idea de Gobernanza de los resultados y posar las miradas también en la forma en cómo se desarrollan los procesos gubernativos.

1.3.3 Jerarquías vs. Mercados, los paradigmas del buen gobierno

Gran parte de la literatura de gobernanza, desde el punto de vista normativo, trata de apartarse de la idea de gobierno jerárquico y proponer formas de gobierno más cercanas al mercado, donde los actores interactúan de una manera más horizontal, y en las cuales, se intentaría contraponerse a la idea de gobierno jerárquico donde las políticas son del tipo “top-down”. Sin embargo existen, aún en este punto, autores que significan con gobernanza formas virtuosas de gobierno altamente centralizado, abriendo un debate sobre el tema.

¹¹ El postulado básico del enfoque de la elección racional es que los agentes actúan racionalmente, es decir, eligen lo más preferido. Sin embargo con trabajos como los de Arrow (1952), se ha demostrado que las preferencias no son transitivas y que bajo ciertas reglas de decisión una elección “racional” es improbable. Por otro lado el llamado “framing” y los sesgos desarrollados ampliamente por Kahnemann y Taversky (1981)

¹² El estudio sobre la racionalidad limitada, inaugurado por Herbert Simon (1964), profundiza en porqué a más de la racionalidad con respecto a fines, el ser humano posee un contexto y una biografía que lo condiciona a la hora de elegir: cultura, estrato socioeconómico, edad, sexo, etc.

¹³ Lo cual nos ubica sobre dos pilares básicos, que ya un siglo atrás Weber comentaba: existen varios tipos de racionalidad, donde la que se ajusta a fines es solo una; y, los seres humanos no siempre maximizamos nuestra utilidad, ya que estamos condicionados por los sesgos que imponen nuestras biografías (Garfinkel, 1967).

Los modelos jerárquicos verticales fueron la base de un orden institucional apropiado en los días de servicios públicos altamente estandarizados, donde las economías respondían al modelo “fordista”, mercados domésticamente controlados y sin la competencia propia de economías abiertas. Por ello, existe literatura que se refiere al fenómeno de la Gobernanza como jerarquías, lo cual es una derivación lingüística del término “gobierno” en su raíz latina “*gubernance*”, donde se entiende a la Gobernanza, como “proceso de gobierno de la comunidad política, que es conducida por y a través de las estructuras verticales del estado” (Anttiroiko, 2004:15), lo cual vendría a ser un modelo idealizado y normativo del gobierno weberiano de burocracia pública.

Siguiendo la concepción altamente centralizada de decisiones, tenemos una buena parte de la literatura de gerencialismo público que hace referencia al término Gobernanza en relación con las capacidades y condiciones gerenciales de gobierno. Para lo cual conviene citar a Soledad Méndez, quien asume como Gobernanza a:

Las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que adopta el estado. En América Latina la búsqueda de expansión de la capacidad gerencial de la administración pública implica esencialmente la difícil tarea de sustitución de la administración patrimonialista y clientelística (Méndez, 2000: 4)

Como advertimos, la autora se adhiere a la visión economicista de la gobernanza que se centra en los resultados, sin abandonar su alto componente axiológico. Dentro de esta perspectiva encontramos también al aporte de Alicia Ziccardi, quien complementa la visión gerencialista y constreñida a los resultados de gobierno al proponer como Gobernanza:

La capacidad de gobernar, la cual debe ser evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad, con los que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciudades” (Ziccardi, 2001: 297)

Frente a ésta concepción jerárquica - etimológica de gobernanza, y sin seguir estrictamente el enfoque axiológico, que plantea la RAE, autores como Rosenau, proponen una distinción que puede dar un punto de partida para la discusión teórica del término desde el multiactorialismo, ya que se entiende a la Gobernanza como:

las actividades respaldadas por objetivos compartidos que pueden o no derivar de normas formalmente prescritas, lo cual hace innecesario involucrar a los poderes

policiacos para superar desafíos y lograr en conformidad. De tal forma que gobernanza es un sistema de reglas que es tan dependiente de significados intersubjetivos como formalmente sancionados y con fuero constitucional (Rosenau, 1992)

De la definición de Rosenau destaco un germen conceptual (todavía incipiente) alrededor de la idea de la trascendencia de la noción de gobierno respecto del actor estado; debido a que asume como Gobernanza al proceso de concertación intersubjetiva de los miembros de la comunidad política para lograr acuerdos en términos de políticas. Ello implica que estos acuerdos no necesariamente sean traducidos en instituciones formales, pero si regulados desde el actor Estatal. Mi punto de objeción, sin embargo, está en que estos procesos de concertación forman parte de lo que "hace o deja de hacer la entidad gubernamental a favor de la comunidad política" (Rosenau, 1992). Lo cual deja al actor estatal como el eje central de toda política al nivel local y nacional¹⁴. Por otra parte, la definición es todavía muy básica para operativizarla y menos aún para generar, a partir de ella, instrumentos para la observación.

La definición de Rosenau es un punto intermedio, todavía normativo, entre quienes conciben a la Gobernanza como un modelo jerárquico de procesos de gobierno y quienes la conciben como las formas gubernativas donde se privilegia la interacción de los actores a manera de mercado.

El hecho de plantearse al mercado como un mecanismo de Gobernanza es una idea muy en boga entre los autores más cercanos a la doctrina económica neoclásica; quienes ubican al mercado como una institución que en sí misma soluciona problemas de intercambio de manera "casi natural". Autores como el mismo Rosenau (1992) recopilan varios aportes donde se concibe a la gobernanza como el "mejor gobierno", donde el estado sólo garantiza el cumplimiento de los contratos. Por lo tanto Gobernanza vendría a ser, bajo esta concepción, el gobierno donde el estado se vuelve mínimo y deja de ser el actor preponderante de las políticas públicas, cediendo ese

¹⁴ Hay que destacar que a Rosenau se le atribuye la polémica frase "gobernanza sin gobierno", al referirse a los actos de gobierno que tienen que ver con actividades basadas en el ejercicio de la autoridad formal, mientras que gobernanza significa "actividades que se desarrollan con objetivos compartidos". De tal manera que en tanto existan actividades y mecanismos (públicos) que no necesiten, estrictamente, de autoridades formales para realizarse, habrá gobernanza. (Rosenau, 1992: 6)

espacio al devenir de las relaciones entre los actores de la sociedad civil en un constante “*trade off*”.

Un papel menos apologista del mercado en el contexto de la gobernanza, es el que plantea al mercado como una arena para los actores económicos. Aquí, Gobernanza emerge como un problema, dada la naturaleza anónima y atomizada de los mercados y sus actores. El término Gobernanza, bajo estas luces, se refiere a varios mecanismos en los cuales los actores económicos pueden cooperar para resolver problemas comunes, y uno de ellos, evidentemente son los mecanismos básicos del mercado, pero de ninguna manera son en sí mismos los mejores, ni los únicos. (Anttiroiko y R. Savolainen, 2004). De esta forma descartamos la posición normativa que ubica al mercado como el mecanismo bajo el cual debe operar el “mejor” gobierno.

Hasta aquí el concepto de gobernanza ha servido como un paraguas normativo para referirse a los resultados y las prácticas que caracterizan al “buen gobierno”. En lo que sigue trataré de diferenciar los aportes que corresponden al enfoque más descriptivo de Gobernanza.

Un punto de diálogo entre los dos enfoques sería el análisis que propone Rhodes en su visión del tema de 1996:

El concepto de gobernanza es actualmente usado en las ciencias sociales contemporáneas con al menos seis diferentes significados: El estado mínimo, gobernanza corporativa, nueva gerencia pública, buena gobernanza, sistemas sociales cibernéticos y redes sociales auto organizadas. En todos ellos se repiten las características de: a) La interdependencia entre las organizaciones. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno que incorpora a los actores no estatales donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez es más borrosa. b) Las interacciones continuas, entre los miembros de la red de políticas públicas, que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos. c) Interacciones basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes. d) Un grado significativo de autonomía del Estado. La autoorganización es su señal de identidad. No obstante, aunque el Estado no ocupe una posición central en la red puede fomentarla y conducirla de una manera diferente (Rhodes, 1996)

De los elementos señalados por Rhodes, para nuestro análisis, tanto los sistemas sociales cibernéticos, como la gobernanza corporativa no son objeto de discusión; por lo que no abundaremos al respecto¹⁵. Sobra decir que no

¹⁵ Una aproximación bastante detallada de lo que se entiende por Gobernanza corporativa en la literatura europea se halla en el siguiente fragmento de la OCDE: Gobernanza corporativa es un elemento clave en la mejora de la eficiencia económica y el crecimiento, así como para elevar la confianza de los inversionistas. Gobernanza corporativa involucra un grupo de relaciones entre la gerencia de una

coincido con la perspectiva gerencial y normativa que privilegian estas dos formas de entender la Gobernanza. En lo que sigue será manifiesta mi adscripción a una perspectiva que no ve a la Gobernanza en términos de resultados (outcomes), de la forma en cómo entiende las prácticas de “buen gobierno” el nuevo gerencialismo público o el BM. Sino que trato de comprender a la Gobernanza desde una visión más procedural de lo que son las prácticas participativas de gobierno como un proceso, en sí mismo.

1.4 La gobernanza vista como la descripción del proceso gubernativo.

A finales del S.XX, cuando el paradigma de buen gobierno estaba dado por los desarrollos conceptuales vinculados a la nueva gestión pública, la emergencia de la teoría de la Gobernanza trató de marcar distancias, incluso desde la filosofía política. Sin abundar en los postulados que varios autores, como Porras (2006), tratan de resaltar, en este corto acápite me centraré en la importancia que tiene la idea de autogobierno para los teóricos de la Gobernanza.

La noción de autogobierno cobra importancia para la teoría de la Gobernanza, a decir de Aguilar y en concordancia con Rhodes, ya que al hablar de gobernanza aludimos a una capacidad políticamente autónoma, en un sentido relativo, para generar decisiones y políticas públicas propias de una comunidad política particular. Lo cual implica definir los problemas públicos de acuerdo a la propia y singular interpretación subjetiva de los miembros de la comunidad política y no de otros ajenos a ésta. Tal interpretación tiene que ver con la historia, recursos y cosmovisión de los miembros de la comunidad política. Por lo cual cada proceso de gobierno, aun cuando tengan problemáticas similares va a ser distinto y encontrará caminos particulares para resolver tales problemas.

compañía, sus accionistas y otros apostadores. Gobernanza corporativa también provee la estructura con la que los objetivos de la compañía son fijados, los significados de conseguir esos objetivos y monitorear su desempeño. Buena gobernanza corporativa proveería de incentivos para la directiva y la gerencia con el fin de alcanzar objetivos que están en los intereses de la compañía y sus accionistas y deberían facilitar un monitoreo efectivo. La gobernanza corporativa es solo una parte de un contexto económico más grande en el cual las firmas operan, que incluye por ejemplo, políticas macroeconómicas y el grado de competencia en los mercados de factores y productos. El marco de trabajo de gobernanza corporativa también depende de la regulación legal y el ambiente institucional. Adicionalmente, factores como ética de negocios y cuidado del medioambiente y de los intereses sociales de las comunidades en el cual una compañía opera puede también tener un impacto en esta reputación y su éxito en el largo plazo (OECD, 2004, p. 12)

Al referirnos al autogobierno como una característica de la Gobernanza, hacemos referencia a la capacidad de una comunidad política abierta para generar y propiciar su propio sentido de dirección hacia la resolución de un problema público. O sea, asumimos al autogobierno como la capacidad de una comunidad para determinar sus políticas sin influencia de uno o varios agentes externos que condicionen las decisiones sobre esas políticas.

Desde un punto de vista más individualista, la capacidad de autogobierno de los miembros de una comunidad política se refleja en la percepción de incidencia que tiene cada actor en las decisiones públicas. Por tal motivo, el autogobierno se vuelve un valor de la participación en cada parte del ciclo de políticas. Lo cual, identifico como un elemento de cultura de la política participativa¹⁶, que supone la gobernanza inherente a los miembros de las comunidades políticas que sostienen estas prácticas gubernativas.

1.4.1 Las “nuevas” formas de hacer gobierno

A diferencia del BM y de la OCDE, otro organismo multilateral y de integración regional, la Unión Europea, propone una definición de gobernanza más “versátil”, donde ésta:

...se origina desde la necesidad de la economía (como reconocimiento del gobierno corporativo) y ciencia política (como reconocimiento de gobernanza estatal) para un concepto que abarca todo, capaz de combinar diversos significados no cubiertos por el término tradicional de gobierno.

Refiriéndose al ejercicio del poder sobre todo, el término “gobernanza”, en ambos contextos corporativismo y estatal, incluye acción por cuerpos ejecutivos, asambleas (p.e. parlamentos nacionales) y cuerpos judiciales (p.e. cortes y tribunales nacionales). El término “gobernanza” corresponde a la así llamada forma postmoderna de las organizaciones políticas y económicas. (...) las reglas, procesos y comportamientos que afectan la forma en la que los poderes ejercidos en el nivel Europeo, particularmente como reconocimiento, apertura, participación rendición de cuentas, efectividad y coherencia. Estos cinco “principios de buena gobernanza” reposicionan aquellos de subsidiariedad y proporcionalidad.¹⁷

Para la UE, queda claro que la formulación teórica del concepto de Gobernanza debe dar cuenta de la complejidad de los procesos gubernativos propios de las sociedades postfordistas y post-estadocéntricas. Por lo cual, es necesario entender cómo se ha conceptualizado el término “gobierno” y en qué forma desborda al actor estado.

¹⁶ Asumimos al concepto de Cultura de la Política en el sentido de (Robinson, 2002), el cual es distinto del planteado por Verba (1995) de Cultura Política.

¹⁷ EU (2005): “Governance”, en Europa, a Gateway to the European Union, en http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm#1, recuperado el 05-04-05. Traducción propia.

Para abundar en la distinción entre gobierno y estado (como actor), es posible traer elementos de una discusión más teórica, en una perspectiva más apegada a la Ciencia Política¹⁸, dentro de la propia literatura de Políticas Públicas. Luís Aguilar, define a la Gobernanza como un enfoque en el que el proceso de gobernar va más allá del gobierno:

El proceso estructurado, institucional, gerencial y políticamente directivo de la sociedad post gubernamental (descentrada del estado) (...) que asocia los poderes del gobierno con la sociedad civil y el mercado. (...) Modo de generar gobierno: coordinando-cooperando y creando interdependencias asociativas con sentido público, cuya validez va estar dada por cinco momentos: a) Diseño institucional, que procura una democracia de calidad. b) Gestión financiera fiscal de no déficit, con tres características: justicia impositiva, justicia conmutativa (criterio de universalidad en la distribución de bienes y servicios públicos con calidad), y eficiencia en el gasto (más productos con menos recursos). c) Desarrollo de Políticas Públicas en su deber ser; d) Gestión pública como gerencia de calidad de los operadores de las decisiones públicas. e) El desarrollo de políticas con transparencia, cooperación e incentivos para la negociación y liderazgo. (Aguilar, 2006)

El análisis de esta definición lo hago en dos partes. En la primera, que representa un avance significativo en el esclarecimiento y complementación de la propuesta de la RAE, Aguilar corrige la acepción enciclopédica, ubicando a la gobernanza como un proceso integral de gobierno. Mismo que para el autor está históricamente autoreferido a una sociedad post gubernamental, en el sentido de Lechner (1997). De tal forma que el nuevo enfoque implica ir más allá de los niveles de coordinación política y del mercado¹⁹.

Siguiendo esta primera parte del análisis del aporte de Aguilar, se puede identificar ya una definición (no axiológica) del tipo ideal del proceso gubernativo entendido como Gobernanza; ligándolo a los niveles de coordinación-cooperación y generación de interdependencias entre el Estado y la sociedad civil. A esto último se añade la corrección del término “sano

¹⁸ En este trabajo no haré referencia a las definiciones economicistas del término “governance”, cuyo pionero es Williamson (1974) en *Transaction cost economics: the governance of contractual relations*, al referirse a la teoría de los costes de transacción.

¹⁹ Luego de los fracasos en términos políticos, económicos y sociales que vivieron las sociedades latinoamericanas, debido a la presencia de formas totalitarias de gobierno directivo (70's.) y de las reformas estructurales de primera generación (80's y 90's). La denominada crisis de gobernabilidad latinoamericana de mediados de los 90, plantea un cúmulo de sociedades incapaces de generar estructuras gubernamentales eficientes en sus procesos de coordinación y agregación de intereses sociales. Lechner (1997) toma esta idea para visualizar el agotamiento de las formas de gobierno centradas en formas de coordinación política y a través del mercado; y finalmente proponer una nueva forma de coordinación social, a través de redes.

equilibrio” por la frase “con sentido público”²⁰, para describir la forma en que se da la relación Estado-sociedad civil.

La segunda parte del análisis del aporte conceptual de Aguilar tiene que ver con su esfuerzo por describir los elementos que caracterizan al “mejor” gobierno. El autor procura insertar de manera esquemática cinco elementos o prácticas de lo que sería un gobierno con procesos propios de la Gobernanza. Con lo cual, trasciende al enfoque de Políticas Públicas y trata de posicionar su aporte en la Ciencia Política. Sin embargo, lejos de establecer los mecanismos para operacionalizar cada uno de los cinco momentos, Aguilar prefiere dejar su definición en un punto que no se relaciona de manera efectiva con las formas de entender esa participación amplia de los actores sociales en la construcción de gobierno.

Es de señalar que, para lograr el cumplimiento de los “requisitos” de gobernanza de Aguilar, la comunidad política debe cumplir con ciertos supuestos: Interés de la población en participar de la cosa pública; marco jurídico y cultural que posibilite tal participación en igualdad de condiciones (al menos nominal); reconocimiento de la alteridad y subjetividad política de todos los actores individuales y colectivos miembros de la comunidad política; y sobre todo, la vigencia de un régimen democrático en el sentido de Dahl (Aguilar, 2007).

1.4.2 Gobernanza, el proceso gubernativo de hechura de las políticas

Desde una perspectiva más ajustada a la dinámica procedural de hechura de las políticas públicas, el Consejo Británico nos ofrece una definición de gobernanza como:

El proceso cuyos elementos en la sociedad otorgan poder y autoridad; donde a través de la influencia se establecen políticas y decisiones relacionadas con la vida pública y el desarrollo económico y social. El desarrollo económico y social de un pueblo es en parte resultado de una buena gobernabilidad que incorpora principios de participación democrática, la institucionalización legítima del poder y el ejercicio de la ley. Gobernanza, entonces, es una noción más amplia que la de gobierno y la de gobernabilidad, ya que involucra la interacción entre las instituciones formales y aquellas informales, immanentes a la sociedad (Marshall, Wray, Epstein y Grifel, 1999: 5)

En esta formulación queda por resolver el tema de la instrumentalización del término hacia observables más concretos. Aun cuando

²⁰ Para una revisión exhaustiva de lo que significa Aguilar Villanueva con “sentido público” verse (Aguilar, 1993) y (Aguilar, 2006).

la característica del proceso que se atribuye a la Gobernanza ya es un avance significativo en su conceptualización, el énfasis del Concejo Británico es hacia la institucionalización de la interacción entre los miembros de la sociedad durante el proceso de hechura de políticas. Diferenciando entre instituciones formales e informales.

Al ver a la gobernanza como un proceso de hechura de políticas, la primera pregunta salta a la mente es ¿qué tipo de proceso? Para responder a este cuestionamiento, varios aportes señalan que la principal característica es la democracia. Una muestra de aquello, es la contribución del autor catalán Joan Cátala que abunda en la necesidad de entender a la gobernanza como un proceso democrático:

La gobernanza puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. (Cátala, 2001: 117)

Teniendo en cuenta como un supuesto para la gobernanza a la vivencia democrática de la comunidad política, debo señalar que el principal elemento al que hace referencia Cátala es a la importancia de la participación de los actores no gubernamentales en la construcción de los procesos gubernativos. En mi opinión, la inclusión de ésta variable (participación de "otros actores") es de fundamental importancia para el desarrollo de un concepto más operacionalizable de Gobernanza (democrática²¹). Aunque la justificación de acompañarlo con el adjetivo "democrática", me parece redundante, ya que si seguimos su derivación lógica (como parte de una "evolución" de las prácticas "virtuosas" de gobierno en la literatura de Políticas Públicas), vamos a concluir que no existe gobernanza en un entorno autoritario (como ya lo apuntaba Aguilar párrafos atrás).

Otros autores, como Prakah y Jeffrey, que miran a la Gobernanza como un proceso participativo de hechura de políticas públicas y que lo identifican expresamente como democrático, consideran pertinente distinguir varios niveles relativos al alcance territorial del término; siendo aquellos de distinción más comunes: el local, el nacional y el internacional. Así, académicos de las

²¹ En Blair (2000) es clave el énfasis que hace el autor para que se califique a Gobernanza como democrática desde su misma enunciación.

Relaciones Internacionales argumentan que "la gobernanza local está caracterizada por una jerarquía institucional con el estado en la cumbre, mientras que la gobernanza internacional es anárquica e involucra competencia jurídica entre países soberanos" (Prakah y Jeffrey 1999: 25)²².

Para profundizar en la idea de "niveles de alcance territorial" de la Gobernanza; el investigador de Yale, Harry Blair, plantea que es necesario partir de una distinción básica del nivel local y de su caracterización específica como democrática. Por lo cual, según su obra, vamos a entender por Gobernanza democrática local al proceso que

Comprende un número de aspectos importantes que se añaden a la participación y la rendición de cuentas: el desempeño en la entrega de servicios, la localización y movilización de recursos, y el grado de entrega de competencias de parte del Gobierno. (Blair, 2000)

Pese a ser importante el avance de Blair en cuanto a la descripción de los procesos gubernativos participativos, en su trabajo hay elementos que no podemos pasar por alto, como: la no separación total del término gobernanza de su visión resultadista y varios elementos normativos:

"la Gobernanza democrática local ha sido recomendada como el deber ser y el deber hacer de una comunidad política. Se la ha visto, como un proceso o un fin en sí mismo y como un contenido de futuros fines, en este caso los productos de la Gobernanza. Por el lado de los "inputs", a través de la participación amplia, la gobernanza democrática local promete incrementar la influencia popular en lo que el gobierno hace; y, a través de la rendición de cuentas promueve, de forma directa, el control social sobre lo que ha hecho el gobierno o ha dejado de hacer. Por el lado de los productos, la Gobernanza democrática local encuentra una amplia justificación en dos ideas: que ella puede mejorar la provisión de servicios públicos locales y que para un buen número de donantes ella puede contribuir significativamente en la reducción de la pobreza". (Blair, 2000: s/p)

Pese a que Blair no es meticuloso a la hora de establecer cuándo una comunidad política tiene más o menos gobernanza, de la forma en como lo hizo Kauffman a la hora de operacionalizar sus variables; en su trabajo, Blair establece un inicio de lo que puede ser la metodología para observar mayor o menor participación de los actores locales (individuales y colectivos) en los procesos de gobierno (a lo largo de todo el ciclo de políticas públicas).

²² Es de señalar que desde las RRII, autores clásicos como Keohane y Nye (1989), en concordancia con Roseanau, el término Gobernanza hace referencia al involucramiento de actores públicos y privados de distintos niveles en los procesos gubernativos de las sociedades modernas, aun cuando esos procesos no impliquen necesariamente la autoridad gubernamental en su forma de instituciones formales. (Keohane y Nye 2000, 12).

De tal manera, el trabajo de Blair abre la posibilidad de observar la rendición de cuentas en el actor gobierno (no solo al ejecutivo), a partir de varios mecanismos y metodologías puntuales. Blair propone varios observables para apreciar la calidad en el desempeño en la entrega de servicios, basándose en estándares e indicadores del gobierno federal (de EEUU) y de agencias de protección al consumidor. En un esfuerzo por darle instrumentos de observación a la localización y movilización de recursos, Blair se va a referir a indicadores económicos y de eficiencia, presentes en las matrices de marco lógico. Finalmente, desde el monitoreo de los convenios y actas formales celebradas por el actor Gobierno, el autor propone medir el grado de entrega de competencias y cooperación intergubernamental. Con lo cual estaríamos en capacidad de establecer la presencia en mayor o menor grado de Gobernanza local. Aun cuando es incipiente la formalización de un índice de Gobernanza en este sentido, dado que los pesos específicos que se asignan a cada elemento de observación, adolecen de una falta de sustento teórico.

Empero, la contribución de Blair fue considerada seminal para investigadores que le dieron un giro a la concepción descriptiva de Gobernanza; tomando como eje central la participación de los actores miembros de la comunidad política en sus decisiones públicas, autores como Kooiman, desarrollan su propia interpretación de Gobernanza y abundan en la necesidad de tomar en cuenta la participación social en los procesos de gobierno modernos:

Gobernanza de, para y en las sociedades modernas es una mezcla de los esfuerzos por gobernar, de múltiples maneras, de parte de actores sociales-políticos, públicos y privados; ocurriendo entre ellos diferentes formas de orden y de generar gobierno (Kooiman 2003: 3)

A lo cual el mismo Aguilar apunta que se trata del

“Proceso político-social más o menos formalizado de gobernar (se) o conducir (se) a (de) una sociedad, tal como ocurre en un determinado tiempo social y en el que el gobierno es un actor con mayor o menor capacidad de decisión e influencia directiva” (Aguilar 2006: 87)

Sin embargo, en la comprensión conceptual de Kooiman no se contempla la cooperación interinstitucional como una variable clave del proceso gubernativo. A lo cual se añade la poca prolijidad en el tratamiento de la intervención de los actores no gubernamentales en las fases de toma de

decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas. Para lo cual propongo complementar este desarrollo con aportes que cubran estas falencias y brinden una metodología más fina para el monitoreo en campo de las dimensiones de la Gobernanza.

Como vemos, en la corriente que hemos denominado descriptiva de la Gobernanza, más allá del debate de jerarquías vs. mercados, el tema de la cooperación y el multiactorialismo juega un papel fundamental en la construcción del concepto. En el afán de dar cuenta de los procesos gubernativos que integran a actores no estatales y de diferentes niveles dentro de la estructura del estado es clave profundizar el tema de la cooperación social que supone la noción de Gobernanza en los procesos de autogobierno²³. Cabría citar la precisión que hace Le Galés de las condiciones de esta cooperación; donde la Gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido mas amplio²⁴) en la que

...la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por una acción aislada de las elites político-administrativas relativamente homogéneas y centralizadas, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilizar y de legitimar las decisiones públicas...(Galés, 2000; en Ruano de la Fuente, 2002: 2).

De ésta definición, el punto central que vamos a extraer es el descentramiento del actor estatal como gestor de la política pública (aspecto ya tocado por Aguilar de manera breve). Lo cual representa un punto de ruptura con los enfoques de la Administración Pública "tradicional" y con la "nueva gestión pública"; vertientes de análisis que sostienen la centralidad del gobierno en la determinación de las políticas, en lo que se conoce como corriente "top-down" de las políticas públicas²⁵. Por lo cual, en principio el descentramiento del actor estatal sería un elemento fundamental de la

²³ Para Kooiman la idea de autogobierno, refiriéndose a la capacidad de una comunidad política para tomar sus decisiones de manera autónoma, respecto de otras comunidades similares, es el elemento del cual se parte para entender la idea de gobernanza.

²⁴ Verse Bobbio, N, teoría de las formas de gobierno, FCE, 2000.

²⁵ Los modelos clásicos que explican las relaciones Estado-Sociedad (incluso el enfoque pluralista) sitúan al sector público en una posición dominante, que decide al cabo quién tendrá la última palabra o quién participará en el diseño y la ejecución de la política en cuestión. (Ruano de la Fuente, 2002: 3). Una revisión sobre la historia del enfoque de las Políticas Públicas se encuentra en Aguilar (1996). Al hacer referencia al enfoque "top-down" es necesario tomar como parámetro al concepto de gobierno jerárquico propuesto por Kooiman (2000: 138).

concepción de la Gobernanza en un sentido amplio. Empero, ello no implica, tampoco, que al hablar de Gobernanza, nos estemos refiriendo a Políticas Públicas que se dan en sentido “bottom-up”²⁶, cuando en realidad de lo que estamos hablando es de un flujo más horizontal en la toma de decisiones públicas, sin tampoco referirnos a la adopción de mecanismos de mercado para la hechura de políticas públicas y mucho menos a la desaparición del estado.

1.4.3 Redes y comunidades de políticas públicas

Una de las formas más familiares de describir a la gobernanza contemporánea ha sido la de redes de políticas públicas (Rhodes, 1981) y (Peters, 2002). Dentro de esta concepción más descriptiva de la hechura de políticas públicas, como lo sugiere Eduardo Feldman (2001), la gobernanza tiene que ver con la articulación de redes complejas de actores sociales y políticos que confluyen, democráticamente, en los procesos de gobierno (en un sentido amplio). Tales redes comprenden una amplia variedad de actores (instituciones estatales, intereses organizados, etc.) en un sector dado de política. Las redes varían considerablemente con respecto a su motivo de integración o área puntual de política que congrega a los actores; oscilando desde coherentes comunidades de políticas a coaliciones coyunturales.

Las redes de políticas públicas “facilitan la coordinación de intereses públicos y privados, en ese aspecto, elevan la eficiencia en la implementación de las políticas públicas” (Feldman, 2001: 19-20). En el siguiente apartado desarrollaremos a profundidad el tema de las redes de políticas públicas y sus diferencias teóricas con el enfoque de Gobernanza a fin de describir de una mejor manera los fenómenos gubernativos de coordinación y cooperación entre los miembros de una comunidad política.

La asociación plenamente axiológica que se le da al término Gobernanza, entendido como prácticas deseables de gobierno (por gran parte

²⁶ Los ‘bottom-uppers’, como ellos mismos se llamaron, centraban su análisis en los actores que interactúan en un problema específico en el nivel operacional local. La discusión original entre pluralistas y elitistas y la evolución de las teorías de agenda, verse en (Cobb y Eider, 1983).

de la literatura) con el concepto de redes de políticas públicas abiertas²⁷ no es casual. Ante ello Parsons diferencia los dos conceptos de una manera coincidente con la nuestra. Dota al concepto de redes de un carácter descriptivo amplio acerca del tipo de relaciones interdependientes que muestran los miembros de una comunidad de políticas públicas (“*stakeholders*”), a la hora de la hechura de una política pública (Parsons, 2008). Abriendo así la posibilidad a que las relaciones entre actores sean tan variadas y particulares como casos de comunidades políticas existan a través del tiempo.

Dentro de esta tendencia, de cierta forma innovadora dentro del enfoque de Políticas Públicas, es posible ver aportes teóricos que ven a la Gobernanza como comunidades de políticas públicas. La idea es que las comunidades pueden –y deberían- resolver sus problemas comunes con el involucramiento de sus miembros en la discusión de alternativas para resolverlos, con interés público, ya que, en palabras de Sabatier y Jenkins-Smith (1993), al referimos a comunidades de políticas públicas hablamos del conglomerado de individuos alrededor de un problema público, que comparten creencias básicas, valores, normas y posiciones políticas. En una perspectiva de frontera, la gobernanza comunitaria se construye sobre una imagen consensual de comunidad y el positivo involucramiento de sus miembros en los asuntos colectivos.

Así, desde las teorías de comunidades de políticas públicas, el estado es concebido como un actor insuficientemente dotado para tratar con los asuntos públicos y es más un instrumento del manejo del conflicto político (Pierre: 2000, 25) que el actor central en la hechura de las políticas. Por ello, el punto clave, está en el ámbito simbólico, al que alude el concepto de comunidad.

De acuerdo con Pappi y Hennig (1998) existen dos vertientes diferenciadas al momento de ver las redes de políticas públicas: la primera, como herramienta conceptual que ayuda a describir las relaciones Sociedad Civil - Estado o de subgrupos dentro de éstas, y la segunda, como técnica de investigación cuantitativa, tal y como se ha desarrollado en el ámbito

²⁷ a un tipo específico de redes de políticas públicas abiertas, cuya disposición tiende a la horizontalidad y su membresía incluye a todos los “*stakeholders*” o interesados y/o afectados por el curso de acción de una decisión pública materializada en una política

sociológico y sociométrico. Si nos atenemos a la primera vertiente, sabremos decir que la noción de comunidades de políticas nos permite dar un valor adicional a la participación de los llamados actores no estatales en la hechura de las políticas. Lo cual supone, en el análisis, un tratamiento diferenciado de cada miembro de la comunidad, ya que, en ningún caso se puede aislar al individuo de su historicidad y su peso político específico en la red social que se configura a la hora de negociar las políticas públicas.

Es claro que para Peters y Pierre las fronteras entre los conceptos de Gobernanza, redes de políticas públicas y comunidades de políticas públicas son difusas. Por ello es necesario marcar los territorios de las teorías y los fenómenos que cada cual describe respectivamente; de ello nos ocuparemos en el Anexo 1²⁸. Sin embargo nos queda claro que al hablar de comunidades de políticas públicas hablamos del dominio de todos los “*stakeholders*” involucrados en la construcción de esas políticas, pero vistos desde sus valores, historia y capacidades políticas a la hora de concurrir a la hechura de una política pública.

Por ello es de suma importancia relacionar este concepto a la hora de comprender el desarrollo de las prácticas de gobierno que identificamos como de Gobernanza, ya que nos brinda la posibilidad de entender la forma en que participan esos “*stakeholders*” en la hechura de políticas, pero no desde un planteamiento sintomático, sino histórico y organizativo. En conclusión, el aporte que desde la teoría de las comunidades de políticas públicas se hace a la comprensión descriptiva de la Gobernanza es que los actores – “*stakeholders*” importan, desde su historia y sus características políticas.

Hasta aquí hemos trabajado el concepto de Gobernanza contraponiendo los enfoques normativo y descriptivo. Teniendo en claro que un territorio común para los dos enfoques es el presupuesto de la existencia de un régimen democrático como el escenario donde la Gobernanza tiene lugar, en lo que sigue, trataré de aterrizar la reflexión descriptiva del término hacia casos específicos que den cuenta de la existencia del fenómeno, como prácticas de gobierno donde el estado sea un actor descentrado, exista la participación

²⁸ La discusión teórica ampliada sobre redes y comunidades de políticas públicas es pertinente para ampliar la comprensión diferenciada de los términos en mención con respecto de la noción de gobernanza, mas no es central para el capítulo que desarrollamos, por lo cual ubiqué esa parte del trabajo en un anexo, fuera del cuerpo de la tesis.

activa de la mayoría de “*stakeholders*”, interdependencias, etc. Para lo cual pretendo buscar prácticas de gobierno que coincidan con estas características, pero en entornos que no sean los ampliamente estudiados ejemplos británicos o nórdicos. Atendiendo a una realidad inmediata, tanto geográfica, como cultural, me centraré en algunas experiencias latinoamericanas, donde salta a la vista el hecho de que el supuesto democrático (en el sentido de Dahl) se rompe, pero sin duda como procesos de gobierno, bien podrían entenderse como gobiernos locales que implican Gobernanza.

1.5 Gobernanza, ¿es posible en contextos de pobreza e inequidad social?

Desde 1989, en Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, Brasil, se iniciaron una serie de cambios en la forma de entender y ser parte del gobierno local, que discursivamente se promocionan como prácticas de gobierno local participativo²⁹. Al ganar las elecciones para la prefectura de la ciudad, el PT (*Partido dos Trabalhadores*) marcó el inicio de una gestión que se planteaba como la crítica, “desde la cotidianidad”, hacia el modelo “neoliberal” de gerencialismo público que causó la crisis del sistema político en Brasil a partir de la implementación de las políticas de reforma y ajuste estructural a fines de los ochenta (Maldonado, 2003).

Durante 18 años de gestión del PT, el principal programa de reingeniería de la Prefectura ha sido el Presupuesto Participativo (PP). Implementar el PP implicó diseñar instancias de participación ciudadana que permitieron a los portoalegresenses decidir los criterios para la elaboración del 100% del presupuesto de la Ciudad³⁰; es decir participar activamente y con un nivel de incidencia inédito en la primera parte del ciclo de las políticas públicas. Al institucionalizar formalmente al PP como el eje de la hechura de las políticas públicas en la ciudad, esta práctica se convirtió en un mecanismo que modifica la relación entre los actores estatales y los no estatales; generando así, una red de políticas públicas menos jerárquica y con interdependencias

²⁹ En los discursos programáticos de los movimientos sociales y partidos políticos de izquierda, críticos con la “globalización neoliberal”, visibles en el Foro Social Mundial, el tema de “Otro mundo es posible” toma la textura de las “políticas alternativas” a la hora de referirse a los gobiernos locales participativos. Un análisis de estos discursos en (Dos Santos, 2004).

³⁰ Comienzan las actividades con plenarios regionales desde 1989, luego temáticos desde 1992 y se organizan diversos congresos ciudadanos desde 1996 para fijar criterios de largo plazo con respecto a la gestión municipal.

estructurales en gran parte del ciclo de políticas públicas³¹. A decir de sus principales promotores, el PP tiene por objetivo

involucrar a los ciudadanos, no sólo beneficiarios, sino principalmente conocedores de sus problemas y necesidades en el manejo y la administración del presupuesto designado por el gobierno local para el gasto en inversión social (...) lo cual representa una experiencia revolucionaria de planificación democrática que se contrapone a la visión tecno-burócrata de planificación central (De Sousa, 1998: 12).

Con lo cual, hablaríamos de un diseño institucional formal que involucra de manera activa, abierta y con tendencia a la horizontalidad a todos los “stakeholders” en la hechura de políticas públicas o al menos en la primera parte del ciclo.

A la experiencia de Porto Alegre se suman otras 400 alrededor del mundo, que en los últimos quince años han acogido, de manera heterogénea, a ésta forma de hacer políticas públicas (FSM, 2002). Entre estas experiencias destacan en América Latina, con distintos entornos sociales, culturales, políticos y económicos casos como: San Joaquín en Chile³² ; Arequipa en Perú³³; Cotacachi, Saquisilí, Nabón y los municipios de la CGLA (Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos) en Ecuador, etc. En todos estos casos es visible, desde la cotidianidad de las comunidades políticas, una forma de entender al gobierno como “un proceso dinámico de construcción colectiva no sujeto a los resultados; de diálogo entre los miembros de la comunidad; donde los actores estatales no son el centro absoluto de la red política; en el cual existe interdependencia” (Ramírez, 2001).

En el caso particular de los municipios de Ecuador, es de señalar que la implementación del PP obedece, tan solo, a una parte del proyecto de gestión pública que desde 1996 desarrolla el MUPP NP a través de la CGLA. Ello se debe a que, a más de insertar al gobierno en un esquema de interdependencia y descentrado de su protagonismo directivo en la primera parte del ciclo de

³¹ Implementar este programa exigía una ingeniería institucional que canalizara, de manera abierta y plural, la diversidad de intereses y demandas existentes; para viabilizar este proceso, Porto Alegre fue dividida en 16 regiones. En cada una de ellas se convocó a la población, por lo menos dos veces al año, bajo el sistema de Plenarias Temáticas para que discuta y entregue a los Consejeros, representantes de la ciudadanía ante el Foro de Delegados Regionales y Temáticos, el conjunto de prioridades acordadas democráticamente en las asambleas populares (Genro, 1999)

³² Las memorias documentadas del proceso de PP en San Joaquín verse en: <http://www.portalciudadano.cl/archivos/HACIA%20UNA%20DEMOCRACIA%20DELIBERATIVA.pdf> visitada el 12 de enero de 2008.

³³ Verse detalles metodológicos y documentos de la experiencia de Arequipa en los municipios de Bustamante y Rivero y Moliendo en: <http://www.labor.org.pe/oficina-arequipa/noticias/arequipa-noticias-01.php?kdigo=302> visitada el 10 de enero de 2008.

políticas públicas (Identificación del problema público, fijación de la agenda pública, generación de alternativas, toma de decisión, diseño); el proyecto del MUPP NP incorpora formas participativas en la implementación, así como, en la evaluación de las políticas públicas. Lo cual nos abriría la puerta para considerar que en estos municipios las prácticas de gobierno participativas, multiactorales, de interdependencia y coordinación, están presentes durante todo el ciclo de políticas públicas.

Como es evidente al revisar las estadísticas y los documentos que dan cuenta de los procesos políticos de los países latinoamericanos, en ninguno de ellos se satisfacen las condiciones de Dahl³⁴. Por lo tanto, ninguna de las experiencias asociadas con los gobiernos locales participativos se podría identificar como de gobernanza.

En lo que sigue trato de hilvanar los elementos teóricos que nos permiten relajar este supuesto de vigencia democrática para la existencia de Gobernanza; de tal suerte que, al definir conceptualmente al fenómeno, demos cuenta de los aspectos procesuales que incumben directamente a la forma en cómo se construyen, implementan y evalúan las políticas públicas en una comunidad política determinada; mas no en los aspectos relacionados con las condiciones “ambientales” o de entorno político que rodean a la hechura de las políticas públicas.

1.6 Una construcción conceptual de Gobernanza funcional a Latinoamérica

Atendiendo a la posición descriptiva de los elementos de la Gobernanza y en el afán de construir un concepto que nos posibilite dar cuenta de las prácticas de gobierno “alternativas”, cooperativas y descentradas del actor gobierno; bien vale la pena explicitar ciertos puntos de acuerdo y complementariedad entre las definiciones de Aguilar, Blair, Rhodes, Cátala, el Concejo Británico, Kooiman, Le Galès y Parsons; Mismos que tienen que ver con:

- a) La importancia de ver a la Gobernanza como un proceso estructurado, institucional (no necesariamente formal) y políticamente directivo de la

³⁴ Un estudio más profundo acerca de este tema en (de| Prado, 2007).

sociedad donde el estado interactúa con la sociedad civil para generar gobierno (Aguilar, 2006). A esto hay que señalar, que la forma de la interacción entre los actores en Gobernanza es cooperativa e interdependiente, como lo señala Rhodes y Le Galés (2000). Pero yendo más allá, la interdependencia en Gobernanza debe ser marcada por una tendencia hacia la horizontalidad en la interacción; en la cual, los miembros de la comunidad política coordinan sus intereses con sentido público.

b) La Gobernanza no se puede entender, si no se explicita la importancia de la participación amplia de los actores no estatales en los procesos de gobierno; siendo tal vinculación permanente a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas.

Ya que, no basta con la participación de los actores no estatales y de otros niveles de gobierno en la hechura de las políticas públicas de manera aislada o intermitente. En nuestra concepción de Gobernanza se requiere que dicha participación sea abierta y voluntaria (aunque obligatoria para el actor gubernamental) para que todos los “*stakeholders*” puedan involucrarse durante todo el ciclo de políticas públicas en la hechura de las mismas. Esto tiene sustento en la idea de Parsons (2008: s/p) en que se debe asumir a la gobernanza como “un proceso permanente de participación inter y trans gubernamental, pero que durante todo el ciclo de políticas públicas, incorporando los aportes de los actores no gubernamentales en las decisiones públicas”.

c) La diferenciación del proceso de gobierno con el actor estado, como un hecho más allá de la semántica política. A pesar de que para Rhodes este hecho semántico por sí mismo es trascendental, para nosotros trae una implicación adicional relacionada con la noción de autogobierno de la comunidad política. Al hablar de la distinción semántica, nos referimos a que la noción de proceso de gobierno hace referencia a la interacción entre los miembros de una comunidad política en el marco de instituciones formales (fruto del pacto social hecho ley) y aquellas informales (inmanentes a la sociedad y sus costumbres) en la que se definen de forma autónoma las soluciones a los problemas públicos. Mientras que al hablar del actor estado,

hacemos referencia a la compleja organización, en mi opinión flojamente acoplada³⁵, que administra la cosa pública.

Esta distinción semántica obliga a reformular el lenguaje; ya que, se diferencia a la organización-institución que es el actor estado, del proceso de autogobierno de una comunidad política y de la forma en que se hacen las políticas públicas. Este hecho no es menor, en la medida en que al hablar de gobierno, con el adjetivo de participativo, hablamos de un proceso de empoderamiento y apropiación simbólica de la cosa pública de parte de los ciudadanos; mismos que bajo un esquema de democracia representativa, usualmente se desentienden de los procesos deliberativos a cerca de los problemas públicos que implica la ciudadanía en gobernanza.

d) La desvinculación del concepto de Gobernanza del de desarrollo, en cualquiera de sus acepciones, es un hecho que remarca la idea de gobierno como proceso de hechura de políticas públicas, independientemente de los resultados que este tenga en términos de desempeño o impacto. Por lo cual no estamos hablando de eficiencia gubernamental, en el sentido del BM o de Huther (1998)

e) La Gobernanza es un tipo ideal, no axiomático, que describe procesos particulares de gobierno, históricamente relativos a sociedades post burocráticas y post industriales. Esto quiere decir que nuestra concepción de gobernanza no es un recetario de prácticas de gobierno. Sino la descripción de cómo la singular disposición de la comunidad política donde se aplica determina formas particulares de procesar los problemas públicos y resolverlos a través de políticas que involucren de forma activa a todos los “*stakeholders*”.

Al relacional el inciso e con el b, tenemos que el proceso de hechura de políticas públicas se basa en la coordinación multiactorial de todos los “*stakeholders*”. Ello implica establecer una serie de reglas de interacción. Sin embargo, el carácter no axiomático de la definición nos ata de manos en ese sentido; por lo que resignificamos la palabra regla y le damos un sentido de condición de interacción. La cual estará marcada por el respeto a la

³⁵ En el sentido de Simon (1972)

intersubjetividad en el diálogo permanente de los miembros de la comunidad política³⁶.

Inaugurar un espacio de reconocimiento intersubjetivo de los “*stakeholders*” implica crear (de manera un tanto burda), al menos formalmente lo que Habermas (1973: 53) denominaría “esfera pública”. Tal noción designa un escenario en las sociedades modernas en el cual la participación política se realiza por medio del diálogo. La esfera pública es un espacio donde los ciudadanos piensan y examinan sus asuntos comunes y por lo tanto es un escenario institucionalizado de interacción de intereses.

La importancia de que el espacio de diálogo sea institucionalizado no es menor, ya que ello garantiza las condiciones de concurrencia periódica y la confianza en el espacio. Por lo que, la permanencia del espacio dependerá de la legitimidad y las garantías institucionales que se le brinden al mismo. Ello en muchos casos puede interpretarse como la necesidad de establecer candados institucionalmente formales para evitar la prevalencia de un actor sobre otro o la misma disolución del espacio cuando sus productos no responden a los intereses de uno u otro actor.

f) Los procesos gubernativos de Gobernanza reconocen la subjetividad de cada “*stakeholder*”, no solo al momento de concurrencia a la hechura de las políticas públicas; sino también en el reconocimiento de la historicidad de los miembros de la comunidad política desde su identidad individual y colectiva. Lo cual implica decir que en Gobernanza cada actor importa. Solo así se puede dar cuenta de las racionalidades y los posibles caminos que sigue cada proceso gubernativo. En palabras de Parsons (2008), una comunidad política genera gobierno por gobernanza cuando los “*stakeholders*” mapean los problemas públicos, trazan cursos de acción, pero fundamentalmente tejen redes de sentido desde sus comprensiones subjetivas del mundo que sirven para guiar (steering) los cursos de acción que tienden a solucionar los problemas públicos.

Una vez definidos estos seis puntos donde se exponen los siete andariveles de la Gobernanza que señalábamos párrafos atrás, a continuación

³⁶ Ello, en coincidencia con lo planteado por Parsons (2008), donde se establece como una de las condiciones de la gobernanza a la existencia de una comunidad de diálogo entre actores que se reconocen en su diversidad, pero que al mismo tiempo dialogan en un espacio político de intercambio, negociación y generación de interés público.

propongo la definición con la que trabajaremos Gobernanza a lo largo del presente trabajo investigativo, así entenderemos por Gobernanza:

Proceso estructurado, institucional y políticamente directivo particular a cada sociedad, en tanto comunidad política singular, donde los distintos niveles e instituciones del estado interactúan cooperativa e interdependiente con actores individuales y colectivos no estatales para generar auto gobierno, de manera tal que los intereses de los miembros de ésta comunidad se coordinen con tendencia hacia la horizontalidad y con sentido público en la elaboración de políticas. Siendo tal vinculación permanente durante a todo el ciclo de las políticas públicas.

1.7 Conclusiones Conceptuales

En el desarrollo de este capítulo hemos distinguido dos grandes corrientes de aproximación al fenómeno de la Gobernanza: la axiológica – prescriptiva y la descriptiva de nuevas formas de gobierno. En la primera aproximación destacamos su apego normativo a la eficiencia del ejercicio de gobierno, respecto de sus resultados; ya sean económicos, políticos o sociales. Mientras que, del lado de la aproximación descriptiva de las nuevas formas de gobierno, resaltamos su énfasis en el proceso de hechura de políticas públicas, la observación las prácticas participativas de gobierno durante el ciclo de políticas.

Al analizar la corriente axiológica – prescriptiva nos topamos con una constante a la hora de caracterizar a la Gobernanza como las “buenas prácticas de gobierno” y más aún como el “buen gobierno”: el énfasis en los resultados. Los aportes del BM, Leftwich, Kauffman, Dessai, etc. denotan una vinculación normativa entre el desempeño deseable del gobierno y la democracia, el desarrollo y la vigencia del estado de derecho. Ninguno de los autores presentados se desvincula de una visión estadocéntrica y parcial de la hechura de políticas públicas. Misma que en algunos casos se adscribe a una comprensión vertical “top-down” del ejercicio de gobierno.

Es de destacar que los mayores esfuerzos por operacionalizar y llegar a monitorear las prácticas “deseables” de gobierno, que desde esta corriente se asumen como de Gobernanza, son precisamente los desarrollados por Kauffman (2005). Tal desarrollo teórico-metodológico se objetiva en la

construcción de un índice de gobernanza; el mismo que se usa para medir el desempeño de gobierno en: a) rendición de cuentas; b) estabilidad política y ausencia de violencia, c) efectividad del gobierno, d) calidad normativa, e) estado de derecho; y f) control de corrupción. Sin embargo el ámbito de aplicación de este índice se limita al espacio nacional, dejando intocada la complejidad del fenómeno gobernanza y su monitoreo en el espacio de los gobiernos locales. Otros aportes, como el de Bonaglia incluyen en sus observables al IDH como parámetro para calificar la Gobernanza, en tanto gobierno eficiente.

Más allá de criticar la validez de los aportes de la corriente normativa, contrapusimos a estos con los de la corriente que denominamos descriptiva. Así, el eje de discusión al que sometimos a la segunda corriente fue definir los elementos que hacen diferente a la Gobernanza de otras formas de gobierno. La respuesta la sintetizamos en la descripción de seis dimensiones en las prácticas gubernativas de una comunidad política: a) proceso institucionalizado (formal o/e informalmente) de autogobierno; b) multiactorial relativo a la comunidad política c) cooperativo e interdependiente entre todos los “*stakeholders*”, d) no restringido a los resultados; e) no prescriptivo; y f) que es permanente en todo el ciclo de políticas públicas.

Desde la corriente descriptiva, cada dimensión de la gobernanza responde a una pregunta sobre el carácter de las prácticas de gobierno que se entienden como nuevas. Así nos planteamos: ¿cómo son esas prácticas? ¿Quiénes participan? ¿Cómo participan? ¿Dónde se desarrollan? ¿Cómo se observan? ¿Cuánto tiempo duran? ¿Por qué se dan? y ¿De qué dependen?

Para responder a la primera pregunta de ¿cómo son esas “nuevas” prácticas de gobierno? La respuesta se refiere a la institucionalización del proceso de gobierno. Con ello, teóricamente tratamos de definir que para ser considerados como de gobernanza, los procesos gubernativos deben minimizar los costos producidos por la incertidumbre en las decisiones públicas. Es decir, al tener reglas claras de cómo se toman las decisiones públicas durante la hechura de las políticas, el gobierno autónomo de una comunidad política se desarrolla con mayor fluidez. Por tanto esta práctica de institucionalizar los procesos de gobierno se diferencia de los usos donde la

discrecionalidad es la tónica de un gobierno potencialmente conflictivo y poco ágil ante la falta de claridad en las reglas del “juego de gobierno”.

Habiendo definido a los “*satekeholders*”, según Parsons (2008), como los actores individuales o colectivos interesados y/o afectados por el curso de acción de una decisión pública; En la respuesta a ¿quienes participan? encontramos que la característica básica de la gobernanza, como proceso de gobierno, es la de ser participativo. Por lo tanto, un proceso gubernativo que se identifica como de gobernanza debe incluir a la mayor cantidad posible de “*satekeholders*” en cada uno de los momentos del ciclo de políticas públicas.

Una observación importante es que en la elaboración teórica de Gobernanza no se establece un umbral de la participación de estos actores. Es decir, la teoría no fija los parámetros para definir cuando se llega a involucrar a “la mayor cantidad de “*stakeholders*”” y cuando no. Por ello, considero fundamental distinguir varios niveles de participación en los diferentes momentos de la hechura de las políticas. Ello nos permitirá cubrir el vacío de la teoría al que hacemos referencia.

Así, diferenciar entre una participación abiertamente participativa³⁷, una corporativa³⁸ y una restringida o discrecional³⁹, significa definir cómo es el proceso de participación de los ““*stakeholders*””. Aspecto que aparentemente pasa desapercibido para los teóricos de la Gobernanza y que con la operacionalización de las variables trato de complementar.

Respecto de la pregunta ¿cómo participan los ““*stakeholders*””? debo señalar que la respuesta implicó definir a la participación en gobernanza como la interacción cooperativa de los ““*stakeholders*””. Ello significa que en

³⁷ cuando existe un diseño institucional o una norma que posibilite de manera autónoma concurrir y ser parte del espacio público a todo ciudadano, habitante o miembro de la comunidad política. De tal forma que sin importar su filiación o su pertenencia o no a una organización, cualquier individuo pueda participar de las decisiones públicas de su comunidad política, por el simple hecho de estar interesado o sentirse afectado por el curso de acción de una política.

³⁸ cuando el diseño institucional que rige la comunidad política, impide la participación individual o singular de los miembros de la misma. Es decir, el espacio público de toma de decisiones, que se objetiva en políticas públicas específicas que afectan a los miembros de la comunidad política, está restringido para las organizaciones reconocidas por el actor gobierno. Este nivel de participación puede a su vez tener connotaciones distintas, por ejemplo, el espacio de discusión público puede ser restringido para los dirigentes de las organizaciones o ser más abierto y pese a aceptar la participación de independientes, el peso específico de las dirigencias de las organizaciones determina que su participación es más importante que la del resto. Sin embargo, una subcategorización de este nivel de participación dependerá del grado de prolijidad que se aspire a observar en la operacionalización de las variables, como lo veremos más adelante.

³⁹ que es discrecional del actor Estado. Con esto queremos decir que el actor estatal define quienes participan en la hechura de políticas públicas.

gobernanza las prácticas de gobierno deben ser fruto de un proceso de discusión de los intereses, visiones y posiciones de los “*stakeholders*” sobre los problemas comunes en el espacio público. De manera tal que, la comunidad política construye sus propias políticas en medio de un espacio público abierto, donde existe un diálogo, basado en el respeto y el reconocimiento de la subjetividad del resto de “*stakeholders*”.

Al responder a la pregunta de ¿Dónde se desarrollan las prácticas de gobernanza? en los aportes de Blair y Kooiman encontramos que es importante distinguir los niveles territoriales donde se trata de ver estas prácticas. Ellos distinguen entre gobernanza internacional, nacional y local. Al revisar la literatura de las dos corrientes encontramos un vacío enorme en la operacionalización de los conceptos en los niveles internacional y particularmente en el local. Siendo de interés de ésta investigación analizar el nivel local, la respuesta que se puede dar a la localización de las prácticas es relativa a la comunidad política cantonal, ya que, por su tamaño y el tipo de relaciones que implican los vínculos territoriales, es posible establecer las relaciones causales que proponemos en nuestras hipótesis de trabajo.

¿Cuánto duran estas prácticas? para responder a esta pregunta, es fundamental una coincidencia entre Aguilar (2007) y Parsons (2008) quienes sostienen que para que podamos hablar de gobernanza como prácticas de gobierno, debemos vincular esa participación cooperativa de los “*stakeholders*” durante todo el ciclo de políticas públicas, ya que solo así se puede garantizar que sea una participación efectiva.

En el recorrido que hicimos del estado de la cuestión sobre Gobernanza local, un tema inexplorado es cómo observar estas prácticas de gobierno participativo durante todo el ciclo de políticas. De ahí la necesidad de desarrollar por cuenta propia instrumentos de observación que hicieran posible operacionalizar al concepto. Tal desarrollo lo expongo en el apartado metodológico.

Una de las preguntas que marca el rumbo de la investigación es ¿De qué dependen estas prácticas de gobernanza? Desde las hipótesis secundarias trato de demostrar que las prácticas de gobierno, enumeradas

anteriormente, dependen en gran medida de la cultura de la política⁴⁰ de los “*stakeholders*” y del marco institucional formal que obliga a los actores hegemónicos a instaurar espacios de diálogo “horizontal” con el resto de actores miembros de la comunidad política local.

Si nos fijamos en la primera relación de dependencia (cultura de la política y gobernanza local) hablamos de una dimensión que tampoco se explora en la literatura sobre Gobernanza, que es la importancia de la subjetividad del actor o “*stakeholder*”, ya que como lo plantea Parsons, la definición de “*stakeholder*” le resta subjetividad al actor (individual o colectivo) que participa de la hechura de políticas públicas. El autor inglés no tiene en cuenta la importancia de la historicidad de ese actor; no analiza su origen, su complejidad social; tampoco tiene en cuenta su estructura de valores, su dinámica organizativa, sus flujos de comunicación interna y otro conjunto de factores que hacen específico, particular e irrepetible a cada actor. Por lo cual, considero de vital importancia darle nombre y apellido a un “*stakeholder*” que en el desarrollo teórico aparecía como genérico, homogéneo y sin subjetividad histórica.

En la relación de dependencia Cultura de la política-Gobernanza nos referimos a que la existencia de procesos de gobierno por gobernanza dependen de que tan participativas sean: la cosmovisión, los valores y prácticas culturalmente legitimadas y socialmente validadas por el conocimiento local, internalizadas en los hábitos políticos de la comunidad; de las costumbres y símbolos que hacen a cada miembro de la comunidad política reconocer el poder, la autoridad, la participación y la representación política en la comunidad⁴¹.

Al hablar del marco institucional formal que obliga a los actores hegemónicos a instaurar espacios de diálogo “horizontal” con el resto de actores miembros de la comunidad política local, nos referimos a aquellas instituciones formales que elevadas al rango de ley, reglamento, ordenanza o

⁴⁰ El término lo tomamos en el sentido de Robinson (1994) cuando habla de “las prácticas políticas que están culturalmente legitimadas y socialmente validadas por el conocimiento local; enraizadas en los hábitos, costumbres y símbolos relativos al poder, autoridad, participación propios de una comunidad. Mismos que están presentes en el imaginario tanto de las elites, como del resto de la población” (1994: 3). El desarrollo de este concepto en el Capítulo 3.

⁴¹ Las características que cito corresponden a la definición de cultura de la política presente en Robinson (1994)

disposición administrativa condicionan principalmente al actor Estado a propiciar las condiciones para que se de ese espacio público donde se discuten, se elaboran y se retroalimentan las políticas públicas de cada localidad.

En lo que sigue desarrollaré los observables y la instrumentalización de las mismas a fin de establecer una operacionalización metodológicamente válida para observar las prácticas de gobernanza en los casos planteados. Posteriormente iniciaré la caracterización exhaustiva de la historicidad y complejidad organizativa del actor MIE, cuya acción multidimensional es la variable independiente de la hipótesis de trabajo. Esto con el fin de dar cuenta de la naturaleza del actor y como se ha dicho párrafos atrás, darle nombre y apellido a nuestro “satekeholder” de análisis.

1.8 Operacionalización del Concepto de Gobernanza

Para operacionalizar este concepto y fijar observables que nos permitan dar cuenta de su mayor o menor presencia en la cotidianidad de las prácticas de gobierno, es necesario segmentarlo en cuatro partes: la primera, que se refiere a la naturaleza (directiva, estructurada e institucional) del proceso de autogobernarse de parte de los miembros de una comunidad política particular (que incluye a actores gubernamentales y no gubernamentales por igual); la segunda, que es la forma de ese proceso (cooperativo e interdependiente); la tercera, que es la jerarquía de los actores; y la cuarta, es el tiempo que dura este proceso (durante todo el ciclo de políticas públicas).

Este último punto nos lleva a considerar que si tomamos como referencia a la dimensión temporal para monitorear al proceso de gobernanza, debemos empezar por hacer caso de la cuarta parte (de nuestro concepto) como una guía esquemática para establecer hitos y monitorear la existencia de prácticas gubernativas que sean identificables como ejemplos del concepto. De ahí que, tomamos a la definición de ciclo de políticas públicas como un punto de partida para establecer estos momentos de observación.

A partir de la revisión del *Estudio Introductorio de Políticas Públicas* de Aguilar, es claro que no existe un consenso para definir los pasos del ciclo de Políticas Públicas. Como bien lo señala Aguilar, cada investigador puede ampliar o acotar las fases del denominado ciclo de acuerdo al objeto de estudio y al énfasis que se le den a los procesos básicos en una política: diseño-planificación, implementación y evaluación de políticas (Aguilar, 2007). Sin embargo, hay que señalar que de acuerdo con (Majone, 1997 y Tamayo, 1997), podemos identificar los siguientes pasos: 1) Identificación del problema público⁴²; 2) la fijación de la agenda pública⁴³, 3) evaluación de alternativas⁴⁴;

⁴² La definición de un problema público tiene dos elementos centrales: debe ser aceptable al consenso de los involucrados en la hechura de la política, y a la vez, debe incluir una definición operativa que permita una intervención pública viable tendiente a solucionarlo.

⁴³ Para Nelson la fijación de la agenda pública tiene que ver con “ El proceso por el cual los conflictos y las preocupaciones llegan a ser identificados por los miembros de la comunidad política perciben como dignas de atención pública (...) y que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad competente” (Nelson, 1993: 107), en Aguilar, 1993) pero a demás incluye temas como la “etiquetación” o priorización de los intereses de acuerdo a la correlación de fuerzas que tengan los miembros de la comunidad política a la hora de establecer los temas prioritarios para la intervención pública.

⁴⁴ Se trata de la generación de posibles cursos de acción tendientes a solucionar el problema público, teniendo en cuenta las dificultades y consecuencias de la intervención pública. Para Majone (1997) en este momento del ciclo, existe una tensión entre lo practicable y lo ideal, entre la investigación de los

4) toma de decisión⁴⁵; 5) diseño⁴⁶; 6) implementación⁴⁷ y 7) evaluación⁴⁸. Otros autores como Bardach (2000) se identifican ocho pasos hasta la toma de decisiones sobre una política determinada.

Sin negar la importancia que tiene cada una de las fases del “ciclo ampliado de las políticas” (dependiendo de cada autor), para este trabajo propongo una esquematización del ciclo de Políticas Públicas donde se respeten los procesos básicos identificados por Aguilar: diseño, implementación y evaluación. Con una precisión adicional de orden conceptual donde entendemos a la evaluación de la política pública desde una perspectiva de la teoría del principal agente, lo cual implica darle a esta fase el carácter de *accountability*. Siendo su equivalente en español “rendición de cuentas”. De ahí que nuestros hitos de observación de las prácticas de gobierno a lo largo de todo el ciclo de políticas públicas sean: diseño, implementación y rendición de cuentas.

Una vez definidos los hitos de observación durante el ciclo de políticas públicas y teniendo en cuenta que muchas veces estas fases se superponen y no se desarrollan de manera concatenada; las dimensiones del concepto de Gobernanza que incluyo en el monitoreo de este estudio son:

a) La naturaleza directiva, estructurada e institucional del proceso de autogobernarse. La clave para esta dimensión es la estructura

límites de la política y el esfuerzo por extender el campo de lo políticamente posible o factible. Por ello, una alternativa será factible cuando logre superar las restricciones operantes: políticas, económicas, institucionales, legales y culturales.

⁴⁵ Aguilar (1993) sostiene que la decisión de política pública es el resultado de la confluencia de diferentes aspectos: problemas públicos, alternativas de solución, actores participantes y oportunidades de elección. La problemática que entraña este “paso” es precisamente optar por la mejor alternativa a partir de la evaluación de la información que se genera a en el “paso” anterior. Sin embargo, en toda comunidad política el desbalance de los criterios que condicionan la priorización y el orden de las alternativas puede no siempre a optar por la mejor alternativa.

⁴⁶ Una vez seleccionada la “mejor” alternativa (de acuerdo a los criterios de “optimización”, valores y requerimientos de la comunidad política) el proceso de diseño de la política implica el desarrollo y planificación extensa de la alternativa seleccionada, de tal manera que se completa el proceso previo a la implementación o puesta en marcha de la política.

⁴⁷ Es entendida como la puesta en marcha de la decisión pública hecha política. Tamayo Saez (1997) sostiene, que la complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que este funciones, cuanto más elevado sea el número de actores y decisiones, más difícil es controlar la implementación.

⁴⁸ Es la última “fase” del proceso y a la vez la primera, por el carácter cíclico del mismo. Tamayo Saez, en coincidencia con Majone, sostiene que en los sistemas democráticos los productos de la evaluación tendrán diferentes utilidades políticas, “se tendrá que rendir cuenta de los actos, explicar las decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados y legitimar con resultados las decisiones”. La evaluación tiene como propósito generar información que permita orientar las decisiones futuras de la política pública.

institucionalizada, formal o informal, de los procesos de gobierno, visibles en la formalización o en la simple práctica por costumbre de una determinada forma de generar las decisiones y acciones colectivas.

b) La inclusión de los miembros de la comunidad política particular que a más de incluir a actores gubernamentales, involucra a actores no gubernamentales con similares capacidades de interlocución en la hechura de políticas públicas. En este ítem la clave es la participación inclusiva de los “*sakeholders*” (Parsons, 2008), o sea de los interesados y afectados por la política pública en marcha.

De tal manera que si asignamos una función que incluya los hitos de monitoreo de las dimensiones de gobierno participativo la función de gobernanza local sería la de la Ecuación 1

Ecuación 1	
$G_{loc} = (\beta_1)X_1 + (\beta_2)X_2 + (\beta_3)X_3$	
Donde	
G_{loc} = Gobernanza local	β_1 = Ponderador de X_1
X_1 = diseño de políticas (planificación)	β_2 = Ponderador de X_2
X_2 = implementación de políticas	β_3 = Ponderador de X_3
X_3 = Rendición de cuentas	

Hay que resaltar que de la revisión del estado de la cuestión, teóricamente no encontramos razones teóricas sustantivas para asignar una ponderación distinta a cada uno de los momentos de observación, ya que para Aguilar (2007) ninguna fase es más importante que otra. Siendo así, asigné a cada uno de los componentes de nuestra ecuación idéntico valor ponderado, es decir todos pesan lo mismo a la hora de computar las observaciones realizadas, conforme lo expresamos en la Ecuación 2.

Ecuación 2
$1 = \beta_1 = \beta_2 = \beta_3$

En el primer momento de diseño de políticas observaremos la realización o no de: a) Presupuesto participativo, y b) Plan de desarrollo cantonal. En ambos casos monitoreamos la participación activa de los miembros de la comunidad política en el diseño de las Políticas Públicas y la

asignación de los recursos, bajo el supuesto del consenso para su aprobación. Diferenciando si la participación de los “*stakeholders*” fue: amplia (cuando en los procesos se incluía, de manera amplia y sin restricciones o barreras a la participación de algún actor interesado, a la mayoría de los interesados o afectados), corporativa (cuando el proceso de planificación y toma de decisiones públicas integró a actores corporativos y/o gremiales de forma excluyente) y restringida (Cuando el proceso de confección de la planificación y la toma de decisiones públicas integró solo a camarillas de actores cercanos al alcalde). Para el efecto monitoreamos:

- 1) lugares y fechas donde se realizó o no la confección del presupuesto y/o el plan de desarrollo participativo con participación amplia de los “*stakeholders*”;
- 2) número de eventos y documentos avalados de discusión sobre los destinos de las finanzas públicas (asambleas, talleres, foros);
- 3) número de documentos que recogen los resultados del proceso de confección de presupuesto o plan de desarrollo participativo;
- 4) el nivel de institucionalización formal o informal que tiene cada proceso; y
- 5) la percepción de los actores sobre si se recogieron o no los disensos y/o las opiniones de los actores políticos, sociales, individuales y colectivos que no estaban alineados o que comportaran un interés contrario al del grupo político con mayores recursos de poder.

Conforme lo detallamos en el párrafo anterior, en la Ecuación 3 la relación de dependencia se expresa formalmente de la siguiente manera:

Ecuación 3	Ecuación 4
$X_1 = (\zeta_1)P_p + (\zeta_2)P_d$	$\zeta_1 = \zeta_2 = 1$
Donde	
X_1 = diseño de políticas (planificación)	ζ_1 = Ponderador de P_p
P_p = Presupuesto Participativo	ζ_2 = Ponderador de P_d
P_d = Plan de desarrollo	

Conforme lo observamos en la ecuación 4, los ponderadores ζ_1 y ζ_2 tienen idéntico valor. Debido a que el proceso de definición de los problemas

públicos, identificación y discusión de alternativas, evaluación de las mismas y toma de decisiones están inmersos en ambos componentes. La diferencia entre uno y otro radica en que el presupuesto participativo tiene en cuenta la asignación de recursos económicos para la implementación de políticas fundamentalmente de corto plazo, mientras que el plan de desarrollo involucra la elaboración de políticas públicas en el mediano y largo plazo.

Para recaudar la información que monitorea la existencia de prácticas gubernativas de gobernanza en el primer momento del ciclo de política pública, se entrevistaron a diferentes “stakeholders” en cada cantón⁴⁹:

- i) Para dar cuenta del Estado diferenciamos al nivel local del nacional. Así entrevistamos a un personero de la Gobernación Provincial, como representante del gobierno nacional; en el nivel local, en cambio al Alcalde de cada cantón, al funcionario encargado de planificación, al de presupuesto y al de obras públicas.
- ii) Para dar cuenta del MIE, abordamos en cada cantón al coordinador del MUP NP, y al menos a uno de los miembros de la directiva de la OSG predominante en el espacio cantonal.
- iii) Como la dinámica poblacional de los cantones implica una diferenciación entre el espacio urbano y el rural, en cada caso se hicieron dos entrevistas, una a un poblador urbano y otra a uno campesino escogidos al azar.
- iv) Ubicamos a los actores terratenientes o de familias de terratenientes históricos, siempre que fue posible con una entrevista por cada caso.
- v) Por último, entrevistamos a “empresarios” o dueños de negocios con prestigio en el cantón. No siempre a los más grandes, pero si tratando de dar cuenta de los negocios vinculados con las industrias más representativas de cada zona. Es de señalar que en 4 de los 6 casos estos personajes coincidieron ser también miembros de familias terratenientes o exterratenientes.

En el caso del monitoreo del momento de diseño-planificación de políticas públicas, para ambos casos, presupuesto participativo (Pp) y plan de desarrollo cantonal (Pd), los observables son idénticos, ya que responden a

⁴⁹ Verse en detalle el listado de cada una de las entrevistas logradas en Anexo 1

una metodología similar en la organización de talleres y asambleas que implican considerar los observables que apuntamos en las ecuaciones 5 y 6.

Ecuación 5	Ecuación 6
$Pp = (\alpha_1)R + (\alpha_2)A + (\alpha_3)D + (\alpha_4)F$	$Pd = (\alpha_1)R + (\alpha_2)A + (\alpha_3)D + (\alpha_4)F$
Donde	
Pp = Presupuesto Participativo	α_1 = Ponderador de R
R = realización del proceso	α_2 = Ponderador de A
A = apertura del proceso	α_3 = Ponderador de D
D = Documentación	α_4 = Ponderador de F
F = formalización del proceso	Pd = Plan de desarrollo cantonal

Respecto de los observables, al hablar de realización del proceso o “R”, indagamos a través de una pregunta cerrada si se confeccionó o no el presupuesto participativo (Pp) y/o el plan de desarrollo estratégico cantonal (Pd). Cuando definimos a “A” como el grado de apertura del proceso, nos referimos específicamente a una variable categórica que distingue tres posibilidades:

a) apertura amplia, cuando existe un diseño institucional o una norma que posibilita de manera autónoma concurrir y ser parte del Pp o Pd a todo ciudadano, habitante o miembro de la comunidad política. De tal forma que sin importar su filiación o su pertenencia o no a una organización, cualquier individuo pueda participar de las decisiones públicas de su comunidad política, por el simple hecho de estar interesado o sentirse afectado por el curso de acción de una política.

b) corporativa, cuando el diseño institucional que rige la comunidad política impide la participación individual o singular de los miembros de la misma en los procesos de Pp y/o Pd. Es decir, el acceso a Pp y/o a Pd está restringido para las organizaciones o los miembros de organizaciones reconocidas por el actor gobierno.

c) apertura restringida, cuando el acceso a Pp y/o a Pd está sujeto a la discrecionalidad del Estado y la participación de los “stakeholders” en estos procesos se define por la voluntad del actor estatal. De tal manera que el

diseño institucional que rige a la comunidad política restringe la participación en Pd y Pp aun grupo de actores que gozan de la simpatía del actor gobierno.

En lo que se refiere al monitoreo del segundo momento de observación, (implementación participativa), los observables se relacionaron con la capacidad de incidencia en la incorporación de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, con observables como: 1) Intervención autónoma de los beneficiarios en el ciclo de gestión de una política pública: ejecución y mantenimiento (número de comités de gestión compartida y de autogestión comunitarios con apoyo y convenio con el municipio), fijación de tarifas (número de actas de cabildos abiertos); 2) Canales de información y participación de la comunidad institucionalizados formal o informalmente.

Ecuación 7

$$X_2 = (\zeta_1)R + (\zeta_2)A + (\alpha_3)D + (\alpha_4)F$$

Donde

X_2 = implementación de políticas

R = realización del proceso

A = apertura del proceso

D = Documentación

F = formalización del proceso

ζ_1 = Ponderador de R

ζ_2 = Ponderador de A

α_3 = Ponderador de D

α_4 = Ponderador de F

Al igual que en las ecuaciones 5 y 6, al referirnos a "R" monitoreamos la realización o no de procesos de implementación de políticas públicas donde se incorporan a varios "stakeholders" además de los identificados como estatales (alcaldes, prefectos y gobernadores). Asimismo, monitoreamos la apertura del proceso de implementación, otorgándole un valor de 3 a la variable cuando es de apertura amplia, de 2 cuando es corporativa, 1 cuando es de apertura restringida y 0 cuando el proceso no cuenta con participación de "stakeholders" que no sean parte del actor gobierno.

Al referirnos a "D", documentación, hablamos de una variable donde establecemos tres categorías: la primera, que recibe una calificación de 2 puntos si existen memorias sistematizadas, donde se recoge de manera detallada el proceso de participación en la implementación de políticas y además se certifica la asistencia de los participantes al mismo; la segunda,

que recibe 1 punto, si existen memorias poco sistemáticas, en las cuales no se lleva un registro pormenorizado de las asistencias de los participantes; la tercera, que no recibe puntuación si no existen memorias documentales del proceso de implementación participativa.

En cuanto a la variable F, formalización del proceso, tratamos de dar cuenta de si está o no institucionalizado formalmente el proceso de participación social o ciudadana en la implementación de las políticas públicas, como parte de una ordenanza, reglamento, ley o resolución administrativa vigente. En este sentido, la variable toma el valor de 1 si el proceso está institucionalizado y 0 si no lo está.

Para obtener ésta información se revisaron las actas municipales y de las juntas parroquiales donde se tuvo acceso. Sin embargo ésta fuente directa arrojó demasiados datos perdidos, sea por pérdida de información o por no recopilación y acceso limitado a la misma. De ahí que se buscó una fuente adicional en las entrevistas con miembros de cada comunidad política.

En lo referente al tercer momento, de Rendición de cuentas, fijo dos momentos para monitorearlo: el primero de carácter formal que da cuenta del cumplimiento de la ley de participación, rendición de cuentas y control social; donde es importante ver cómo funciona y qué tan transparente y participativo es el gobierno local; y el segundo, que tiene que ver con los mecanismos de “enforcement”, para hacer cumplir el mandato de la comunidad política por parte de la sociedad civil a la instancia ejecutiva. Para lo cual, planteo monitorear los mecanismos institucionalizados localmente (formales e informales) de rendición de cuentas y de veeduría de las políticas públicas. Conforme lo recojo en de manera formal en la siguiente ecuación:

Ecuación 8

$$X_3 = (\varphi_1)T + (\varphi_2)E$$

Donde

X_3 = Rendición de cuentas

T = Transparencia en el acceso

a la información pública

Ecuación 9

$$\varphi_1 = \varphi_2 = 1$$

φ_1 = Ponderador de T

E = capacidad de Enforcement

En la ecuación 10 observamos que el peso específico que asignamos a T y a E son idénticos, ya que, en nuestra comprensión, el ejercicio de transparencia es de tipo “top-down”, es decir, expone un flujo de comunicación de políticas que va desde el organismo ejecutivo de gobierno; mientras que el ejercicio de “enforcement” es de tipo “down-top”, es decir, nos muestra un flujo de comunicación política que va desde los “*stakeholders*” hacia el organismo ejecutivo de gobierno.

Para continuar con la desagregación de las variables de rendición de cuentas, a continuación detallo los componentes de T. Conforme se detalla en la siguiente ecuación

<p>Ecuación 10</p> $T = (\theta_1)Y_a + (\theta_2)Y_{sp} + (\theta_3)Y_p$ <p>$\theta_1 = 0,15 \quad \theta_2 = 0,25 \quad \theta_3 = 0,6$</p> <p>Donde</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <p>T = Transparencia en el acceso a la información pública</p> <p>Y_a = información administrativa del gobierno local</p> <p>Y_{sp} = información sobre servicios públicos</p> <p>Y_p = información presupuestaria</p> </td> <td style="width: 50%; border: none; vertical-align: top;"> <p>ϕ_1 = Ponderador de Y_a</p> <p>ϕ_2 = Ponderador de Y_{sp}</p> <p>ϕ_3 = Ponderador de Y_p</p> </td> </tr> </table>		<p>T = Transparencia en el acceso a la información pública</p> <p>Y_a = información administrativa del gobierno local</p> <p>Y_{sp} = información sobre servicios públicos</p> <p>Y_p = información presupuestaria</p>	<p>ϕ_1 = Ponderador de Y_a</p> <p>ϕ_2 = Ponderador de Y_{sp}</p> <p>ϕ_3 = Ponderador de Y_p</p>
<p>T = Transparencia en el acceso a la información pública</p> <p>Y_a = información administrativa del gobierno local</p> <p>Y_{sp} = información sobre servicios públicos</p> <p>Y_p = información presupuestaria</p>	<p>ϕ_1 = Ponderador de Y_a</p> <p>ϕ_2 = Ponderador de Y_{sp}</p> <p>ϕ_3 = Ponderador de Y_p</p>		

Al definir a “T” como cumplimiento de la Ley de Nacional de Participación, Rendición de Cuentas y Control social, proponemos de entrada 28 observables. Sin embargo, para efectos de esta operacionalización, agrupamos estos 28 observables en tres grupos, cada uno de ellos con distinto peso específico.

Para Y_a, que es la información administrativa del municipio asignamos el valor más bajo, considerando que en términos de incidencia política, esta información no tenía tanta importancia como “Y_{sp}”, que es la información respecto a los servicios públicos, a la cual asignamos casi dos veces del peso que le dimos a Y_a. Empero, Y_p, que es la información presupuestaria, fue la que mayor importancia le dimos, ya que su sensibilidad es clave para tener una participación informada y efectiva de cada “*stakeholder*”. Así, tiene sentido la diferenciación entre θ_1 , θ_2 y θ_3 conforme lo señalamos en los valores de los ponderadores θ .

Es así que, conforme la ecuación 11, al desagregar el componente “Ya” de la transparencia en el acceso a la información pública, nos encontramos con que tiene ocho variables. En cada una de ellas monitoreamos básicamente cómo se difunde y la direccionalidad del flujo de la información. Por ello nos fijamos en los siguientes observables para cada variable:

- a) El grado de apertura en el acceso y en la difusión de la información pública. Este observable categórico puede tener tres valores: 3 masiva, cuando la información pública es de acceso universal y los costos de transacción para obtenerla son cercanos a 0; 2 limitada, cuando los costos de transacción para el acceso a la información son más altos pero existe disponibilidad; 1 cuando es restringida, o sea, cuando los costos de transacción para obtener la información son altos y/o los estímulos para obtenerla son escasos.
- b) El tipo de medio usado, se distingue entre medios electrónicos y otro tipo de medios. La distinción obedece a que es necesario dar cuenta de si la publicidad de la información corresponde a una necesidad de cumplir con la ley de transparencia ante un estamento superior del Estado que tiene por objetivo transparentar la gestión pública ante los ciudadanos del cantón. Así, asignamos un valor de 1 si existe información disponible en Internet, ya sea en la página propia del municipio o en el sitio de otro organismo que hospede esa información de manera documentada; asignamos un valor de 2 si existe información en otros medios como radio, prensa o boletines informativos.
- c) La direccionalidad del flujo de la información. Aquí distinguimos entre: el flujo de abajo hacia arriba, que implica que el ciudadano incurra en costos para demandar la información al solicitarla al actor estatal, que recibe una puntuación de 1 y el flujo de arriba hacia abajo, cuando sin necesidad de solicitud de parte de los ciudadanos, la información está disponible de forma tal que no implique costos para acceder a ella.

En la ecuación 11 encontramos en detalle cada una de las variables en las que observamos los ítems a, b y c expuestos en los párrafos anteriores.

Ecuación 11

$$Ya = (\psi_1) Est + (\psi_2) Lex + (\psi_3) Reg + (\psi_4) Mo + (\psi_5) Cont + (\psi_6) Add + (\psi_7) Dir + (\psi_8) Org$$

$$0,15 = \psi_i$$

Donde

Ya = información administrativa del gobierno local

Est= Estructura orgánica funcional

Lex= Base legal que le rige a la institución

Reg= Regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad

Mo= Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos

ψ_1 = Ponderador de Dir

ψ_2 = Ponderador de Org

ψ_3 = Ponderador de Cont

Cont= Texto integro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, tanto como sus anexos y reformas

Add= El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley

ψ_1 = Ponderador de Est

ψ_2 = Ponderador de Lex

ψ_3 = Ponderador de Reg

ψ_4 = Ponderador de Mo

Dir= El directorio completo

Org= Distributivo de personal completo

ψ_8 = Ponderador de Add

Es de señalar que debido al nivel de detalle de la enunciación de cada variable no considero necesario explicar en qué consiste cada una, por considerarlo un ejercicio redundante. En lo que se refiere al componente “Ysp” de información sobre servicios públicos, al igual que el componente de información administrativa, en cada una de las variables nos planteamos los mismos observables. De tal manera que iremos directo a la ecuación para establecer la relación de dependencia con las siete variables que consideramos se agrupan en “Ysp”.

Ecuación 12

$$Y_{sp} = (\pi_1) Sof + (\pi_2) Acc + (\pi_3) Ho + (\pi_4) For + (\pi_5) Emp + (\pi_6) Prog + (\pi_7) Mrc$$

Donde

Y_{sp} = información sobre servicios públicos

Sof = Servicios que ofrece

Acc = Formas de acceder a los servicios que ofrece

Ho= Horarios de atención y demás indicaciones necesarias

For= Existen formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción

π_5 = Ponderador de Emp

Emp= Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución.

Prog= Planes y programas de la institución en ejecución.

Mrc= Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía

π_1 = Ponderador de Sof

π_2 = Ponderador de Acc

π_3 = Ponderador de Ho

π_4 = Ponderador de For

π_6 = Ponderador de Prog

π_7 = Ponderador de Mrc

$$0,25 = \pi_i$$

En lo que se refiere a la información presupuestaria, que es el componente "Yp" de la transparencia, tenemos una estructura de variables y observables similar a la de Y_{sp} . La diferencia fundamental está en las variables consideramos en este componente. Para revisarlas, veamos la ecuación 13.

Ecuación 13

$$Y_p = (p_1)Liq + (p_2)Adi + (p_3)Ade + (p_4)Pct + (p_5)Prt + (p_6)Cre + (p_7)Cri + (p_8)Ley + (p_9)Tfc + (p_{10})Vtc + (p_{11})Sal + (p_{12})Acs + (p_{13})Pdl$$

Donde

Y_p = información presupuestaria

p_1 = Ponderador de Liq

Liq = Información de la liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos

p_1 = Ponderador de Adi

Adi = Los resultados de las auditorías internas al ejercicio presupuestal

p_1 = Ponderador de Ade

p_1 = Ponderador de Pct

Ade = Los resultados de las auditorías gubernamentales al ejercicio presupuestal

Pct = Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones

p_1 = Ponderador de Prt

p_1 = Ponderador de Cre

Prt = Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución

Cre = El detalle de los contratos de crédito externos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos

p_1 = Ponderador de Cri

Cri = El detalle de los contratos de crédito internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos

p_1 = Ponderador de Ley

p_1 = Ponderador de Tfc

Ley = Si se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley

Tfc = Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito

p_1 = Ponderador de Vtc

p_1 = Ponderador de Sal

Vtc = Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos.

Sal = La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional

p_1 = Ponderador de Sistema de compensación, cuando la Ley disponga

p_1 = Ponderador de Acs

p_1 = Ponderador de Pdl

Acs = Los organismos seccionales publicarán las actas de sus sesiones

Pdl = Los organismos seccionales publicarán sus planes de desarrollo local

$$0,6 = p_i$$

Las fuentes de recolección de información para este momento del ciclo son: 1) Informes de labores publicados; 2) Cuestionarios aplicados a miembros de la comunidad política "representativos"; 3) documentos y publicaciones que muestran resultados de seguimiento formal a la ejecución de programa desde otro nivel de gobierno.

A manera de resumen de esta sección ofrezco un cuadro que trata de sintetizar la operacionalización del concepto de gobernanza desde sus seis dimensiones en las prácticas gubernativas de una comunidad política: a) proceso institucionalizado (formal o/e informalmente) de autogobierno; b) multiactorial relativo a la comunidad política c) cooperativo e interdependiente

entre todos los “stakeholders”; d) no restringido a los resultados; e) no prescriptivo; y f) que es permanente en todo el ciclo de políticas públicas.

Cuadro de resumen Operacionalización Gobernanza Local

	Dimensiones		
	tiempo en ciclo de Políticas Públicas	Institucionalización de mecanismos de coordinación	Multi actorialismo
variables	Diseño- planificación	Formal	Apertura stakeholders
	Implementación	informal	
	Rendición de cuentas		

1.9 La selección de casos

Al plantearnos como objetivo central de este trabajo el demostrar que existe una relación positiva entre la injerencia multidimensional del MIE y la existencia de procesos gubernativos de gobernanza local en los municipios del Ecuador, diseñamos la investigación sea diseñada como un estudio de casos, debido a las limitaciones de recursos (económicos, temporales, humanos, etc.) para monitorear las variables de interés en cada uno de los casos (220 municipios que existen en Ecuador).

Con la segmentación del N a un n (número de casos de estudio parte de N) manejable, la investigación se vuelve factible en función de la disponibilidad actual de recursos. Aun cuando ello signifique una pérdida de validez externa, que imposibilitaría hacer conclusiones universalizantes o predictivas para todo el N .

Sin embargo, al fijar ciertos criterios de comparabilidad “c” entre los casos, las conclusiones del estudio serian aplicables, sin objeción metodológica, para los municipios que compartan tales criterios (para todos los municipios x , tal que n , que comparten las características c). Ello implica que la validez externa del estudio, gracias a esos criterios de comparabilidad, no se vea limitada sólo a los casos en estudio de manera restringida; sino que

teóricamente podemos esperar que de hacer un ejercicio estadístico de recopilación y procesamiento de la información idéntico al que hacemos en este estudio, aplicado a todos los casos que comparten las características c, los resultados de las observaciones serán significativamente aproximados a los que obtendríamos si analizáramos todos los casos con esas características de comparabilidad.

Para dar forma a los criterios de selección c, tomamos en cuenta tres parámetros de comparabilidad: geográfica, poblacional y socio-económica. Para el primer criterio, las variables de control son: región natural, distancia de la capital; para el segundo; principal actividad económica del cantón, y para el tercero la proporción de la población indígena, la proporción de población rural, el nivel educativo y la incidencia de pobreza.

Establezco como primer criterio geográfico de la región natural, que nuestras unidades de análisis deben ser municipios de la Sierra, ya que, las diferencias regionales en Ecuador son muy marcadas y configuran construcciones identitarias, *ethos* distintos. Lo cual sugiere que la población de la Sierra, de la Costa y de la Amazonia, culturalmente, tiene comportamientos individuales y colectivos distintos⁵⁰. Al fijar como una característica c compartida al hecho de que todas las unidades de análisis sean de la Sierra, garantizamos que las construcciones identitarias de los habitantes de cada cantón sean lo más similares posibles; descartando así que la diferencia regional explique en alguna medida las prácticas de gobierno concebidas como de gobernanza.

A pesar de que todos los pueblos indígenas de la Sierra ecuatoriana sean parte de la nacionalidad Kichwa, los cantones de la Sierra son diferentes entre sí, los del norte, del centro y del sur. Por lo cual, un segundo criterio geográfico-físico de similitud es el que todos los cantones sean de la Sierra centro-norte. Ello, debido a que las etnias de ésta zona tienen fuertes similitudes culturales (CODENPE, 2007). Por otro lado, las unidades de análisis estarían a una distancia similar de la capital de la república. Lo cual definitivamente marca una dinámica geopolítica y geoeconómica importante⁵¹.

⁵⁰ Verse (Adoum, 1995)

⁵¹ Nos referimos a que un factor determinante de los patrones de dependencia política es la distancia del centro político del País. No es lo mismo ser un municipio fronterizo, que un municipio cercano a la

Por ello estableceremos que todos los municipios estén a máximo de 350 km. de distancia de la ciudad capital, Quito, y dentro de la región Sierra centro-norte.

Al seguir la ruta de las variables de control establecemos a la dinámica poblacional como una segunda variable. La primera característica en este ítem es la densidad de población indígena, ya que sin este criterio que explicita la hipótesis secundaria 3 (donde la gobernanza depende de la cultura de la política), nuestras unidades de análisis serían muy diversas en su ethos y por lo tanto no comparables. De tal forma que el criterio de que exista una densidad poblacional indígena mayor al 40% va a ser la segunda variable de control.

Como veremos en el capítulo 2, en el Ecuador el tema de lo agrario históricamente ha sido vinculado al tema indígena. Empero, desde la reforma agraria y hasta la fecha, la configuración de lo campesino progresivamente se ha distanciado, tanto de forma simbólica, como de forma económica, de lo indígena. Por ello, considero pertinente establecer un criterio de similitud entre los cantones en términos de su componente poblacional, según el lugar de residencia (urbano o rural). Lo cual nos va a dar cuenta de qué tan urbano es el cantón y por otro lado qué tipo de cotidianidad, manejo del tiempo y ritmo de vida se mantiene en las unidades de análisis, ya que no es lo mismo analizar cantones urbanos, con dinámicas productivas atomizantes y poco cohesionadoras del tejido social; que cantones con dinámicas sociales más campesinas, donde las redes de trabajo comunitario prevalecen en la división orgánica del trabajo. Por ello establecí una tercera variable de control que es la proporción de la población rural, por sobre el 55% de la población.

La cuarta variable de control es el nivel educativo. Un factor que bien puede explicar la participación o no de un individuo en actividades colectivas de orden político es su nivel educativo. Para no caer en los simplismos que implican el uso de indicadores como: grado de analfabetismo de la población, grado de escolaridad de los habitantes; para establecer la comparabilidad por similitud de las unidades de análisis (cantones) en el aspecto educativo

capital. De la misma forma la distancia "corta" con una ciudad "grande" determina también la dinámica productiva del municipio. Lo cual definitivamente puede explicar ciertas estructuras de generación de políticas.

usaremos el IME (índice multivariado de educación). El cual es un índice que resume diversas dimensiones del proceso educativo, estimadas mediante métodos estadísticos⁵². La ventaja de usar este índice radica en la complementariedad de la información que condensa para dar cuenta de varias dimensiones del nivel educativo en un solo dato.

Así como el aspecto educativo, un criterio adicional de comparabilidad entre nuestras unidades de análisis es del nivel de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (PNBI). Es claro que la pobreza puede ser un aspecto que explique de manera importante la participación de la población en los asuntos públicos y consecuentemente en la dinámica de gobierno local. Al controlar que todas las unidades de análisis estén en un rango de pobreza similar, logramos aislar este factor como variable interviniente. Adicional a esto, hay que señalar que usamos el criterio de PNBI y no el de un indicador de pobreza por ingreso, debido a que en sociedades históricamente agrarias las formas de trabajo no siempre implican intercambios monetarios. Lo cual, en casos como los municipios predominantemente rurales, vuelve al indicador de pobreza por ingresos, un indicador insuficiente para dar cuenta de la proporción de la población que tiene características de pobreza. Así, establecí que la quinta variable de control sea que los casos tengan más del 65% de su población con PNBI.

Finalmente, es necesario vigilar que la dinámica productiva de los cantones sea similar entre ellos. Es indudable que una estructura agraria de producción determina usos, costumbres e instituciones formales que condicionan la participación política de los habitantes, de manera distinta en que se dan en una estructura de producción manufacturera. Por ello, es importante tener en cuenta las actividades económicas más importantes que se desarrollan en cada cantón. Como sexta variable de control, la estructura ocupacional de la Población Económicamente Activa (PEA) nos permite dar

⁵² Según la metodología propuesta por el SIISE, el IME se estima para cada cantón del país a base de los siguientes indicadores: 1. % de mayores de 15 años que saben leer y escribir (alfabetos) (v. Analfabetismo); 2. promedio de años de escolaridad general de mayores de 24 años (v. Escolaridad general); 3. % de mayores de 24 años que tiene uno o más años de instrucción superior (v. Instrucción superior); 4. % de niños/as de 6 a 11 años matriculados en establecimientos de enseñanza (v. Tasa de escolarización por edad); 5. % de niños/as de 12 a 17 años matriculados en establecimientos de educación (v. Tasa de escolarización por edad); y 6. % de personas de 18 a 24 años matriculadas en centros docentes (v. Tasa de escolarización por edad). El IME puede ser interpretado como un promedio ponderado de los indicadores anotados. El IME se presenta en una escala en donde el mayor valor de la

cuenta de la dinámica productiva de un espacio territorial. Con ello cerramos los criterios de comparabilidad de nuestros casos.

Al señalar criterios de comparabilidad, estamos definiendo nuestras variables de control como: densidad poblacional indígena superior al 40%; población rural superior al 55%; un IPNBI de más del 65%; un IME de menos de 50 puntos, y de la actividad económica sea fundamentalmente agrícola. Ello significa que vamos a mantener fijas estas condiciones para todos los casos; por lo tanto, nos aseguramos que nuestra variable explicativa sea la que determine el mayor o menor grado de nuestra variable explicada. En la siguiente tabla consigno los datos correspondientes a cada una de éstas variables, de tal manera que los casos de Cotacachi, Salcedo, Pallatanga, Chambo, Quero y Pujilí sean unidades comparables.

TABLA 5.1 VARIABLES DE CONTROL PARA CASOS POR CANTONES

Cantón	% Pob. Rural	% Pob. indígena	Pobreza Necesidades Básicas Insatisfechas	IME (índice multiv. Educación)	actividad económica principal	segunda actividad económica principal
Cotacachi	79,88	80,71	77,70	40,10	transporte servicios	Agricultura
Chambo	65,48	85,73	71,80	49,60	transporte servicios	Agricultura
Pujilí	88,78	85,48	87,80	41,70	agricultura	transporte servicios
Salcedo	80,79	80,53	79,90	48,20	agricultura	transporte servicios
Quero	87,69	98,52	86,80	38,20	transporte servicios	Agricultura
Pallatanga	70,74	78,91	80,60	38,80	transporte servicios	Agricultura

Fuente SI/SE 4.5, elaboración propia.

En la tabla 1 observamos que todos los casos cumplen con los requerimientos exigidos por los criterios de comparabilidad para ser considerados unidades de análisis.

A pesar de considerar que a través del cumplimiento de las cinco variables de control estaríamos evitando que variables exógenas relevantes distorsionen el poder explicativo de nuestra hipótesis de trabajo; debo señalar

que pueden existir otras variables que en alguna forma expliquen también el fenómeno de gobernanza local como: presencia de ONG's, religiosidad de la población y creencia religiosa, etc. Empero, no las consideramos en este estudio debido a que nuestras hipótesis plantean que su nivel de significancia es reducido frente a las variables que hemos asumido como relevantes. Por lo que, al presentar el modelo que explica la relación de dependencia entre las variables seleccionadas como dependiente e independiente, agruparemos a todas éstas variables (omitidas) en el espacio de E. Veamos una presentación formal de ésta relación en la Ecuación 5.12.

Ecuación 5.12

$$G_{loc} = \beta_0 + (\beta_1)X_1 + (\beta_2)X_2$$

Donde

G_{loc} = Gobernanza local

β_1 = Ponderador de X_1

β_2 = Ponderador de X_2

β_0 = Ponderador en ausencia de variables X

X_1 = presencia del componente político-electoral

X_2 = presencia del componente socio-contencioso

Donde G_{loc} es la variable dependiente o explicada (gobernanza local); X_1 y X_2 son los componentes de la variable independiente o explicativa (que detallaremos en el siguiente acápite), y ξ corresponde a todas las variables omitidas o factores que no tendremos en cuenta a la hora de explicar el fenómeno G_{loc} .

1.10 Variable independiente

En lo que se refiere a la variable explicativa del fenómeno gobernanza, tenemos a la acción multidimensional del MIE. A su vez a ésta variable la he dividido en dos componentes: político-electoral (X_1) y socio-contencioso (X_2). Teóricamente ello se justifica ya que durante los noventa, a diferencia de otros movimientos sociales de América Latina (de similares características), que optaron exclusivamente por la vía de la protesta⁵³; el MIE mantuvo los dos caminos de manera paralela, conservando su dinámica contenciosa mientras

⁵³ De acuerdo con Cohen y Arato (2000: 513) la forma de hacer política de éstos movimientos sociales corresponde a la de la política de la inclusión. Sin embargo, como se desarrolla en los capítulos 3 y 4 en el caso del MIE observamos formas concomitantes y paralelas de hacer política de parte del MIE que conjugan los cuatro tipos ideales de Cohen y Arato.

competía en elecciones formales con un “ropaje” organizacional de partido político. Lo rico del análisis está en cómo “pese a ser gobierno” el MIE continúa activando sus redes sociales comunitarias para desarrollar acciones colectivas que interactúan con el actor gobierno formal para generar dinámicas participativas e interdependientes en la hechura de políticas públicas.

Sin saber cuál de los dos componentes (X_1 o X_2) es el que tiene mayor peso para determinar a G_{loc} ; en términos formales, el trabajo de comprobación de la hipótesis secundaria 3 (“el componente socio-contencioso es más importante para explicar la gobernanza”) consistirá en saber si β_2 es mayor, menor o igual que β_1 . Tal trabajo se desarrollará al momento de procesar los datos y comparar entre los casos. De darse una diferencia significativa entre las mediciones (a través del tiempo) tomadas de los casos donde prevalezca el componente X_2 , tendremos evidencia para descartar una hipótesis nula que diga lo contrario de la ecuación 2.

Ecuación 5.13

$$Hs3: \beta_2 > \beta_1$$

Donde

Hs3= Hipótesis secundaria 3

β_1 = Ponderador de X_1

Para comparar los casos debemos apegarnos a un diseño metodológico que nos dé cuenta de manera diferenciada la presencia o ausencia de los dos componentes de la acción multidimensional del MIE (X_1 y X_2). Si establecemos dos criterios de presencia de X_1 y X_2 : alta y baja, hay cuatro posibles combinaciones presencia de cada dimensión de la variable independiente: caso 1, alto X_1 y alto X_2 ; caso 2, alto X_1 y bajo X_2 ; caso 3 bajo X_1 y alto X_2 ; caso 4, bajo X_1 y bajo X_2 . Sin embargo, en base al método científico, para comprobar una relación causal dentro de una hipótesis, es necesario establecer un caso de control que incluya la ausencia de la variable independiente; por ello añadimos un caso 5, adicional que es el de ausencia tanto de X_1 , como de X_2 .

Para hacer un desglose de los observables de X_1 y X_2 dentro de la variable independiente, debo señalar que el primer término, acción política electoral (X_1), es el que ubica al actor dentro del marco institucional del

sistema de partidos políticos locales. De esta manera, X_1 da cuenta de un indicador de fuerza política electoral del MIE dentro de Instituciones y reglas formales de participación política, a través del logro de escaños de parte de los candidatos del MUPP NP. El criterio a observar va a ser si, en el periodo de análisis 1996-2006, el MUPP-NP consiguió o no ocupar el ejecutivo municipal (la alcaldía del cantón) y una representación de al menos el 30% del legislativo local (concejalías dentro del concejo municipal).

Para ello diferenciamos entre los casos a través de una escala categórica: alta, baja o nula fuerza electoral. Con esto, se establece como alto al caso donde en más de un periodo se ha cumplido con el criterio de fuerza electoral; bajo cuando el MUPP NP ha participado, pero sin cumplir la barrera de haber ganado las elecciones para alcalde o lo ha conseguido, pero sin mayoría en el concejo municipal o en su defecto ha sido intermitente la presencia en el Concejo. Por último, consideramos nula presencia electoral, cuando no se registran candidaturas del MUPP NP o a pesar de contar con un registro electoral nunca se ha obtenido representación de más del 5% de la votación.

A continuación presento un cuadro comparativo de fuerza electoral (logro), en cada uno de los casos, estableciendo en cuáles de ellos hubo presencia alta y baja de PE.

TABLA 5.2

Porcentaje de Votaciones del MUUPP NP por cantón, de 1996-2006

Cantón	proceso electoral		
	1996	2000	2004
Cotacachi	62.3	78.03	55.49
Salcedo	0	21.02	35.21
Pallatanga	0	37.07	42.17
Quero	0	14.21	0
Chambo	0	0.00	3.46
Pujili	0	36.86	28.38

fuentes: TSE Elaboración propia

El segundo término de la variable independiente, X_2 , es relativo a la producción de sentidos simbólicos y de presencia contenciosa del actor en la esfera de las prácticas y percepciones de los miembros de la comunidad de

influencia. Lo cual hemos decantado en dos observables: Presencia Territorial del movimiento (T) y Cohesión interna del movimiento (O). En términos formales la relación se vería de la siguiente manera:

<p>Ecuación 5.14</p> $X_2 = (\alpha_1)T_1 + (\alpha_2)O_2$	
<p>Donde</p>	
<p>X_2= presencia socio-contenciosa del MIE</p>	<p>α_1= Ponderador de T_1</p>
<p>T_1= Presencia Territorial del movimiento</p>	<p>α_2= Ponderador de T_2</p>
<p>O_2= Cohesión interna del movimiento</p>	

Donde α_1 y α_2 son idénticas, debido a que les he asignado el mismo peso específico a la hora de ponderar los valores de T y O. A continuación veamos cómo se operacionalizan en observables estos componentes T y O.

1) *Presencia Territorial del movimiento (T)*, dentro de las jurisdicciones administrativas sub-cantoniales observaremos este componente a través de dos ítems: a) porcentaje de la población indígena organizada (Io); b) presencia efectiva del MIE en las parroquias (E), y c) presencia formal de la organización (Of). Lo cual nos llevaría, formalmente, a plantear la Ecuación 4 de la siguiente manera:

Ecuación 5.15

$$T = (\alpha_1)Io + (\alpha_2)E + (\alpha_3)Of$$

<p>Donde</p> <p>T= Presencia Territorial del movimiento</p> <p>α_1= Ponderador de Io</p> <p>Io = porcentaje de la población indígena organizada</p> <p>α_2= Ponderador de E</p> <p>E = presencia efectiva del MIE</p>

Donde los ponderadores α son idénticos y cada uno de los ítems se valora con igual peso específico.

En lo que se refiere al ítem “Io” monitoreamos este observable a través del número de miembros activos que registran las instancias organizativas (organizaciones de primer grado OPG) afiliadas al MIE respecto del total de la población;

En cuanto al ítem "E" (presencia efectiva del MIE en las parroquias), lo monitoreamos este observable a través de: i) el número de reuniones anuales registradas (R) y ii) número de actos formales de la organización por año, de acuerdo a actas y documentos declarativos, apariciones en prensa, etc. (F). Formalmente esto lo representamos a través de la ecuación 5.

Ecuación 5.16

$$E = (\gamma_1)R + (\gamma_2) F$$

Donde

E= presencia efectiva del MIE

γ_1 = Ponderador de R

R = número de reuniones anuales registradas

γ_2 = Ponderador de F

F = número de actos formales de la organización por año

Al igual que en los casos anteriores los ponderadores de la ecuación 5 (γ_1, γ_2) reciben un valor idéntico entre si.

En lo que se refiere al ítem "Of", monitoreamos este observable a través de: i) existencia de directivas registradas (D); ii) existencia de cedes de la organización (lugares de reunión y/o asentamiento del componente burocrático de la OPG) y si este es propio o no (C). De manera formal esto se representa de la siguiente manera:

Ecuación 5.17

$$Of = (p_1) D + (p_2) C$$

Donde

Of= presencia formal de la organización

p_1 = Ponderador de D

D = existencia de directivas registradas

p_2 = Ponderador de C

C= existencia de cedes de la organización

A continuación propongo una Ecuación 7, donde reemplazamos los componentes y observables de X_2 en nuestra ecuación 1. De tal manera que podemos apreciar de manera desglosada la relación causal que estamos proponiendo.

Ecuación 5.18

$$G_{loc} = \beta_0 + (\beta_1) X_1 + (\beta_2) \{ (\alpha_1) [(\alpha_1) I_0 + (\alpha_2) ((Y_1) R + (Y_2) F) + (\alpha_3) ((p_1) D + (p_2) C)] + (\alpha_2) O_f \} + \xi$$

Donde

G_{loc} = Gobernanza local

β_0 = Ponderador en ausencia de variables X

β_1 = Ponderador de X_1

X_1 = presencia del componente político-electoral

β_2 = Ponderador de X_2

α_1 = Ponderador de I_0

I_0 = porcentaje de la población indígena organizada

γ_2 = Ponderador de F

F = número de actos formales de la organización por año

p_1 = Ponderador de D

D = existencia de directivas registradas

p_2 = Ponderador de C

C= existencia de cedes de la organización

α_3 = Ponderador de O_f

Es de señalar que esta aproximación formal considera a cada factor con un peso específico idéntico, lo que hace que los ponderadores tengan los mismos valores en cada nivel. Sin embargo, teóricamente ésta consideración podría reformularse de tener sustentos teóricos importantes, lo cual nos obligaría a cambiar los valores categoriales que finalmente se obtuvieron para este estudio.

En las tres primeras columnas de la Tabla 2 observamos los datos de cada uno de los observables capturados en los ítems que detallamos en párrafos anteriores. En la columna de categorización de la misma tabla dos integramos los tres observables en un índice categorial de presencia territorial del MIE por cantón; el mismo que consta de cuatro niveles: alta, media, baja y nula.

Tabla 5.3 Presencia territorial del MIE por cantón

Cantón	% población indígena organizada	Presencia efectiva en parroquias	Presencia formal en parroquias	Categorización
SALCEDO	64,92948812	4	4	Alta
CHAMBO	100	1	1	Media
PALLATANGA	1,240523777	1	1	Baja
PUJILI	100	6	5	Alta
QUERO	0,455955924	0	1	Nula
COTACACHI	43,72968112	5	5	Alta

Fuentes: SIDEMPE, CODEPE, SIISE 4.5. Cuadro elaboración propia.

2) *Cohesión interna del movimiento*: este componente de X_2 , que lo identificamos en nuestras ecuaciones 3 y 7 como O_2 , incluye a tres sub componentes: a) número de acciones colectivas contenciosas, que a su vez implica dos observables: número de movilizaciones por año, número de actos formales a nombre de la organización convocados y realizados al año; y b) percepción de cooperación y organicidad desde los niveles regionales y nacionales del MIE. En ambos casos a los datos recabados en las observaciones de campo y en los registros de la ECUARUNARI, los hemos procesado en una escala de tres niveles: alta, baja y nula. Así lo vemos en la tabla 4.

Tabla 5.4 Cohesión interna del movimiento

CANTÓN	Número de movilizaciones	Número de reuniones (promedio anual)	percepción de cooperación desde OSG y OTG
SALCEDO	alta	Alta	Alta
CHAMBO	baja	Baja	Baja
PALLATANGA	baja	Baja	Baja
PUJILI	baja	Alta	Baja
QUERO	baja	Baja	Nula
COTACACHI	alta	Alta	Alta

Fuente ECUARUNARI, Elaboración propia⁵⁴.

De lo anterior, y al cruzar las tablas 3 y 4, tenemos que nuestros casos se presentan diferenciadamente de la siguiente manera: Caso 1) Alta presencia del movimiento social y alta del partido político: Cotacachi; Caso 2) Alta presencia del movimiento social y baja del partido político: Salcedo; Caso 3) Baja presencia del movimiento social y alta del partido político: Pallatanga; Caso 4) Baja presencia del movimiento social y baja del partido político: Chambo; Caso 5) nula presencia del movimiento social y nula del partido político Quero.

La selección de los primeros cinco municipios pretende cubrir y “autocontrolar” las posibles combinaciones de presencia de la variable independiente subdividida en dos componentes: movimiento-partido político y movimiento social. Con los cinco casos aparentemente controlaríamos todas

⁵⁴ Para la elaboración de este cuadro se procesaron los datos obtenidos de los registros de actas de reuniones de los archivos del ECUARUNARI, se cruzó la información con el testimonio de los dirigentes indígenas de las filiales locales.

las posibles combinaciones entre alta y baja presencia del MIE como actor social y político dentro de las respectivas comunidades políticas cantorales, sumándole un caso de nula presencia del MIE y del MUPP NP. Sin embargo, para tener la posibilidad de ahondar en la hipótesis secundaria dos, donde tratamos de establecer cuál de los dos componentes de la variable explicativa es más importante; no sólo hacía falta tener los casos dos y tres, sino que incluimos un caso adicional de nula presencia del partido político y baja presencia del movimiento social.

La importancia del sexto caso radica en que, como veremos, sus pobladores a pesar de estar organizados en estructuras afines al MIE, no comportan altos niveles de movilización; así como, tampoco formas políticas de participación e incidencia directa en el ámbito electoral local. Por ello Pujií, nuestro sexto caso, es una observación adicional cuya dinámica nos ayudará a generar conclusiones de mayor validez.

CAPÍTULO 2

LA CONSTRUCCIÓN DEL ACTOR SOCIAL, EL MIE

En este capítulo busco sintetizar dos elementos que nos permitirán comprender la complejidad del actor MIE: su historicidad y su lógica orgánica. Al abordar la historicidad del MIE pretendo dar cuenta de cómo se configura el actor social, como movimiento social, dentro de la *polity* nacional y cómo sus demandas a través del tiempo han permeado la agenda pública y la agenda de gobierno; esto significa pasar revista (de forma breve) a los repertorios y a las principales acciones contenciosas que se desarrollan en el marco de varias demandas y discursos de reivindicación social.

Al describir la lógica orgánica del MIE, busco dar cuenta de las dinámicas internas y de las estructuras que condicionan la acción colectiva de sus miembros. De tal forma que una vez revisado este capítulo seamos capaces de identificar varios de los elementos que constituyen la racionalidad del actor como parte de una comunidad política, así como los objetivos políticos que persigue dentro de esta.

La primera sección del capítulo desarrolla un relato sobre la genealogía del MIE como sujeto político. La argumentación del relato se basa en datos bibliográficos y en menor medida en entrevistas realizadas a dirigentes indígenas del MIE. Para lo cual, planteo dos cortes históricos el primero en el inicio del periodo republicano y el segundo en la década de los noventa. El motivo de esta consideración es analizar cómo se configura el movimiento social (MIE) en relación a la comunidad política nacional y cómo se construye un discurso político (de actor subalterno) en relación a dos ejes: el reclamo de inclusión étnica y la reivindicación de clase. Veremos así cómo se ha manejado la relación entre el actor, a través de sus demandas y sus acciones colectivas, con la generación de políticas públicas.

En la segunda sección se plantea una descripción organizacional del MIE. A manera de una radiografía, usando instrumentos propios de la Sociología de las organizaciones, buscaré dar cuenta de las estructuras organizativas, los flujos de comunicación interna y sobre todo del marco cultural e ideológico que marca la dinámica interna y el comportamiento del movimiento. Con esto espero establecer cómo actúa y de dónde viene el MIE como actor político en el Ecuador.

2.1. La reconstrucción genealógica del sujeto político

La intencionalidad de este acápite es construir un relato genealógico, de los episodios históricos, que configuran en diversos puntos y vivencias, el proyecto político reivindicativo de un sujeto histórico-político-colectivo que lo denominamos Movimiento Indígena Ecuatoriano.

Aun cuando, para varios autores (Moneada, 1976; Costales, 1980; Coll, 1980, etc.) la historiografía del MIE se remonta a la resistencia de los pueblos originarios de los territorios de las nacionalidades indígenas⁵⁵ que hoy habitan Ecuador frente a la "invasión" Inca en el S XV, en el presente estudio establezco un corte histórico inicial en la época republicana. Lo cual nos permite figurar la identidad de resistencia del sujeto social frente a un "otro" simbólicamente ubicado alrededor de la idea del Estado como institución fundamental y garante del ordenamiento político, económico, social y cultural hegemónico, identificado como "oficial".

Propongo hacer la lectura de este relato de las acciones colectivas y reivindicaciones puntuales, alrededor de dos grandes ejes: el primero, de lectura de la evolución histórica de las reivindicaciones del MIE (la territorialidad - autodeterminación y la plurinacionalidad) y el segundo, respecto de la incorporación de los indígenas como grupo social en el tratamiento de la cosa pública o *polity* nacional.

2.1.1 La república, el nacimiento de un Estado sin indios.

Durante los primeros sesenta años de la época Republicana, la relación Estado – indigenado, que se vivía en la Colonia, no cambió el esquema de

⁵⁵ Según la definición adoptada por el CODENPE, misma que será de uso de este trabajo, se entiende por nacionalidad "al pueblo o conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, que tienen una identidad histórica, idioma y cultura comunes, que viven en un territorio determinado mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad". Para ello, hay que tener en cuenta que el concepto de nacionalidad no es sinónimo de Nación, ni se contrapone a ella. La Nación es una categoría que implica sentido de pertenencia a un territorio soberano, mientras que la nacionalidad alude a la unidad histórica, de lengua, cultura y formas propias de ejercicio social. Lo cual implica que en una Nación pueden existir una diversidad de nacionalidades, sin afectar su soberanía y su existencia como unidad. Los pueblos indígenas, en cambio, se definen como nacionalidades en tanto "colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económica, política y legal" Es decir que en una nacionalidad pueden existir diversos pueblos, que mantienen las características esenciales de ella, como es su idioma por ejemplo, pero que tienen otros elementos que los diferencian. Verse <http://www.codenpe.gov.ec/conoznpe.htm> visitada el 14 de febrero de 2008.

dominación étnica de la colonia⁵⁶. Desde la misma independencia, los indígenas fueron sometidos al sistema agrario de la hacienda de manera formal, mientras que las reglas informales consolidaban la administración étnica desde la esfera simbólica.

El sistema hacendario fue formalmente reconocido por decreto ejecutivo en 1833 durante el mandato de J. J. Flores, primer presidente del Ecuador. En la práctica el decreto implicaba que a cada indio adulto o concierto se le asignaba un pedazo de tierra dentro de la hacienda o el huasipungo; este le servía para su manutención (sobre-vivencia) y la de su familia. Sin embargo, la tenencia formal de la tierra era del hacendado; al cual cada concierto debía dedicar jornadas de trabajo obligatorias, que fluctuaban entre 10 y 14 horas, sin pago monetario a cambio⁵⁷. El decreto además permitía los castigos físicos y la prisión por deudas sin necesidad de que un juez conozca el caso.

En clave de las instituciones informales de mediados del S. XIX, el andamiaje simbólico, montado a partir de la hacienda contenía un sistema de compadrazgo que consolidaba al patrón en el poder con mecanismos como el ritual de la fiesta religiosa. Ello sumaba a la autoridad del terrateniente, un prestigio legitimador ante la comunidad que se sublimaba con la venia de la iglesia. Como lo señala Dávalos:

El patrón de hacienda, huasipunguero, emerge como figura política, económica, social y simbólica. Como representante del poder económico, este debe negociar los excedentes y proporcionar de materias primas y alimentos a las ciudades locales y europeas (Dávalos, 2000:8)

⁵⁶ Una breve descripción del sistema hacendario en la colonia, verse en Anexo 2

⁵⁷ La hacienda serrana, en Ecuador, tenía un sistema de estratificación muy marcado. En la cúspide estaba el dueño de la hacienda, quien normalmente había heredado la propiedad de la tierra. Después venía el administrador: un mestizo que ganaba un sueldo y ostentaba la representación del amo que no vivía en el campo. Luego, estaba el mayordomo que era un indio "apatronado" encargado de hacer cumplir las órdenes del administrador. Después estaban el cuentayos, indios responsables de los bienes de la hacienda. Más abajo se ubicaban los peones libres que trabajaban en los meses de mayor demanda (siembra o cosecha) y ganaban un jomal por cada día de labor. Los yanaperos que vivían cerca de la hacienda trabajaban gratis, en ciertas épocas de año, a cambio de hierba, agua, leña que la hacienda les permitía tomar. Al final de la escala estaban los conciertos o huasipungueros y sus familias que no podían salir de la hacienda. Trabajaban gratis por el préstamo de un pequeño trozo de tierra, al que llamaban huasipungo, que les proporcionaba lo mínimo para sobrevivir. Tenían derecho además a la leña del monte y al agua. Como esos ínfimos recursos eran insuficientes para cubrir las necesidades materiales y rituales, pedían plata al patrón y por ello estaban continuamente endeudados. Se llamaban indios conciertos porque habían hecho un pacto tácito o explícito con el patrón para trabajar bajo ese régimen. Imperaba aún el decreto del Presidente Juan José Flores por el cual se les conminaba a los indios a "cumplir religiosamente con las obligaciones con la hacienda sin serles permitido quebrantar el contrato por ningún motivo". Op Cit Rodas, 2007.

Una frase que sintetizó la realidad nacional de aquel entonces reza que el día de la independencia Grancolombiana de España fue "el último día del despotismo y primero de lo mismo". La agenda de prioridades políticas de los independentistas no contempló como urgente un cambio de la estructura de poder, ni tampoco de las formas de extracción y reparto de la riqueza; de hecho significó sólo un cambio de beneficiario de los excedentes. Por lo cual, la campaña "revolucionaria" anti- realista no involucró una participación masiva del indigenado, ya que, por ejemplo el triunfo de los criollos del 10 de Agosto de 1809 no les significó su libertad: "El pueblo, las masas, estuvieron ajenos e ignorantes (...) el pueblo quedó indiferente" (Carlosama, 2000: 16).

Al separarse de la Gran Colombia, la República del Ecuador se consolidó institucionalmente como un espacio político-orgánico que involucraba varios modos de producción superpuestos y coexistentes en una realidad barroca, dependiente de los mandatos de los grupos de poder dominantes en cada territorio específico: capitalismo dependiente, feudalismo colonial, economía mercantil simple y comunitaria, etc. (Echeverría, 1994).

En el ámbito político el advenimiento de la república tampoco significó la generación de derechos para los habitantes del nuevo país. Así como, no trajo consigo la incorporación de los indígenas como sujetos políticos jurídicamente iguales para el Estado. Por el contrario, las primeras constituciones mantuvieron un régimen de ciudadanía restringida, la cual exigía como requisitos: saber leer y escribir, poseer una cantidad determinada de tierras, tener más de 21 años, etc. Como lo señalan Sánchez y Freidenberg (2005), el Ecuador se fundó como una república ambivalente de blancos y otra, distinta de los indios⁵⁸.

2.1.2 El primer levantamiento que interpeló al orden instituido (1871)

A mediados del S.XVIII la lucha y la resistencia de los pueblos indígenas tuvo su expresión máxima en el movimiento que levantó Fernando Dakilema en Chimborazo. En diciembre de 1871, Dakilema (que en kichwa significa "Señor

⁵⁸ La ambivalencia se debe a la contradicción conceptual que supone la categoría de ciudadanía en una república moderna. Para sustentar aquello, Freidenberg trae a colación a Alcántara (1997: 62), "... el estado es el marco donde los individuos se hacen ciudadanos (...) Para convertirse en ese espacio, el estado debe disponer de (...) reglas de juego para todos, en las que todos quepan...". A pesar de ello, el Estado ecuatoriano, históricamente ha colaborado en la reproducción de las diferencias sociales, económicas y culturales que han acentuado aún más la exclusión de los indígenas del proceso político.

con mando") articuló numerosas asambleas y posteriormente las movilizaciones de varios pueblos indígenas en contra del sistema de hacienda. Estas movilizaciones, que en principio se manifestaron como una expresión en contra de las excesivas jornadas laborales y el diezmo como contribución tributaria obligatoria, llevaron progresivamente a los indígenas levantados a plantear el desconocimiento del gobierno "blanco" (del conservador y clerical de García Moreno) y el advenimiento de un gobierno propio de los "runas" (hombres indígenas).

La acción reivindicativa alcanzó grandes proporciones llegando a ocupar los territorios de Yaruquíes, Sicalpa, Cajabamba y Punín, en toda la provincia de Chimborazo. Como lo recoge Ulcuango:

En la laguna seca de Capac-cocha fueron convocados a una asamblea con la finalidad de elegir a un jefe para los objetivos que tenían. Se reunieron en la capilla de la Virgen del Rosario y todos eligieron a Dakilema como su jefe. Tocarón la campana y la gente gritó: "Nuncanchi Jatun Apuj" (nuestro gran señor); y, tomado un manto y la corona de San José, le nombraron rey. Posteriormente se enfrentaron a las autoridades que les oprimían, a fuerzas del ejército, y a los opresores que vivían en los pueblos. Atacaron Cajabamba con 10.000 indígenas armados con lo que tenían, las mujeres con piedras y palos. Se establece la lucha a muerte. No tienen buenos resultados, la mayoría huyen y son tomados presos 60 indígenas. Luego se reorganizan para atacar Punín y se enfrentan a las milicias enviadas por el gobernador. Es célebre el enfrentamiento entre Manuela León y el teniente político, vencíendola ella con una garrocha y luego le arrancó los ojos y los guardó en la faja de su anaco. Se tomaron con facilidad el pueblo, liberaron a los presos y luego se retiraron ante la noticia de que venían refuerzos de soldados. (Ulcuango 2006: 4)

El repertorio de lucha de esta rebelión, también reproducido en las movilizaciones de Otavalo de 1872, consistió en la ocupación de las casas de hacienda, las tomas de los centros poblados y enfrentamientos directos con armamento rudimentario frente las tropas de gobierno. Cada uno de los levantamientos involucró ampliamente a los sujetos comunales. O sea, cada comunidad que se sublevaba lo hacía en unidad de acción (hombres mujeres, niños y ancianos). En ambos casos (Chimborazo y Otavalo), la mayor parte de los "cabecillas" indígenas fueron asesinados y/o encarcelados. Dakilema fue condenado a muerte en marzo de 1872, "fue fusilado y decapitado; su cabeza se exhibió en Cacha delante de su pueblo".⁵⁹ Este episodio lo relata Ulcuango así:

⁵⁹ Otros levantamientos de importancia fueron los que se dieron, a fines del siglo XIX en Otavalo, Azuay, Cañar, Loja, Cayambe, Zuleta, San Fernando, Pillaro y Tanicuchí. A todos ellos los gobiernos de turno respondieron con la represión ejemplar y la muerte de los dirigentes. Verse Moreno 1990.

El gobernador envió más de 150 soldados armados para seguir a los cabecillas. Ante la persecución algunos solicitaron el indulto, que fue concedido por el gobernador y publicado con motivo del 25 de Diciembre en las parroquias; situación que fue considerada por Dakilema como una traición por parte de esos dirigentes. Fue perseguido, apresado y conducido a la cárcel de Riobamba donde se encontraban presos otros dirigentes. El Consejo de guerra asesinó en la plaza, sin ningún juicio, a Manuela León y Julián Manzano ante la presencia de unos 200 indígenas. Posteriormente imponen la pena de muerte para Dakilema. El 6 de Abril es llevado a la iglesia para ser aconsejado por un sacerdote. El 8 de abril fue trasladado a la plaza de Yaruquíes, a las 11 AM, lo fusilaron. (Ulcungo, 2006: 5)

El tema de una reforma al tratamiento de la situación legal del indigenado fue acallado de todo diseño institucional hasta los albores del S. XX. Debido a la tendencia conservadora del presidente García Moreno, muy ligado al clero y a los terratenientes (agroexportadores y hacendados), los principios constitucionales de 1869 y 1878 eran explícitos a la hora de instituir una diferenciación étnica que se objetivaba en la discriminación política del indígena⁶⁰. De la misma forma, a través de decretos presidenciales, los procesos de auto organización de las comunidades fueron proscritos durante el periodo 1872-1895, con lo cual se inhibió la formación de organizaciones que pretendieran aglutinar a campesinos y/o indígenas, tanto en la Sierra como en la Costa. Lo cual significó que prácticamente no se registran acciones colectivas reivindicando temas agrarios y/o étnicos.

2.1.3 El reconocimiento del indígena como sujeto de derecho

En 1895, tiene lugar la “Revolución Liberal”. El proceso político de mayores cambios institucionales en el país desde la independencia. Liderada por Eloy Alfaro, la revolución, persiguió varios principios políticos apegados al liberalismo clásico: Estado laico (separación del Estado y la Iglesia Católica); libertad de pensamiento (culto, agremiación, filiación política, etc.); libertad de palabra (lo cual incluye libertad de prensa); y, ciudadanía universal (equidad política de género y étnica). Y es precisamente en este último punto donde haremos especial énfasis.

⁶⁰ En ambas constituciones se establece que ningún analfabeto puede votar, así como no pueden ser candidatos quienes no cuenten con una propiedad. Lo cual implicaba excluir de toda participación política formal al grueso de la población indígena. Para revisar comparativamente los dos textos constitucionales, http://141.161.1.43/search?q=constitucion+ecuador&entqr=0&output=xml_no_dtd&sort=date%3AD%3AL%3Ad1&ie=UTF-8&client=default_frontend&ud=1&site=default_collection&oe=UTF-8&proxystylesheet=default_frontend, visitada el 15 de mayo de 2007

Desde su campaña político-militar para hacerse del poder, Alfaro planteó terminar con el sistema de concertaje (hacienda). Por tal motivo, tuvo un importante apoyo de movilizaciones indígenas para lograr su éxito militar y simbólico (Rivera, 1993). La participación de varios pueblos y líderes étnicos en la revolución de Alfaro, de manera especial en la provincia de Chimborazo, respondió a la adhesión que lograron generar los líderes montubios que apoyaban a Alfaro, desde la Costa. El móvil del vínculo político y militar fue la lucha en contra del concertaje, que era la institución formal que mantenía el modelo económico latifundista. Para dar cuenta de esto, Rodas recoge, en una carta escrita por Manuel del Pino (colaborador de Alfaro en la revolución liberal), un pasaje que muestra la importancia de esta alianza:

El sargento Arias organizó el espionaje mediante el diligente y eficaz servicio de los indios, los generales Sáenz, Guamán, Morocho y el Coronel Lasso, sin su participación no hubiera triunfado en la sierra de nuestro país la revolución liberal. En las espaldas de aquellos líderes se transportaban las armas y municiones para los combates de los ejércitos liberales. (Rodas, 2007: 32)

Con el triunfo de los liberales, en 1895 se deroga el “tributo al indio” y se declara la “libertad” de los indígenas⁶¹. Con esto la revolución de Alfaro abre las esperanzas de un cambio social en la República. Durante 10 años se dictaron varias leyes de beneficio para el indigenado, llegándose incluso a confiscar las tierras de la Iglesia para impulsar una incipiente redistribución de la tierra, principal recurso de una sociedad agraria⁶². Empero, en aras de mantener la gobernabilidad interna, Alfaro pactó con comerciantes que también eran latifundistas. Poco tiempo después vino el golpe de Estado y el asesinato de alfaro; quedando las nuevas instituciones “progresistas” sin el andamiaje ni el sostén político que necesitaban para volverse la columna

⁶¹ el 20 de agosto de 1895, por recomendación suya (Del presidente Eloy Alfaro), el Consejo de Ministros expidió el Decreto por el cual se mandaba que a los indios se les dé las consideraciones debidas a todo “ciudadano ecuatoriano” y que se suprima la contribución territorial, el trabajo subsidiario y el maltrato. Estas decisiones fueron ratificadas el 19 de abril de 1896 con el Decreto de Protección a la Raza indígena.

El conocimiento de este Decreto fue recibido en el altiplano con el grito de ¡Viva Alfaro! La supresión del concertaje se dará más tarde en el gobierno liberal de Alfredo Baquerizo Moreno, pero las bases de este proyecto las sentó Alfaro mediante el Decreto Ejecutivo del 12 de abril de 1899 en el cual se puntualizó que el “concertaje de por vida es nulo” texto en (Rodas Raquel, 2007: 11.)

⁶² Varios relatos señalan que Alfaro era “venerado” por el indigenado: “Eloy Alfaro peleó junto al indio de la Sierra y al indio de la Costa. Por eso hasta ahora dicen: Taita Alfaro me sacó de la esclavitud”. Según contaba Marieta Cárdenas: “En la Casa del Obrero ubicada en el centro de Quito había un gran retrato de Alfaro. Muchos indios, cuando entraban en la sala, iban directamente hacia el retrato, se arrodillaban y santiguaban frente a él”. (Rodas Raquel, 2007: 11)

vertebral de un proyecto político de largo plazo.

En este punto, podríamos hablar de un primer momento de “conquistas” legislativas con espíritu social en torno al régimen de posesión de la tierra, o reforma agraria a favor de los sectores históricamente más desfavorecidos. Sin embargo, en este proceso no podemos identificar un actor social que haga las veces de interlocutor de las demandas indígenas. Debido a la persecución que sufrieron los líderes indios en años anteriores y por no existir una organización que articule tal vocería.

Según varios autores, esta falta de acompañamiento organizativo, hizo vulnerable el accionar político de Alfaro, durante su presidencia (Moreano, 1982). A cambio se dieron procesos marcados por el oportunismo de los grupos de poder, que de cierta forma se beneficiaban con las medidas liberales. Tal es el caso de “el cambio en el régimen de propiedad de la tierra que propició, a más del aparecimiento del campesinado como una nueva clase social, la conformación de un conjunto de nuevas clases urbanas. Lo cual permitió la creación de un mercado local con características plutocráticas”⁶³

Para 1912, el sucesor de Alfaro, Leónidas Plaza, devolvió gran parte las haciendas a los terratenientes, con lo que las leyes progresistas quedaron escritas como letra muerta, acentuándose el papel de las reglas informales contenidas en el imaginario colectivo del grupo étnico hegemónico y rompiéndose el proyecto liberal, hasta finales del S.XX, cuando el mismo Estado condena la discriminación y el extrañamiento del proyecto de nación de los pueblos indígenas. Tal como lo señala Rivera (1993: 47) “los estados republicanos establecieron como política de estado la “*doble moral criolla*”; al punto de considerar en el papel ciudadanos a todos los ecuatorianos, como parte del Estado, pero al indio como un ciudadano de segunda clase.

⁶³ El mercado, localmente daría origen a una burguesía de capital comercial, agro exportador y bancario”. El auge de la economía de agroexportación se consolidó y comenzó a desplazar a los terratenientes de su hegemonía, logrando un cierto equilibrio que se manifestó en la esfera política de forma visible en el enfrentamiento entre conservadurismo hacendario y el de – generado liberalismo plutocrático costeño. (...) La acumulación de capital trajo consigo el crecimiento industrial, aun cuando incipiente en el contexto internacional previo y durante la primera guerra mundial, que rápidamente se convirtió en proveedor emergente y generó núcleos de obreros que rápidamente se aliaron a organizaciones gremiales de tamaño reducido, igualmente fundadas en Quito y Guayaquil principalmente. (Rodas, Germán, 2000: 18).

2.1.4 El resquebrajamiento de la legitimidad del patronazgo y las raíces comunistas del MIE

A los inicios del S. XX se empezaron a manifestar resquicios de organización indígena, pese a la represión de parte del Estado. Según Ramón (1989), las comunidades indígenas comenzaron a articularse organizativamente debido a dos motivos: la difusión de la ley de abolición del Concertaje y de la eliminación de la cárcel por deudas (su internalización significó un primer paso en la autoconcepción del indio como sujeto de derechos en el marco del Estado), por un lado; y por otro, debido al debilitamiento de la legitimidad de la autoridad simbólica del patrón. Lo último, gracias a que la instauración del estado y de la educación pública laica rompió con la construcción simbólica colonial del terrateniente como amo "legítimo" por su carácter eclesial. Así lo recoge Rodas:

El indigenado aprovechó la oportunidad para aglutinarse y repensar su situación. El nuevo patrón no era ya representante del orden divino, ni siquiera un "cristiano" sino un mortal común enviado por los "masones" liberales enemigos de Dios. Esa ambigüedad contribuyó a debilitar el prestigio del patrón frente al conjunto de trabajadores de la hacienda y por lo mismo a desafiar su autoridad. (Rodas, 2007: 28)

Sin embargo, todo intento de levantamiento, en los gobiernos subsiguientes (de 1912 en adelante), fue violentamente reprimido. Varios líderes indígenas fueron asesinados o expuestos al escarmiento público "para que en lo posterior no se hiciera cosa igual" (2007: 28). Un caso emblemático de esto fue el alzamiento de Cayambe de 1919, en el cual aparece el repertorio de protesta que usarían durante varios años las nascentes organizaciones campesinas para reclamar sus derechos de propiedad sobre la tierra habitada. Como lo detalla Rodas:

Cuando los nuevos patrones llegaron, los indios no estaban muy dispuestos a obedecerles y empezaron a buscar apoyo fuera de la hacienda. Querían saber qué pasaba y cómo podían defenderse de la prepotencia de los patrones (...) Corría 1919 cuando las lomas de Pesillo se tiñeron de rojo. Las quipas y churos sonaron. Los indios protegidos por sus enormes sombreros rojos y haciendo flamear sus ponchos bajaron con el puño alzado hasta la hacienda. Después, fue la sangre que tiñó de rojo la tierra y el agua del arroyo. La refriega entre soldados provistos de armas de fuego, y la gente campesina armada de piedras y palos, dio como resultado treinta personas muertas, y heridas en ambos bandos, a más de huérfanos y viudas. (Rodas, 2007: 32)

Como se recoge de la cita de Rodas, las acciones colectivas consistían en: abandono de las actividades laborales, ocupación de las casas de hacienda y desconocimiento de la autoridad local. Todo esto con la

participación de hombres, mujeres niños y ancianos, miembros de las comunidades. La forma de protesta que interpelaba a la autoridad política superior (gobernador, alcalde o presidente de la república), en principio se daba de forma pacífica, sin embargo, durante la movilización, los individuos portaban herramientas de trabajo agrícola, y piedras, que ocasionalmente se usaban para irrumpir en los espacios públicos, simbólicamente exclusivos de los blanco-mestizos.

2.1.5 La reivindicación Agraria y el legado organizativo de los comunistas

Para inicios del la segunda década del S. XX es perceptible el trabajo de células de “activación” política de campesinos, propuesto por dirigentes comunistas blanco-mestizos⁶⁴. El trabajo de los comunistas trataba de vincular la estructura comunitaria de los *ayllus* (comunidades familiares ampliadas en kichwa) a las bases de un “partido” de campesinos y obreros, orgánicamente compatible con la matriz leninista.

Una aspiración primordial del partido emergente (Partido Comunista Ecuatoriano, PCE) era la “liquidación del problema del indio” (Ramón, G. 1993). Bajo el supuesto de que el indígena por su “naturaleza” social era equivalente a campesino, el trabajo de activación consistía en formar pequeños sindicatos agrarios (casi en su totalidad compuestos por indígenas), que reivindicaban, básicamente, reformas: al régimen de propiedad de la tierra y reformas al régimen laboral campesino. Esto llevaría a que la agenda política de los indios organizados, casi de forma exclusiva, se enfocara a temas agrarios.

Ello permitiría remover los antiguos prejuicios sobre la estructural divergencia de intereses entre la población indígena y la blanco-mestiza; al mismo tiempo que amplió las bases populares que el Partido necesitaba para sostenerse. Así se inicia de manera atropellada la participación de los indígenas en la “polity” nacional, como se recoge en este fragmento de memoria del Partido Socialista

⁶⁴ Los comunistas en Ecuador aparecen en 1922 como fruto de la articulación de las primeras organizaciones sindicales de obreros vinculados a la naciente industria textil. Luego, su trabajo organizativo los llevó a fundar el Partido Comunista Ecuatoriano PCE en 1922, al cual adhirieron también sindicatos de trabajadores de las plantaciones agroexportadoras y formas sindicales de campesinos, fundamentalmente integrados por indígenas Kichwas. (Rodas, 1993)

En el Congreso de fundación del Partido Socialista Ecuatoriano, en 1926, y que en 1931 se convirtió en Partido Comunista, el dirigente indio Jesús Gualavisí participó como delegado del sindicato de trabajadores campesinos. Este luchaba en defensa de las tierras de las comunas y contra el trabajo no pagado⁶⁵

Dado que la Internacional Comunista comenzó su trabajo en América Latina en los años veinte bajo una tendencia estalinista de dogma nacionalista conservador, recién en los años treinta los Partidos Comunistas se plantean la cuestión campesina y la reforma agraria como parte integral de la revolución socialista en la región. En la primera conferencia Comunista Latinoamericana, Carlos María Mariátegui decía:

La explotación de los indígenas en América Latina trata de justificarse con que sirve a la redención cultural y moral de las razas oprimidas; en la conquista, los invasores rápidamente encadenaron las conciencias, al mismo tiempo que esclavizaban los cuerpos. Esto facilitaba el sometimiento económico, objeto primordial de los subsidios católicos (...) Es imprescindible dar al movimiento del proletariado indígena o negro, un carácter neto de lucha de clases (Pólit, 1983: 26)

De esta forma, la creación de las células comunistas, pensadas como sindicatos, dentro del entramado orgánico comunitario fue decisiva para la creación de la FEI (Federación Ecuatoriana de Indios), años más tarde. El primer sindicato agrícola se formó en la parroquia Juan Montalvo, con correlatos en las comunidades de Pesillo, La Chimba y Moyurco, todos en la zona de Cayambe y bajo el liderazgo de Jesús Gualavisí y la intervención decisiva de Dolores Kakwango.

Para 1930, los sindicatos campesinos no tardaron en enfrentarse con los patrones de las haciendas. La huelga campesina de Cayambe tuvo en su repertorio un elemento nuevo que no había aparecido en las acciones colectivas precedentes: un pliego de peticiones. El pliego representó una interpelación al orden instituido con códigos propios de la organización sindical. El documento fue desplegado en todo el pueblo y presentado de manera formal a los terratenientes, tenientes políticos y curas. El pliego solicitaba: - que cesen los maltratos físicos, - se suprima el trabajo obligatorio de las mujeres, - se supriman las "huasicamías" (obligatoriedad de la servidumbre en la casona de hacienda), - se supriman los diezmos y primicias (impuestos a favor de la iglesia todavía no abolidos), - se provea de herramientas a los trabajadores - se rebaje el número de ovejas a cargo del

⁶⁵ El Internacionalista, julio de 2003, *El Marxismo y la Cuestión Indígena en el Ecuador*, en www.internationalist.org/ecuadorindigena.html, visitado el 18 de abril de 2003.

cuentayo, - se incremente el salario para los huasipungueros y peones libres, - se asignen huasipungos a los apegados, - se disminuyan las jornadas extras destinadas a la hacienda, - se elimine la reposición de ganado muerto, - se realicen las cuentas anualmente con presencia de un representante de los trabajadores - se pague el jornal cada quincena (Rodas, 2007).

La huelga duró tres meses, donde los indígenas trabajadores no laboraron. Mientras la zona permanecía militarizada y los cabecillas de la revuelta escondidos o con orden de arresto y juicio. Un grupo de 1000 de los huelguistas se trasladó a Quito para hacer escuchar sus demandas al Presidente de la República. Fue la primera vez que a la capital ingresaba un grupo tan numeroso de indios sin estar amarrados (Ramón, 1988). La cabecilla de la acción fue la dirigente Dolores Kakwango. El grupo fue encarcelado, torturado y devuelto a Cayambe.

La opinión pública, respecto al suceso, tampoco se mostró receptiva. Por el contrario, “el diario El Comercio insistía en asombrarse de las osadas pretensiones de los indígenas que habían abandonado la característica de los sencillos hijos de Atahualpa” (Rodas, 2007: 31). Los medios alentaron a las autoridades a la represión de la “sedición inspirada por los comunistas”. El gobierno respondió con represión ejemplar, quemando las casas, animales y sembradíos de los huasipungueros que marcharon a Quito. Acto seguido acantonaron en Cayambe a cuatro regimientos militares.

En 1931, Juan Montalvo fue escogida como sede para la realización del Primer Congreso Indígena de la FEI, que debía llevarse el 8 de febrero de 1931. Este evento, preveía la presencia de 2000 líderes indígenas. Sin embargo, nuevamente el gobierno, de Isidro Ayora, impidió que llegaran los indígenas convocados desde las provincias centrales y del norte del país⁶⁶.

Durante los años veinte a cuarenta, el país atravesó la época de mayor inestabilidad política de su vida republicana. De 1925 a 1947 pasaron por la presidencia veintitrés Jefes de Estado (presidentes, interinos, encargados del

⁶⁶ Según O. Albomoz, este fue un suceso inédito que alarmó a los poderes establecidos. ¿Qué podía pasar a la Nación si despertaban las comunidades indígenas que representaban el cincuenta por ciento de la población ecuatoriana y que hasta entonces habían sido ignoradas por las leyes, los mandatarios y despreciada por el resto de la gente? Al frustrar el Congreso Indígena el Ministro de Gobierno informa a la Nación “La república estaba próxima a estallar en la más desastrosa de las conmociones sociales”. En cambio el Senador Leopoldo Chávez (orgánico al PCE), favorable a la causa indígena, en su Informe exclama: No es un sueño ni un imposible el mejoramiento del indio. Recogido en (Rodas, 2007: 23)

poder, jefes supremos o provisionales, etc.) de las más diversas tendencias. Ninguno de ellos trató como un problema público la situación del indigenado. Por el contrario, "en el discurso público era un lugar común sugerir que los indios eran "un peso muerto" en el desarrollo nacional, miembros pasivos de la nación (...) tenemos que soportar su existencia en gracia tan solo de la recompensa que nos reporta su faena torpe, menguada y empírica..."⁶⁷

Empero de aquello, las asambleas campesinas comunales continuaron realizándose y los sindicatos siguieron presionando por mejores condiciones de salario y mejor trato. Con el tiempo, por la necesidad de evitar mayores pérdidas y ante la presión de los indígenas, los patrones concedieron algunos puntos del pliego de peticiones, entre ellos nuevos salarios y derechos sobre la tenencia de animales. Pero sólo hasta finales de la década de los treinta.

En coincidencia con Ramón (1988), de ésta coyuntura extraigo cuatro puntos importantes para la construcción del MIE: a) La recuperación informal de algunos territorios productivos a cargo de las comunas; b) la reconstitución de los territorios étnicos⁶⁸; c) el crecimiento legítimo de la organización comunal a lo largo del país⁶⁹; d) el sostenido crecimiento demográfico sin que en las nuevas generaciones haya procesos de aculturación. Trataré de abordar estos elementos en los siguientes acápites.

2.1.5.1 La Federación Ecuatoriana de Indios, el antecedente organizativo más cercano del MIE

En mayo 1944 los sindicatos agrarios funcionaron como brazo ejecutor del Partido Socialista y participaron determinadamente del levantamiento popular denominado "La Gloriosa"; mismo que terminó con la presidencia de Arrollo del Río. Velasco Ibarra, quien se hiciera de la silla presidencial luego de las movilizaciones ofrecería su apoyo para la causa de los indios⁷⁰.

Más allá de los incipientes esfuerzos nominales de los dirigentes políticos de turno en el palacio de gobierno, en la década del cuarenta destaca

⁶⁷ Así lo recoge Clark, (1999: 81), Leopoldo N. Chávez, "Discurso del Ministro de Previsión Social en la Inauguración de las labores del Instituto Indigenista del Ecuador," *Previsión Social* 14, (1943), 16-17.

⁶⁸ Con esto me refiero al proceso de reagrupamiento geográfico de varias comunas en base a vínculos étnicos, luego reivindicados como nacionalidades o pueblos indígenas.

⁶⁹ Jurídicamente se posibilita la libre asociación de individuos (indígenas) en comunas o comunidades, lo cual antes se había proscrito.

⁷⁰ *El Comercio*, 1944, 05-30; A1

la fundación de la FEI (Federación Ecuatoriana de Indios). En su manifiesto fundacional, la FEI exigía: el traspaso de la tierra a quienes la cultivaban; la parcelación de las tierras, como paso previo a la Reforma Agraria; la inmediata regularización de las jornadas de trabajo y de los salarios de hombres y mujeres que laboraban en la hacienda; la supresión de las "obligaciones" consideradas connaturales a su estadía en la hacienda; el establecimiento de servicios de salud, educación, vivienda; la tecnificación de la agricultura; la defensa de su lengua y su cultura; y, la incorporación de la población indígena a la vida democrática del país (Prieto, 1980).

Orgánicamente la FEI es el primer intento de formalización organizativa del MIE, siendo su matriz orgánica la de un sindicato embrionario y bastante peculiar; ajustado a la dinámica de la huelga en contra del sistema de hacienda:

La F.E.I. se compone de los sindicatos, comunas, cooperativas, instituciones culturales y defensivas indígenas, así como tribus... En la Capital de la República funcionará el Consejo Central de la F.E.I., compuesto del Comité Ejecutivo más uno o más dirigentes indígenas residentes en provincias, según la magnitud del movimiento (FEI, 1945: 3-4).

Pese a que sus secretarios nacionales, siempre fueron de origen indígena (Jesús Gualavisi, Dolores Kakwango, Estuardo Walle, etc.), ni la estructura de la organización privilegió la reivindicación étnico-identitaria, ni tampoco retomó la idea de auto-gobierno (presente antes sólo en la revuelta de Dakilema). Por el contrario, su estructura sindical se marcó por la presencia fuerte de las directrices ideológicas del PS. Como lo recoge Deborah Yashar:

FEI era esencialmente una organización de inspiración marxista con enlaces al Partido Comunista... Finalmente, la FEI hizo poco para promover una identidad indígena, discutir los derechos indígenas, y modificar las condiciones de ciudadanía de los indios. Al contrario, buscó movilizar a los indios como trabajadores rurales semiproletarizados, despertar una conciencia de clase, y crear aliados de la clase obrera ecuatoriana... Sin sorpresa, el liderazgo de esta organización era mayormente no-indígena. (Yashar, 2005:101)

Lo cual es una muestra de que para la FEI el elemento de identidad de clase pesaba más que el de la identidad étnica. Según Barrera (2001), este hecho es una diferencia fundamental con el proceso de la actual CONAIE, donde se trata de cohesionar la identidad del movimiento en función de dos miradas "como indios y como pobres, pero fundamentalmente como indios" (Barrera, 2001: 180).

En 1946, ante presiones de la FEI, Velasco Ibarra (presidente de la república) decretó: la supresión de las servicias y del trabajo gratuito de las mujeres; la obligación de todo terrateniente de pagar por las huasacamias y la erradicación de los maltratos. Lo cual tuvo coherencia con el trabajo apuntalado en la confección de la Constitución de 1945⁷¹. La Carta Magna reconoció, entre otras cosas que “El trabajo agrícola, particularmente el realizado por indios, será objeto de regulaciones especiales, de manera preferente en lo relativo a jornadas de trabajo”⁷². El documento constitucional, además, ratificó expresamente la igualdad ante la ley de los ciudadanos ecuatorianos: “Se declara punible toda discriminación lesiva a la dignidad humana, por motivos de clase, sexo, raza u otro cualquiera”⁷³. Lo cual implicó idéntico reconocimiento en el plano laboral “A trabajo igual corresponderá salario igual, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o religión”. Todos estos avances en el terreno del reconocimiento formal de los derechos individuales (antes negados a los indígenas), en un primer momento nos haría poner un contrapunto con la idea de Van Cott, donde establece que

“La FEI fue llevada y organizada por no-indios que buscaron aprovecharse de las tensiones entre la promesa del estado de relaciones rurales modernas y la realidad de relaciones feudales entre haciendas y obreros indígenas”. (Van Cott 2005: 103)

El contrapunto se da porque, la relación funcional que mantuvieron los sindicatos agrarios y el partido socialista, en mi opinión sirvió como un trampolín para que gremialmente los indígenas pudieran acceder a la “polity” nacional⁷⁴. Más allá del uso mutuo que pudieron tener tanto socialistas como indígenas, considero importante plantear esta relación como un momento necesario de rearticulación organizativa y de constitución de un sujeto social que emergería más tarde. Es decir, a partir del momento de devastación organizativa que sufriera el movimiento indígena una vez desarticulada la revolución liberal, el acercamiento del PSE representó un canal organizativo que permitió posicionar en la agenda pública el tema indígena en el Ecuador.

⁷¹ De la cual formó parte como “representante Funcional” el indígena Ricardo Paredes.

⁷² Constitución Política del Ecuador, 1945: Sección V “Del trabajo y la previsión Social”, art. 141, lit. u

⁷³ Constitución Política del Ecuador, 1945: Título XII “De los derechos individuales”, art. 141, núm. 2

⁷⁴ Incluso en la constitución de 1945 se llegó a otorgar institucionalmente una curul en el Congreso Nacional para “un diputado funcional.... De parte de... las organizaciones de indios”. (Constitución Política del Ecuador, 1945: Título V “de la función legislativa”, art. 23, lit. 1.)

En términos de Cohen y Arato (2000), podríamos evaluar que la acción política de la FEI corresponde a un intento de desarrollar una política de la inclusión; en la medida en que la acción colectiva estuvo dirigida a obtener reconocimiento como nuevo actor, miembro de la sociedad política, y para lograr beneficios para aquellos a quienes “representaba” (Cohen y Arato, 2000:588). Lo cual se sobreponía, no siempre armónicamente, al tipo de política que los sindicatos perseguían en la época: una política de la reforma⁷⁵.

2.1.6 El Instituto Indigenista Ecuatoriano (IIE)

Luego de la Conferencia Indigenista Latinoamericana de 1940, en Ecuador se formó el Instituto Indigenista Ecuatoriano (IIE) con auspicio del Estado. Su misión fue incluir a la problemática indígena en la agenda pública nacional de manera “técnico-científica”. Esta instancia se caracterizó fundamentalmente por su alejamiento de la influencia directa de los dirigentes indígenas. Por el contrario de la FEI, el IIE pasó a ser un espacio de estudio de profesionistas autoidentificados como indigenistas:

el indigenismo pasó a ser el idioma para formular la integración de los indios y para resolver las tensiones entre igualdad y exclusión de los indios de la vida civilizada como consecuencia de su inferioridad”. Los indigenistas no querían “borrar” a los indígenas, sino incorporarlos en un estado mestizo unitario. Este proyecto de “regeneración” del indio no tomó en cuenta ni se basó en los intereses de las comunidades indígenas. (Prieto 2004: 185-86)

Para el IIE, desde su visión política paternalista, claramente directiva y vertical, se persiguió la asimilación de los campesinos a la sociedad mestiza dominante. Así lo señala Kim Clark (1998: 206) “para hacerse verdaderos ecuatorianos los indios tendrían que adecuarse a las normas culturales, sociales, políticas y económicas de los mestizos”. Por lo cual se emprendieron acciones como: campañas de cedulación masiva en las comunidades; expansión de los servicios básicos, especialmente electricidad a las parroquias de indígenas; campañas de alfabetización para indígenas; etc. (Ramón, 1988).

El IIE desde sus inicios mostró una tensión con la FEI. Y es precisamente la FEI que denunció, conforme lo recoge Beker (2007), al IIE

⁷⁵ Esta política se refiere a “la actividad estratégica de organizaciones (y partidos políticos) en la generación de la política del estado” (Cohen y Arato, 2000:619). Un análisis interpretativo de la acción política del MIE desde la tipología de Cohen y Arato en el acápite correspondiente a la Estructura de Oportunidades políticas.

como agente que intentaba silenciar la voz del indígena. A diferencia de lo que para Guerrero representó el papel de la FEI

un aparato indigenista no estatal; Un organismo de mediación, de expresión y traducción (una ventriloquia política) de sujetos sociales; una masa movilizada por la exacerbación de activistas comunistas en el campo ecuatoriano, más no una expresión de la organización de resistencia de los pueblos indígenas (Guerrero, 1993: 102)

En mi opinión, la labor de la FEI tuvo gran importancia en el apropiamiento del espacio nacional como un espacio común para los indígenas. Discursivamente, incluso, la FEI asumía al proyecto modernizador y de asimilación cultural de los indígenas en el imaginario colectivo nacional, como una reivindicación de inclusión en el espacio público, pero a la vez de resistencia y profunda desconfianza con el país de los blanco-mestizos.

Por el contrario de la interpretación de Guerrero que identifica a presencia activa de "dirigentes, intelectuales emergidos del seno de los grupos étnicos, gente que habla en lengua y en favor de intereses propios, como factores que surgieron sólo con el levantamiento indígena de 1990" (Guerrero 2000); creo que claramente podemos identificar los mismos elementos en los 40 con la FEI. Como lo señala el mismo Beker, tales elementos son observables documentalmente en los discursos de Kakwango y Gualavisi⁷⁶ y en los estatutos de la misma Federación que recogen como principios de acción programática:

- a. Llevar a cabo la emancipación económica de los indios ecuatorianos;
- b. Elevar su nivel cultural y moral, conservando lo bueno de sus costumbres e instituciones;
- c. Contribuir a la realización de la Unidad Nacional; y d. Establecer vínculos de solidaridad con todos los indios americanos (FEI 1945: 3).

A pesar de ser significativos los esfuerzos organizativos de mediados del S XX, no pudieron desembocar en confederaciones o centrales sindicales de alcance nacional, claramente reconocidas por el sistema político oficial; como se plantearon sus aliados y facilitadores blanco-mestizos. El relativo fracaso de la organización sindical agraria-indígena se debió, entre otras cosas, a: las contradicciones y reduccionismos dogmáticos propios de la tendencia socialista de la época (Van Cott, 2002); pero fundamentalmente, a la falta de un proceso social que respondiera desde la ideología a una dinámica

⁷⁶ Ambos dirigentes indígenas fueron elegidos en el seno del Partido Socialista Ecuatoriano como miembros de su comité ejecutivo nacional y fueron portavoces de la organización partidista, así como de la FEI en congresos internacionales en representación del Ecuador.

particular de organización y manifestación cultural, a una forma organizativa que entiende a lo político desde lo comunitario (Rodríguez, 2005). Otros autores, atribuyen la decadencia de la FEI a su propia naturaleza de células sindicales aisladas y la marcada influencia de la estigmatización anticomunista de varios gobiernos⁷⁷.

2.1.7 La reforma Agraria de 1964

En medio de una coyuntura de inestabilidad política internacional, donde la emergencia de movimientos sociales, en varios países, había cuestionado la institucionalidad vigente, en reclamo de sociedades más amplias y democráticas. En Ecuador se produjo, un proceso de liquidación de las relaciones de huasipunguería. Tal proceso tuvo dos momentos, el primero de una entrega anticipada de la propiedad de la tierra, realizada en un marco de absoluta ilegalidad e imprevisión. Aquí muchos terratenientes se liberaron de las obligaciones patronales y dispuso el peligro inminente de redistribución de la tierra.

El segundo momento, que fue anunciado con tiempo a los huasipungueros, fue facilitado por una serie de decretos supremos de parte de la dictadura militar al mando del país en ese entonces. Como era previsible, cuando se dictó la Ley, que supuestamente beneficiaba a las sociedades de agricultores, las estructuras de poder se adaptaron para mantener la hegemonía terrateniente en el agro ecuatoriano. A pesar de ello, no todos los latifundistas estuvieron de acuerdo con las nuevas políticas. Muchos terratenientes se resistieron a eliminar las relaciones precaristas de producción y más aún a repartir las tierras.

Según documentos de la propia FEI, la implementación de la Reforma Agraria como un espacio institucional de reforma del régimen de posesión de la tierra para mediados de los sesenta estaba en una fase de transición,

“La Reforma Agraria que sancionó el Estado nada tuvo que ver con los derechos de los campesinos e indígenas. La nueva política agraria canalizó su acción a favor de las medianas y grandes propiedades capitalistas en el campo que estaban ampliando su base de producción o cambiando la línea de cultivo, con miras al mercado, por eso enfatizó la implementación de medidas que sirvieran para tecnificar y modernizar las haciendas de mayor productividad. Con toda intención se impulsó la colonización de las tierras vírgenes del sub-trópico y de los bosques de la Amazonia. Fue una manera de

⁷⁷ Verse Clark, Kim (1998: 373-393).

extender la frontera agrícola y desplazar a grandes grupos de población hambrienta que reclamaba tierra para cultivar o simplemente un lugar para vivir" (Rodas, 2006).

En palabras de Dolores Kakwango el proceso se vio de esta manera:

La Ley de Reforma Agraria ha creado en nosotros grandes ilusiones. La entrega del huasipungo que durante toda la vida hemos querido que sea propio, cuando se hizo realidad en el primer momento fue de gran alegría. Al principio estábamos contentos sabiendo que ya no podían amenazarnos con quitarnos cada vez que querían que trabajemos más horas. Pero cuando pasó el tiempo vimos que no había pasado nada. Por el contrario, estábamos más fregados que antes porque el patrón ya no nos tomaba en cuenta para el trabajo y por lo mismo, no teníamos la semana de salario, no teníamos el suplido y solamente teníamos que vivir del huasipungo y esto no alcanza para la familia.⁷⁸

Como se puede desprender de lo anterior, la política de Reforma Agraria emprendida por la Junta Militar no contó con la participación o un proceso de consulta gremial, que al menos incorporara a la FEI. Por el contrario la directriz fue vertical y en forma de disposición del mando militar. Van Cott, recoge al decreto como de espíritu progresista. En mi juicio, el proceso impulsado por los militares fue una manera de acallar las demandas gremiales y relajar posibles tensiones sociales, a puertas de iniciar un periodo de bonanza económica derivado de la explotación petrolera. Por lo demás la estructura del decreto supremo (de reforma agraria) nunca posibilitó un verdadero cambio en las relaciones productivas del agro ecuatoriano⁷⁹.

En otro orden, la reforma agraria de 64 marcó también un espacio de desgaste para la FEI y la proscripción formal del activismo socialista en el campo⁸⁰. Lo cual marcaría el final de la década de los sesenta y el principios de los setenta, como un periodo de fragmentación organizacional en el aspecto gremial y étnico. Este fenómeno fue visible en la pérdida de peso específico de la FEI en los espacios de participación política partidista (al interior del PSE) y con la emergencia de otras instancias de organización como la FEYAP (Federación de Trabajadores Agropecuarios) y luego la FENOC⁸¹.

⁷⁸ Fragmento de entrevista a Dolores Kakwango, recogida en Rodas, 2007.

⁷⁹ Este argumento es desarrollado a profundidad en: (Navas, 1998), (Cosse, 1980) (FLACSO-CEPLADES, 1980), (Martínez, 1998), (Vicente Zevallos, 1990).

⁸⁰ La ley, prohíbe el Partido Comunista, parte de un decreto supremo de la Junta Militar. Verse: Albornoz (2000), en http://www.lainsignia.org/2000/agosto/cul_033.htm, visitada el 10 de Noviembre de 2004

⁸¹ En marzo de 1965 se constituye la FETAP, como una organización no sindical que buscaba orientar de "forma adecuada" las demandas campesinas ante el Gobierno. Asumiendo un distanciamiento entre varios dirigentes de la FEI y una búsqueda de liderazgos locales más protagónicos. La FENOC, deviene de una expansión del proceso organizativo de la FETAP, pero a nivel de 8 provincias, en 1968. La FETAP planteó modificaciones a la Ley de Reforma Agraria, la intervención del IERAC en las

2.1.8 La teología de la liberación y el reclamo étnico

A mediados y fines de los sesenta, el trabajo organizativo de las comunidades indígenas, después de varios intentos a inicios de los setenta, se retoma desde otra óptica. Gracias a la iniciativa de un sector de la Iglesia Católica, identificada con la Teología de la Liberación, el proceso (de articulación orgánica del sector indígena-campesino) toma un rumbo similar a lo que ocurrió en otras partes del continente⁸². En la carta episcopal de 23 de abril de 1963 y en la declaración programática de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana de 1 de junio de 1967 se manifiesta expresamente un apoyo al proceso de Reforma Tributaria y agraria; se insta a continuar con los proyectos de alfabetización universal y de industrialización del país⁸³.

En el documento de la CEE se basaron un grupo de clérigos para conformar un espacio de reflexión política en torno a Mons. Leónidas Proaño. Quien más tarde (en 1971 tomó actitud de pobreza evangélica, despojando a la diócesis de todo su patrimonio) organizó el 1er. Encuentro de Cristianos para el Socialismo, como director de las escuelas de líderes campesinos en Chimborazo.

La llamada "Iglesia Progresista" promovió el desarrollo humano de las comunidades indígenas con campañas de alfabetización, programas de salud, desarrollo comunitario e incluso formación política. En el Ecuador, el trabajo ecuménico, permitió en 1961 la creación embrionaria de la FICSHA⁸⁴; y en 1973 la creación formal del ECUARUNARI⁸⁵, que es la Federación de Pueblos Kichwas de la sierra ecuatoriana.

Para autores como Ramón (1988), las protestas de principios de los setenta tuvieron un contenido simbólico que trascendía el reclamo de

haciendas de la Asistencia Social y un reglamento para el arrendamiento de tierras de los sembradores de arroz. Es clave destacar la organicidad que mantuvo desde el principio la FENOC al PSE y su repertorio de protesta, que a lo mostrado por la FEI, incorpora cuestionamientos legalistas en sus pliegos de peticiones. (Rodríguez, 2005)

⁸² derivado del "compromiso con los más pobres" surgido del Concilio Vaticano II y de la Conferencia Episcopal de Medellín, se sentaron las bases de la corriente teológica que marcó hasta finales de los ochenta procesos organizativos populares, especialmente campesinos en gran parte del continente. Más sobre la teología de la liberación en Leonardo Boff (1985); Lowi (1998) y Frei (1987).

⁸³ La organización amazónica Shuar (FICSHA, Federación Indígena de Centros Shuar y Ashuar) es considerada la primera, de las organizaciones de segundo grado.

⁸⁵ En Kichwa ECUARUNARI significa *Ecuador Runakunapak Richarimuy*, Ecuador Levántate y lucha.

adecuaciones y precisiones a la reforma agraria de 1964. De hecho, el autor ubica al locus del conflicto ya no exclusivamente en un pliego de peticiones de demandas meramente laborales o de mejora de las condiciones objetivas de vida del indigenado (que como sujeto social, hasta ese entonces fue indisolublemente vinculado con el ser campesino). Para Ramón el vuelco hacia un plano identitario es lo que marca la diferenciación de la plataforma reivindicativa de la nueva organización indígena en los setenta⁸⁶. Lo cual implica que la acción colectiva del MIE, a partir de ésta coyuntura, se enfoque en una política de la identidad, en el sentido de Cohen y Arato (2000)⁸⁷.

Declarativamente, el congreso constitutivo de ECUARUNARI de 1972, que reunió a 200 delegados de cuatro provincias, acordó en un principio darle un carácter clerical a la naciente organización. Sin embargo, en las discusiones se acordó acentuar el perfil étnico de la federación. Lo cual es visible en la redacción de objetivo principal del ECUARUNARI: "propiciar dentro de la población indígena la toma de conciencia, en orden a lograr una recuperación social, económica y política" (ECUARUNARI, 2000)⁸⁸. De entrada este elemento ya marca distancias con el proceso organizativo y el énfasis de la protesta de la FENOC, que no alcanzaría a reconocer el carácter étnico de su organización, sino hasta 1988 cuando se convierte en FENOCI (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas), y en 1997, cuando cambia nuevamente de nombre y se vuelve FENOCIN, para incorporar (con la letra N) a las organizaciones de pueblos negros del Ecuador.

En el caso de la FICSHA, creada bajo la iniciativa de los salesianos, la organización étnica adquirió importancia pública al ocuparse de una red

⁸⁶ El motivo de las protestas de inicio de los setenta fue "Lograr un espacio social, cultural y material reconocido por el estado, con capacidad de autodeterminación y representación política, asegurando las bases del sustento económico digno y de territorialidad ancestral que certifiquen su reproducción como pueblos autoreconstruidos" (Ramón, 1988: 56).

⁸⁷ La política de identidad tiene lugar en la esfera de la sociedad civil y se refiere a la "redefinición de las normas culturales, de las identidades individuales y colectivas, de los papeles sociales adecuados, de los modos de interpretación y de la forma y contenido de los discursos." (Cohen y Arato, 2000: 588).

⁸⁸ Las resoluciones del primer congreso de ECUARUNARI pueden resumirse en: •Tener reuniones periódicas, las cuales serán convocadas por la Directiva Nacional. •Impulsar los HUAHUA-RICCHARIMUI, o sea los Movimientos Provinciales, con sus propias directivas. •Concientizar a todos los indígenas del Ecuador para que se levanten en una sola masa. •Que sean las bases las que lleven el Movimiento. No se permitirá que ninguna persona o institución extraña o ajena al Movimiento participe en él para manipularlo. • La lucha del Movimiento será pacífica, a no ser que en momentos difíciles se pueda discutir este planteamiento. • Como es un Movimiento Clerical, cada Provincia tendrá como asesor a un sacerdote. (Documento de memorias, Primer Congreso ECUARUNARI).

escuelas radiofónicas en los diversos centros Shuar. Como lo señala León (2007)

La FICSHA definió una estrategia de búsqueda de autogestión, garantizando la tierra y la educación, en un inicio. En segundo lugar, estableciendo una práctica de pragmatismo en sus relaciones con cualquier contraparte externa, incluido con el Estado. Finalmente, hace de la organización su principal instrumento de modernización; por medio de ella llegan los nexos con el mundo externo, y consecuentemente, logra una transición entre autoridades tradicionales y los dirigentes de la organización. A la larga, se crea una simbiosis entre autoridades locales y dirigentes de la organización. Es decir, se constituyen en un sistema político paralelo al oficial.⁸⁹

La problemática particular de la Amazonia correspondía a la insistente política estatal de colonización empresarial con fines agro-industriales de la zona selvática rica en recursos naturales⁹⁰. Tal política significó el desplazamiento continuo de las comunidades autóctonas y la invasión de sus territorios con formas culturales, económicas y políticas que chocan con su ambiente propio. Lo cual condujo de manera rápida a la asociación de las comunidades más afectadas para hacer frente a tal situación (CONFENIAE, Cana de Solidaridad No. 2, 1986: 3-4).

En la Sierra, en cambio, las sucesivas manifestaciones de parte de los indígenas no cambiaron en el repertorio usado por la FEI años atrás. Lo cual acarreó una fuerte represión por parte de la Junta Militar, y luego del Presidente Arrosemena M. Sin embargo es este último quien al verse incapaz de traducir la demanda colectiva en políticas y cambios en el régimen político y de producción, optó por tender un primer puente de acercamiento institucional entre las FFAA y los pueblos indios organizados. Es así que se crearon las brigadas militares al servicio y desarrollo del sector campesino en diversas áreas. Estas brigadas acercaron al Ejército Nacional al campesinado en tareas cotidianas, que iban desde mejoramiento de infraestructura hasta la alfabetización. Lo cual representó al Estado, por primera vez, hacer posible una presencia objetiva y simbólica de acompañamiento al “desarrollo” de los pueblos indígenas.

⁸⁹ Un panorama detallado sobre el proceso organizativo de los pueblos de la Amazonia en (DINEIB, CONAIE, 2007)

⁹⁰ Para el Estado “blanco-mestizo” y para las grandes corporaciones, la Amazonia ha sido vista como una mina (inhabitada) inagotable de extracción de recursos naturales: caucho, té, especies, madera, petróleo, etc. Lo cual implica la forma agresiva y sin conciencia de retribución del acceso a los recursos de esa zona, dejando de lado los efectos que esto tiene sobre los habitantes originarios de la zona. Para una mayor problematización del problema, ver: (Fontaine, 2006), (P. Ramírez, F. Izquierdo, OL Paladines, 1996)

EL presidente Arrosemena, quien en luego tuvo acercamientos con el régimen cubano de Castro, realizó alcances a la legislación Agraria (1972). Los cuales tuvieron como objetivo posibilitar una modernización de la agricultura, eliminando las formas precarias de trabajo. El proyecto de Arrosemena, trajo consigo la consolidación de políticas nacionalistas de sustitución de importaciones a partir de la producción de insumos industriales y la ampliación del mercado interno.

Los cambios en el régimen de producción agrícola y de posesión de las tierras tenían que pasar por la desaparición de la hacienda tradicional, el fortalecimiento de las empresas agrarias y la ampliación del trabajo asalariado. Lo cual dio fin, en la práctica, al sistema de latifundios y posibilitó la reconfiguración de los territorios de nacionalidades indígenas ya con tierras tituladas y productivas.

Empero, de acuerdo a datos del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización –IERAC-, por concepto de Liquidación de Huasipungos, el promedio general de superficie de las tierras adjudicadas a los ex-huasipungueros de las haciendas no alcanzó a las 2 hectáreas (Navas, 1998). Dicha extensión, originariamente, es muy reducida para satisfacer las necesidades de subsistencia de las unidades familiares. Lo cual produjo el deterioro de las condiciones de supervivencia en el campo. Y en no mucho tiempo, trajo consigo una espiral ascendente de protestas populares de distinta magnitud, que fueron trasladadas a la esfera partidista. Aquí cabe señalar el rol que jugó la FULCI⁹¹, como espacio de coordinación entre la CTE (Central de Trabajadores Ecuatorianos) y las ya incipientes estructuras de la FEI y la FENOC, para hacer visible la demanda “popular” en la arena política, en el proceso de transición “democracia” en de 1978 a 1984.

Pese a los sucesivos procesos de ensayo-error que sufrieron los congresos del ECUARUNARI, hasta 1980, el proceso de fortalecimiento

⁹¹ El Frente Único De Lucha Campesina e Indígena es la primera instancia orgánica que puede asimilarse como de unidad del MIE. El FUCI fue una instancia formal de coordinación amplia entre representantes de: ECUARUNARI, FENOC y FEI. Los dirigentes centraron en la exigencia de la aplicación de la Reforma Agraria, la derogatoria de varias leyes: Fomento Agropecuario, Seguridad Nacional, y la exigencia de sanciones a responsables de las matanzas a campesinos. También impulsamos la presencia y organización de la mujer al interior del Movimiento... Asimismo, apoyó al Referéndum para la aprobación de la Constitución de 1979, en la cual se concedía el derecho al voto a los analfabetos, conquista básica para los indígenas, en tanto que hemos sido marginados de la educación. (ECUARUNARI, 2000)

organizativo interno de las organizaciones de carácter étnico pasó hacia una dinámica de solidificación de las estructuras comunicacionales internas.

En lo destacable de ésta coyuntura, el MIE se preocupa por empezar a generar su propia intelectualidad. La acción colectiva de las organizaciones de primer grado se enfoca más en el acceso a sistemas de educación académicos y políticos desde las mismas comunidades (Guerrero, 2000). Por ello también se enfatiza como una demanda central del ECUARUNARI el acceso a una educación bilingüe (DINEIB, 1998).

A más del rol que jugó la Iglesia católica en el proceso de fortalecimiento organizativo interno del MIE; la organización se vio potenciada por la intervención de varias de organizaciones no gubernamentales. ONG's de diverso tipo, incluidas las de origen religioso protestante, canalizaron ingentes recursos de cooperación internacional para estimular proyectos de fortalecimiento organizativo y de desarrollo comunitario⁹². Sin embargo los resultados de la intervención de las ONG's, en términos de generación de capacidades de gestión para el desarrollo, no lograron cambios significativos en la realidad local de las comunidades⁹³. Aun cuando es perceptible que en número y vinculación interprovincial, las organizaciones, especialmente las denominadas de segundo grado, crecieron de manera muy importante hasta finales de los ochenta⁹⁴.

2.1.9 Votar y ser votado... un derecho prestado

En 1978 la nueva Constitución aprueba el voto analfabeto. Lo cual, objetivamente, significaba una nueva ruptura del muro institucional que dividía

⁹² A este acompañamiento de diversas iglesias y ONG's, Escobar (1993) las denomina "aparato del desarrollo".

⁹³ ... se propone que las ONG's o la filantropía del "Tercer Sector" pueden reemplazar al Estado. Y las ONG's terminan siendo mediadoras eficientes de las mismas políticas ineficaces para resolver problemas cuyas raíces no consideran siquiera en su discurso. Los pobres se convierten en clientela de hecho para todos quienes son pagados para mediar recursos que alivien su situación. Las ONG's no deberían substraerse al control ciudadano, puesto que no puede presuponerse que están fuera del sistema clientelar por alguna cualidad intrínseca: hay ONG's y ONG's, algunas meritorias y con una trayectoria con el movimiento popular, otras con negocios ocultos, otras aparato del sistema político. Incluso organizaciones insospechables como Caritas se vienen preguntando cuáles su papel y si no hay alternativa a esta función de mediadora confiable del mismo asistencialismo que mantiene pobres a los pobres... (Colegio, José, 2003). Aun cuando no es el objetivo de este trabajo, el análisis del impacto de las ONG's en las comunidades indígenas del Ecuador ni en proceso organizativo del Movimiento Indígena Ecuatoriano, presentamos en Anexos 1 algunos cuadros que podrían servir para este análisis.

⁹⁴ Para dar cuenta en detalle de la agenda política del ECUARUNARI y el desarrollo discursivo desde las organizaciones de segundo grado desde 1970 hasta inicios de los noventa, ver Anexos 2.

a los ciudadanos en sujetos políticos de primer y segundo orden, presente desde la misma fundación de la República.

A diferencia de la tesis de Lee Van Cott, quien sostiene que la eliminación de la traba a la participación de los indígenas en la política electoral del país, considero que la Carta Política de 1978 no cambió en mucho el régimen de participación interétnica, como tampoco lo hizo en la enunciación de nuevos derechos de los pueblos indígenas como minorías⁹⁵. Esto debido a que en sus primeros años, la vigencia de la normativa no fue un factor que potenciara significativamente la formación de sujetos políticos como partidos étnicos y peor aún de representantes (inscritos en los partidos existentes) capaces de hacer una interlocución directa con el sistema político formal a nombre del indigenado (al menos como se recuerda lo hizo en su momento la FEI de Kakwango y Gualavisi)⁹⁶.

2.1.10 Los ochenta, una nueva tensión entre el reclamo de clase y el reclamo étnico

La coyuntura política de inicios de los 80⁹⁷ mostró un sujeto movilizad con una reivindicación clasista muy clara, el movimiento obrero. La transición de la dictadura militar de finales de los ochenta a la "democracia" propició un diseño institucional corporativo, mismo que fue el caldo de cultivo de dos centrales sindicales, el FUT y la CEOSL. Sin embargo, la izquierda urbana estaba mucho más influenciada por procesos latinoamericanos de insurgencia armada, repercutieron también en el país⁹⁸.

Tanto la izquierda urbana como las organizaciones indígenas estuvieron atravesados por una discusión no menor, acerca de la vía de toma del poder (de parte de los urbanos) y de la construcción del poder (desde los indios). Lo

⁹⁵ Una visión histórico-jurídica del problema del indio en el Ecuador, ver Donoso (1992) o Ayala (1992)

⁹⁶ Los datos sobre participación política formal y votación histórica en el Ecuador, ver en el Capítulo 4. El debate de participar o no en elecciones formales, que se dio organizativamente a principio de los noventa, se abordará en el acápite del presente capítulo.

⁹⁷ Ecuador retornó al régimen democrático en 1979 luego de un débil y tardío intento de aplicación de un modelo de industrialización coincidente con el inicio de la exportación petrolera y con casi una década de dictadura militar. Tres años después, el país se vio enfrentado a la crisis de la deuda externa y enseguida a los sucesivos procesos de ajuste económico. (Barrera 2004).

⁹⁸ Una parte de la izquierda apostó a procesos político militares que se evidencian en el surgimiento de Alfaro Vive Carajo o Montoneras Patria Libre, que durante los años 80 se confrontaron con el estado por las armas. El proceso de AVC como actor insurgente terminó con la matanza de sus cabecillas en 1985 y la entrega definitiva de las armas en 1988.

cual significó organizativamente una década de acumulación orgánica hacia el interior del MIE (Bebbington, 1992). Debido a que, desechar el camino de las armas suponía para el MIE un proceso de articulación política interna pensando en la generación de contrahegemonía político-cultural, en el mediano y largo plazo. Que a su vez implicaba un proceso más lento y de consolidación interna (Barrera, 2000).

Para inicios de los ochenta es latente el distanciamiento programático y orgánico entre el movimiento sindical-obrero (afín al PC y MPD) y el ECUARUNARI. En el plano contencioso, hasta finales de la década de los 80, las organizaciones obreras, fundamentalmente urbanas, tuvieron un protagonismo indiscutible en la escena nacional. Las distancias orgánicas hicieron que el ECUARUNARI no participase de las movilizaciones del FUT⁹⁹. A decir de los dirigentes indígenas de la época, tal alejamiento se debió a que “el FUT aún tiene una visión clasista y quiere supeditar los antagonismos étnicos a los de clase: la condición de indígena se subordina a la de campesino” (Calderón, 1995:35).

Aun cuando políticamente el apoyo del ECUARUNARI hacia el FUT siempre fue declarativo, hubo rezagos organizativos de la FEI e instancias como la FENOCI que siendo orgánicas se movilaron de junto a los sindicatos, pero con enormes limitantes y poca acogida en las comunidades indígenas.

2.1.11 La CONFENIAE, la CONACNIE y la CONAIE

Los primeros años de “democracia” en Ecuador estuvieron marcados por: la crisis de la deuda; la salida del modelo desarrollista y el desarticulamiento del incipiente estado benefactor; una guerra con Perú (1981); fenómenos naturales y sucesivas crisis políticas que propiciaron una crisis económica de magnitud. Esta concurrencia de eventos golpeó las economías campesinas indígenas que conectaba con ya con recursos políticos y organizativos en las comunidades de dos de las tres regiones del país. Como lo recoge Barrera (2004)

⁹⁹ Para ampliar la información referente a los paros nacionales organizados por las centrales sindicales en la década de los ochenta, verse Hurtado (1995)

Una vez consolidada la capacidad autónoma de desarrollar liderazgos a partir de indígenas con mayores oportunidades de escolarización y experiencia político-organizativa. La construcción de esa nueva representación se desarrolló a lo largo de casi todas las provincias (de la Sierra y la Amazonia) con presencia indígena (Barrera, 2004: 52)

El proceso de formación de la CONAIE puede verse como la confluencia de las organizaciones de segundo grado ya existentes en Sierra y Amazonia, y el impulso de un naciente proceso en la Costa¹⁰⁰, hacia una instancia de interlocución nacional que les diera mayor poder de aglutinamiento interno. Es decir, para poder interpelar al Estado, la instancia organizativa debía consolidar los recursos políticos y sociales suficientes para ser capaz de condicionarlo hacia un determinado punto de su agenda. Lo cual no era posible lograr con instancias organizativas poco articuladas y de alcance local.

Para llegar a la organización nacional, las diferentes federaciones de organizaciones locales de primero y segundo grado, debían construir instancias de coordinación regional. En ese espíritu, para 1980 se constituye la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), que aglutina a las federaciones provinciales de pueblos indígenas de la Amazonia. Esta organización cobra enorme importancia por la extensión de su territorio y por la variedad étnica de las organizaciones de primer y segundo grado que logró aglutinar. A diferencia de ECUARUNARI, la CONFENIAE había desarrollado más profundamente el tema de la interculturalidad por su diversidad étnica interna¹⁰¹. A lo cual se sumó el reclamo diferenciado por la territorialidad y el reconocimiento formal de la autodeterminación de los pueblos originarios en los territorios ancestrales. Ello debido a la, para ese entonces, ya intensa presencia (disruptiva) de las empresas petroleras con sus implicaciones en contra de los pueblos originarios.

¹⁰⁰ A diferencia de la Sierra y la Amazonia, en la Costa el proceso de los pueblos indígenas (Awas, Chahis y Tsachi) desde mediados del S XVIII, ante las epidemias y la política colonialista de exterminio del indio costeño, se produjo una marcada autoconfinación en las selvas tropicales húmedas, alejándose de sus territorios originarios y reduciéndose a su mínima expresión. Los pueblos indígenas de la Costa a principios de los ochenta se ven en claro riesgo de desaparición (para 1978 se autoidentificaban como indígenas en ésta región menos de 5000 individuos). Sólo hasta 1980 se conforma la federación del pueblo Awa, y hasta 1986 se conforma la CONAICE (Confederación de asociaciones indígenas de la costa ecuatoriana), por iniciativa de la CONACNIE y previo al congreso fundacional de la CONAIE. (DINEIB, 2007: 148)

¹⁰¹ EL antecedente de la CONFENIAE es la organización de segundo grado Federación de Organizaciones indígenas del Napo, de la cual fue parte la FIGCHA. La cual potenció desde 1978 la creación de una instancia más amplia de carácter regional, a la cual acudieron representantes de siete nacionalidades originarias de la Amazonia ecuatoriana.

A manera de síntesis, apunto los acuerdos de creación que fueron fundacionales para la CONFENIAE:

- Legalizar las comunidades nativas de asentamiento tradicional, tratándolas como son: pueblos en expansión y en desarrollo. Esta legalización debe ser en forma inalienable y definitiva.
- Organización y funcionamiento comunal propio, mercadeo y desarrollo de toda fuente de producción.
- Implementación de una pedagogía de desarrollo según las pautas y valores de cada pueblo nativo.
- Dirigir, asesorar y tener un verdadero control de la colonización foránea y de la respectiva legalización de tierra.
- Una mentalidad ecologista y de preservación del ambiente como la nuestra, y no un desarrollismo o explotación extractivista mercantil, que saquea nuestros recursos, empobrece la tierra y destruye la vida.(CONFENIAE, 2007: s/p)

Por iniciativa de la recién conformada CONFENIAE, a finales de 1980 se produce el Primer Encuentro de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. En esta reunión se constituye el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), el cual, nominalmente se encargaría del fortalecimiento de las organizaciones de carácter étnico a nivel nacional “para defender los derechos de los indios y sentar las bases de una organización indígena sólida, representativa de las nacionalidades indígenas del Ecuador” (ECUARUNARI, 2000).

La CONACNIE realiza la segunda concentración nacional de indígenas en 1984. Esta vez en Quito, se autodefinen como nacionalidades indígenas a los pueblos: Kichwa, Shuar, Achuar, Chachi, Cofán, Siona-Secoya, Huaorani, Tsáchila, y Awa. Y se reafirma la tendencia unificadora del movimiento indígena, declarándose independientes, orgánicamente, de cualquier partido político.

En 1986 se constituyó formalmente la CONAIE, como fruto de un nuevo congreso nacional de indígenas propiciado desde la CONACNIE. Para llegar a este punto, se procesaron los ejes fundamentales integración discursiva de las dos confederaciones ECUARUNARI y CONFENIAE: la plurinacionalidad y la lucha por la tierra. Lo cual programáticamente debía traducirse en la conformación de un nuevo tipo de Estado. Esa propuesta descansaba en la posibilidad del movimiento de crear su “propia institucionalidad” (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002). El documento que recoge las memorias del momento fundacional ordena varios aspectos que son las “banderas de lucha del MIE” y por lo tanto preocupación fundamental de la CONAIE:

La consolidación de la unidad de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador; la lucha por la tierra y por los territorios indígenas; la educación intercultural bilingüe; la

identidad y la dignidad contra la opresión de las autoridades civiles y eclesiásticas y contra las formas de colonialismo. (CONAIE, 2007: s/p)

Al momento fundacional de la CONAIE acudieron representar a pueblos y nacionalidades tales como a los de la región Amazónica, esto es a los Shuar, Achuar, Siona, Secoya, Cofán, Waraoni, Zapara, Shiwar, Andoa y Kichwas, a los de la región costera, los Tsáchila, Epera, Chachi, Awa, Manta y Wankavilka, así como a los pueblos de nacionalidad Kichwa como Palta, Sarayaku, Kañari, Puruwá, Chibuleo, Tomabela, Salasaca, Kisapincha, Waranka, Kitukara, Kayampi, Otavalo, Karanki, Natabuela y Pasto de la Sierra Interandina Ecuatoriana. (Ibíd.)

No podría concluir este acápite sin mencionar, al menos, una organización paralela que surge en 1980, desde un proceso similar al del ECUARUNARI, pero con una matriz evangélica. Las demandas de la FEINE (Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos) se circunscribirán al plano institucional formal y no partidista va desde una reforma de la administración pública hasta medidas económicas que faciliten el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas. Como lo recoge su documento de declaración de principios:

La FEINE busca un nuevo estilo de desarrollo basado en la equidad la justicia social; el respeto y la armonía con la naturaleza; el logro de una mayor eficiencia productiva; el mejoramiento de las condiciones de vida; la asimilación crítica del conocimiento; el desarrollo de sistemas organizativos propios y el ejercicio de un poder alternativo inspirado en nuestra cosmovisión y valores cristianos.

Plantea nuevas formas de representación política, en las que se reconozca la autogestión y la participación democrática del poder político, en forma proporcional en la administración política del Estado, es decir, la participación de representantes indígenas en las diferentes instancias administrativas del Estado para la toma de decisiones referentes a nuestros pueblos y comunidades.

Busca procesar demandas de autonomía y desarrollo centrado en el respeto al medio ambiente, una libertad para el ejercicio religioso, un afianzamiento de valores y principios morales.

Propugna la construcción de una sociedad justa y solidaria sustentada en la relación de Dios con el hombre y del hombre con la naturaleza respetando los principios cristianos y la cosmovisión indígena. (Murillo, 2003: s/p).

Lo cual hizo que, aun cuando existen coincidencias programáticas sustantivas con lo que sería la CONAIE, la FEINE se plantee como un espacio organizativo que aglutina una filiación más específica y campos de acción concentrados en otro tipo de acciones colectivas. Sin negarse la posibilidad de cooperar y reunirse con el resto de organizaciones "hermanas" para objetivos puntuales (Murillo, 2003).

2.1.12 La desarticulación de los sindicatos como un referente de “resistencia” popular

A finales de los ochenta se presentó un progresivo debilitamiento dentro de los espacios de expresión y participación política por parte de ciertas fuerzas sociales como: el movimiento sindical-obraero¹⁰², el movimiento estudiantil y el tradicional movimiento sindical-campesino. Todos ellos ligados a segmentos de representación partidista de la tendencia izquierdista más radical de la época: MPD (Movimiento popular Democrático) adscrito al PCMLE (Partido Comunista Marxista Leninista Ecuatoriano), FADI (Frente Amplio de Izquierda), PSE (Partido Socialista Ecuatoriano), LN (Liberación Nacional), PC (Partido Comunista - Frente Amplio), etc.

Adicionalmente, el impacto de la caída del bloque de los países socialistas alineados con la Unión Soviética y la consolidación de EEUU como potencia hegemónica, produjeron una pérdida de referentes políticos que llevaron a la desarticulación institucional de los movimientos sociales tradicionales con su peldaño organizativo de representación partidista.

Por parte de la CONAIE se evidenció el manejo de una “política de la diferencia” (Guerrero, 1998), que condujo a impermeabilizar al sujeto político (respecto de los vaivenes del resto de movimientos sociales) y a que la movilización no consiga articular a otros actores sociales en lo que podría definirse como un campo amplio de contestación y propuesta política, o un nítido frente de convergencia contra hegemónica¹⁰³. Podemos decir, a partir de esto que el renovado movimiento social – étnico y los tradicionales MS articulados y desmovilizados con sus estructuras de representación política más formales, evidenciaron una ruptura histórica, que continuaría a lo largo de la década.

A partir de entonces, el desencuentro entre la izquierda “tradicional” ecuatoriana y el movimiento indígena, dota a este último, en el imaginario colectivo, de una independencia con connotación positiva y diferenciada respecto al “radicalismo” y al excesivo desgaste con el cual fue identificado el

¹⁰² El Movimiento sindical ecuatoriano en la década de los noventa atraviesa una seria transformación, visible en su pérdida de potencial movilizador, tomando como referencia las grandes huelgas nacionales convocadas por el FUT en su primera etapa, fruto de un proceso de desindustrialización y de flexibilización laboral. Los detalles de la conformación y papel del FUT, la CEOSL y la CTE y las demás centrales sindicales dentro del sistema político nacional, verse en: (Moreano, 1991).

¹⁰³ Verse idea en: (Ramírez, 2001).

primero. Mientras que se consolidaba dentro del proceso político como un referente ético de lucha social y de resistencia anti-neoliberal, propio del indigenado¹⁰⁴.

2.1.13 La primera acción contenciosa nacional de la CONAIE

La primera acción contenciosa multiprovincial coordinada desde la CONAIE inicia ante la opinión pública el 30 de mayo de 1990, cuando doscientos comuneros, tomaron la Iglesia de Sto. Domingo en Quito, en reclamo por: la solución de 70 conflictos de tierras; y la legalización de los territorios de las comunidades indígenas, que habían presentado demandas ante el IERAC. Este acto simbólico se siguió de varios levantamientos en toda la serranía. El 5 de junio, El Comercio, recoge:

Levantamientos indígenas en el país en apoyo a ocupantes del templo de Sto. Domingo bloquean carreteras y tienen 30 rehenes entre policías y militares (...) en demanda de: Precios justos para insumos y productos agrícolas; eliminación de intermediarios para la comercialización de estos; formación intercultural¹⁰⁵

Las movilizaciones de la CONAIE aglutinaron alrededor de 1'500.000 personas (a 1990 el 15% de la población del país). La protesta mantuvo elementos de repertorio usado desde los treinta por la FEI (tomas de los centros poblados, abandono de las jornadas de trabajo e interpelación a la autoridad civil), con dos características fundamentales que lo diferenciaban: pacífico y de gran escala (Moreno Yanes, 1997).

La experiencia ante la opinión pública nacional fue novísima. Para las generaciones de adultos que habitaban el país en ese entonces nunca se había visto que los indígenas, identificados como tales, se apoderaran de las carreteras, bloquearan el tráfico entre las principales regiones del país y llegaran a pueblos y ciudades (de todo tamaño), ya que el espacio urbano nunca fue espacio para el indígena (León, 2007).

(Los indios) Habían sido reclusos al campo. Ahora, en masa venían a la ciudad, obligaban a las autoridades principales a que lleguen a sus lugares de concentración, como el coliseo y oigan sus discursos sobre su condición de personas excluidas de las decisiones, sin servicios de base, discriminadas por autoridades y ciudadanos corrientes, vejadas y maltratadas en los lugares públicos o en el transporte." (León, 2007: 9)

¹⁰⁴ Tomados como antecedentes, los hechos políticos protagonizados por el movimiento indígena a principios de los noventa y su correlación con el sistema de partidos políticos. Una genealogía del proceso organizativo de la CONAIE y de su antecedente inmediato CONACNIE, desde una perspectiva indígena en: CONAIE, 1996.

¹⁰⁵ (El Comercio 1990, 30-05: A1).

Los distintos niveles de organización buscaron interlocución con la representación política estatal en cada nivel donde se hacía público el levantamiento. En Quito, el diálogo con el régimen se dejó esperar una semana, prácticamente la paralización ascendente de las provincias de la sierra central y la marcha hacia la Capital desde las comunidades de la Amazonia, obligaron al régimen social demócrata a aceptar una mesa de negociación con los dirigentes de la CONAIE. Para este diálogo, Cristóbal Tapuy, presidente de la CONAIE, haría públicas las 16 demandas del levantamiento:

1. Legalización de tierras de los territorios de las nacionalidades indígenas
2. Solución al problema del agua con un marco legal que diferencie su uso para regadío y para consumo, penalizando su contaminación.
3. No pago del predio turístico
4. Cumplimiento del acuerdo con la comunidad de Sarayacu, de no explotación petrolera en sus territorios ancestrales.
5. Incremento del presupuesto para la educación pueblos indígenas.
6. Reforma a la Constitución y declaratoria de estado Plurinacional, con la consecuente modificación del régimen territorial político y administrativo en territorios indígenas.
7. Condonación de las deudas por parte del Fondo de desarrollo rural marginal, IERAC y Banco de Fomento.
8. Entrega de recursos para las nacionalidades indígenas a través del proyecto de ley aovado por el congreso donde se crea el CODEMPE
9. Congelamiento de precios de productos de primera necesidad.
10. Construcción de obras de infraestructura básica para comunidades indias.
11. Ordenanzas de protección de sitios arqueológicos.
12. Expulsión definitiva del instituto lingüístico de verano de las comunidades indígenas.
13. Reformas en el sistema electoral.
14. Legalización de prácticas de medicina indígenas.
15. Derogatoria de unidades ejecutores.
16. Liberalización de tributos para el comercio de artesanías.¹⁰⁶

Aparentemente el tema central, para esta movilización que tuvo el carácter de levantamiento (por su magnitud), fue la posesión efectiva de territorios de las nacionalidades indígenas, mas la diferencia conceptual de lucha por la tierra y lucha por el territorio es evidente en el planteamiento de la plataforma política de este primer levantamiento indígena. La primera, sostenida desde el ECUARUNARI, basa su reivindicación en el régimen de posesión de la tierra, vinculándolo como un medio y un factor de producción y por lo tanto generador de riqueza, esto es evidente en los puntos 7,9, 2, del pliego del levantamiento. Para la CONFEINIAE, en cambio, los puntos 4, 6, y 11, hacen evidente la "lucha por el territorio", que tiene implicaciones de tipo

¹⁰⁶ Ibidem, 07 de junio de 1990, pp. A3.

cultural que reivindican el valor intrínseco que ancestralmente han tenido esos territorios para la nacionalidades indígenas.

En lo personal distingo dos niveles políticos del levantamiento. El primero, que posiciona al sujeto social en el espacio público ecuatoriano y a la vez incorpora, irruptivamente (a manera de cambio en las instituciones informales del imaginario político nacional), al sujeto indígena como ciudadano pleno. Como lo recoge León:

A más del hecho histórico para los indígenas de convertirse en interlocutores del Estado y de recibir amplia cobertura de prensa, algo completamente inusual hasta entonces, seguida de un debate sobre su condición social y la idea del reconocimiento de los derechos colectivos. Este acto colectivo significó al interior de las poblaciones indígenas un encuentro consigo mismas. En efecto, se rompen barreras de mutuo aislamiento entre estas poblaciones, a través de compartir un mismo acto colectivo de protesta entre poblaciones ausentes las unas de otras pero integradas gracias a la prensa. Simbólicamente, se configura y percibe la idea de pueblo, es decir la pertenencia a la comunidad de ausentes o distantes, la "comunidad imaginaria" de B. Anderson. Este acto puede ser interpretado como una afirmación colectiva que modificó las relaciones entre indígenas y no indígenas. El acto mismo, como nunca antes, suscitó una adhesión significativa de varios sectores no-indígenas, incluido en Guayaquil, ciudad distante de estos problemas. Desde entonces se conocen diversos fenómenos de valoración de sí mismos, de su pasado y de ampliación de sus espacios de acción en el Estado o en la sociedad, en los diversos actos y espacios cotidianos. Para muchos indígenas, igualmente, con este acto quedó claro que eran ecuatorianos, es decir ciudadanos y tenían derechos como los demás, desde solicitar el uso de la banda del Consejo Provincial en una fiesta del pueblo a exigir nuevos servicios públicos, como teléfonos o museo o escuelas particulares (León 2007: 39).

El segundo nivel político que tiene el levantamiento de 1990 es el rechazo a la institucionalidad política oficial de parte del MIE. Lo cual se basaba en la idea de desconfianza histórica hacia un estado tradicionalmente excluyente. Lo cual fue manifiesto en las acciones de boicot a los procesos de elecciones seccionales a realizarse en el mismo mes de Junio. Como lo recogió en sus titulares El Comercio: "Quedan suspendidas la elecciones en todas las comunidades rurales de la Sierra y del Oriente y queda prohibida la entrada de los partidos políticos a sus territorios" (El Comercio, 8 - 6 1990).

Desde Cohen y Arato, podría señalar que el episodio de 1990 significó un cambio del tipo de acción política que se ejercía desde el actor social MIE. En mi opinión se pasa de un momento de política de inclusión (presente desde los setenta), a otro momento que introduce la política de de la influencia¹⁰⁷ en la forma de irrumpir en el sistema político. Es claro que la forma en cómo

¹⁰⁷ La política de influencia se ejerce desde la sociedad civil hacia la sociedad política. A través de ella los movimientos sociales cambian el universo del discurso político para que genere espacios para nuevas interpretaciones de necesidades, para nuevas identidades y para normas nuevas.

emerge el actor ante la opinión pública muestra combinaciones de las dos formas (tipos ideales), lo cual se mantendrá durante la primera mitad de la década.

Por lo anterior, la movilización de 1990 se convirtió en el acto colectivo cohesionador de la fuerza cultural indígena desde distintos puntos de la sierra y la región amazónica, así como en el referente para la consolidación política autónoma del MIE, el cual tomó como sostén al llamado "ethos comunitario"¹⁰⁸.

2.1.14 Año 1992, quinientos años de colonialismo

Entre 1991 y 1992 varios actos muestran una continuidad de afirmación y presencia pública de la CONAIE. Lo cual se siguió de apresuradas acciones del gobierno central y de los seccionales por tratar de incorporar las demandas más inmediatas y concretas de los indígenas en los procesos de toma de decisiones.

Para octubre de 1992, con motivo de los 500 años del inicio de la conquista española, se realizaron diversos actos públicos. Nuevamente se ocupan las carreteras en actos que no logran el éxito de 1990, pero tienen impacto de cohesión interna para la Confederación Nacional, especialmente en la costa donde el proceso de autoreferencia estaba embrionario.

En este proceso de movilizaciones se retoma punto 6 del pliego de peticiones del levantamiento del 90 (la plurinacionalidad del Ecuador). Mismo, que en esa movilización no fue tomado en cuenta como eje central de reivindicación. Pese a ser uno de los temas primordiales en la discusión interna, el cuestionamiento de la estructura jurídico – política del estado.

Luís Macas, dirigente histórico de la CONAIE, interpretó a la plurinacionalidad como: "la lucha por el reconocimiento a la diversidad, por el derecho a existir y pervivir en la diferencia"¹⁰⁹. Pensar así la plurinacionalidad en una época de euforia por las diversidades fue, sin duda, de singular importancia dentro del denominado proceso de globalización de base (Leis, 1998). Al mismo tiempo, este mismo discurso reivindicativo, de pertinencia local y cultural en su primera concepción, pasa a ser interpretado como una

¹⁰⁸ Entiéndase por Ethos comunitario a una cosmovisión o forma de ver el mundo desde una perspectiva inherente a las unidades sociales solidarias llamadas comunidades, propias del sistema de relaciones sociales del mundo indígena, verse (Echeverría, 1997).

¹⁰⁹ *Ibidem*: 12.

crítica radical a la estructura del Estado, a sus modelos de representación y participación política, a sus entramados de reproducción económica del poder en las oligarquías¹¹⁰. La idea se lanza aquí como una crítica al ordenamiento económico, social, político y cultural, y en distinta medida a los mecanismos para modificarlo (Rodríguez, 2005).

La postergación (en el noventa) del elemento central del discurso político de la CONAIE, la plurinacionalidad, para los próximos ocho años se debió a que en un primer momento, esta concepción de plurinacionalidad¹¹¹, fue vista como “separatista y descabellada en el orden instituido” (Ramírez, 2002). La movilización de 1992 sirvió para contextualizarla y posicionarla mediáticamente a nivel continental como una lucha de los pueblos indígenas americanos.

En este punto el nivel de interlocución del actor social trasciende el espacio nacional y logra espacios de denuncia y de recepción de demandas en un nivel transgubernamental. Estos fueron los puntos que enunció como reivindicaciones básicas del MIE, el delegado de la CONAIE, ante las NNUU en 1992:

- Proteger y promulgar los derechos tendientes a mantener las tradiciones de los pueblos
- Respetar las culturas de las poblaciones indígenas y permitirles ejercer los derechos de tenencia y administración de sus tierras, proteger y renovar los recursos naturales y ecosistemas de que dependen las comunidades.
- Fomentar la solidaridad nacional y ofrecer igualdad de oportunidades para todos, a todos los niveles, en la vida social, económica y política respectivamente
- Propiciar un desarrollo comunitario efectivo con la implementación de mejores sistemas de ordenamiento de los cultivos y de acceso al agua, los mercados, el crédito, la producción pecuaria, los servicios veterinarios, incluidos los servicios correspondientes a educación e información.¹¹²

Inmediatamente estas demandas fueron acogidas como compromisos del estado ecuatoriano. Todo en el marco de la declaratoria de la década de los pueblos indígenas¹¹³. Lo cual tuvo una repercusión directa en la captación de recursos vía cooperación internacional para las comunidades a través de

¹¹⁰ Tomado en el sentido: “Forma de Gobierno en la cual el poder supremo es ejercido por un reducido grupo de personas que pertenecen a una misma clase social, grupo de algunos poderosos que se aúnan para que todos los negocios dependan de su arbitrio” Propuesto en: (Real Academia de la Lengua Española, 1994: 1044). O, como “Un sector minoritario de la sociedad que en base a algunas desigualdades de hecho, funda una derecho en una lucha por una ilimitada concentración y acumulación de la riqueza” en: (Sánchez Parga, 2001)

¹¹¹ El planteamiento de plurinacionalidad en 1990, en los medios fue escasamente debatido y muy criticado desde la perspectiva blanco-mestiza del derecho, más no se profundizó en un análisis desde las ciencias sociales, ejemplo de aquello en (El Comercio 1990, 03-03: A4).

¹¹² Elementos en (Quevedo-UNICEF, 2000: 6-11).

¹¹³ Los compromisos relacionados con el tema “indígenas”, verse en ANEXOS 5.

proyectos de desarrollo ejecutados por ONG's y multilaterales en coordinación con la CONAIE y las OSG's.

Con la movilización de 1992, es manifiesto el fenómeno de apropiación de los espacios de poder. Dado que, "con voz propia se muestra, testimonialmente, el agotamiento del modelo de la administración étnica" (Guerrero 2000). Proceso que de una vez se simboliza por la final ruptura de la "ventriloquia" política que sumió en el extrañamiento de su propia *polity* a los grupos étnicos ecuatorianos.

2.1.15 1994 Se asume el discurso antineoliberal con voz propia

Un claro síntoma de la ruptura de la ventriloquia política es el nuevo papel que juega la CONAIE a través de su dirigencia, de la cual destacan el Dr. Luís Macas, la Dra. Nina Pacari Vega y José María Cabascango. Dicha dirigencia adquiere un rol protagónico en el levantamiento indígena de julio de 1994; y como fruto de ello se logró la instalación de Mesas de Diálogo con el gobierno de Durán Ballén, de las cuales se obtendrían resultados importantes en la reforma de la cuestionada "Ley Agraria" planteada por el régimen, que reemplazaba a la del año 72. La propuesta de la CONAIE como alternativa a la Ley de Desarrollo Agrario que se sostuvo durante 15 días de intensos enfrentamientos callejeros y 9 días desde la instalación de las mesas de diálogo (...) logró las siguientes modificaciones en el proyecto de Ley: a) Garantías legales para otorgar seguridad alimentaria a la población; b) Únicamente los excedentes de la producción agrícola serán destinados a la exportación, privilegiando el desarrollo agrario en las comunidades; c) La protección de los recursos naturales y del ecosistema.¹¹⁴

A decir de A. Guerrero, los aspectos estructurales del levantamiento y del diálogo político aquí son: a) La constitución de una arquitectura compleja de instituciones "indígenas que renegocia la dominación étnica; b) El surgimiento de capas intelectuales indígenas que remodelan al sujeto político como interlocutor con el poder. Al respecto debo decir que en el 94 sólo se observa el empoderamiento de una capa dirigenal que inicia su formación y articulación en los setenta.

¹¹⁴ El Comercio 1994, 10-07: A3.

Con el fin de la hacienda en la sierra central (producto de las reformas agrarias) aparecen instituciones públicas, no estatales, que se autocalifican de "indígenas" y consolidan una sociedad civil de tipo rural y étnico. Lo cual se puede evidenciar en: a) la modificación de la estructura agraria produce avances en la desconcentración de la propiedad campesina; b) recomposición de las relaciones de poder geográficas, con la consiguiente la decadencia demográfica de las cabeceras parroquiales y la reagrupación indígena; c) constitución legal y legalización de comunidades, cooperativas, asociaciones, etc.¹¹⁵

Una de estas instituciones que se mantiene y se fortalece en su concepción de generación de interculturalidad a partir de la educación es la DINEIB (Dirección Nacional Intercultural Bilingüe)¹¹⁶.

Para octubre de 1994 la CONAIE presenta su proyecto de reformas constitucionales para que el Estado funcione aceptando la diversidad: reconocimiento de 7 lenguas indígenas como oficiales, cambio en la forma de administrar los gobiernos seccionales en territorios indígenas, etc.

La agenda configura seis temas:

1. Representatividad: El Estado debe garantizar representación indígena directa y adicional equivalente al 30 % en la conformación del Congreso Nacional y de los Gobiernos Seccionales. El voto debe ser facultativo
2. La seguridad es función primordial del Estado, es deber de este, fortalecer la plurinacionalidad, y asegurar la vigilancia de los derechos fundamentales, individuales y colectivos. Promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes
3. Binacionalidad, son ecuatorianos por adopción: los miembros de los pueblos indígenas que compartan territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.
4. Desarrollo, el Estado tiene la obligación de fomentar y desarrollar la economía principalmente comunitaria.
5. Autonomía, las comunidades indígenas son autónomas y sus autoridades podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como la solución alternativa de conflictos en conformidad con sus costumbres y procedimientos ancestrales.
6. Educación, es deber primordial del Estado plurinacional, la educación es laica, intercultural, bilingüe y gratuita en todos los niveles.¹¹⁷

Es importante señalar que la agenda presenta dos variables en la reivindicación, por temas de: clase – étnicos y los generadores de derechos

¹¹⁵ Resumen de ideas presentadas en (Guerrero, 1996: 32)

¹¹⁶ La educación bilingüe se instaura como política de Estado en noviembre de 1988. Un punto de acogida a la resolución del segundo congreso nacional de la CONAIE, donde se firmó un convenio de cooperación entre el Ministerio de Educación y la misma CONAIE, con el propósito de desarrollar el programa a nivel de país. (Rodríguez, 2005).

¹¹⁷ El texto completo en El Comercio 1994, 22-10: A3.

tematizados en la esfera pública. Los primeros incorporan el reclamo sobre: el empobrecimiento continuo, la desigualdad de oportunidades, la corrupción, etc. Mientras que los segundos reclaman el respeto y promulgación de derechos: ciudadanos, civiles, políticos, sociales, culturales.

Las demandas fueron empujadas por un nuevo ciclo de protestas ante las políticas de ajuste económico y la Nueva Ley de Modernización Agraria, ampliamente inspirada en las ideas neoliberales y con el apoyo del FMI. Por diez días, otra vez, fueron cerradas las carreteras y paralizado el transporte.

Esta Ley acababa con la idea de Reforma Agraria o de dividir las grandes propiedades para que los campesinos puedan disponer de un pedazo suplementario de tierra; como ya se hizo en otros países se definía que sean las normas del mercado las que rijan la vida rural. Por este medio, se quería también que la tierra colectiva, de las comunidades, se venda sin restricciones; disponer fácilmente de las tierras de páramos, que son reservas de pastoreo y protectoras de la humedad de las tierras bajas, además de albergar a codiciadas fuentes de agua. Se abría la posibilidad para que las aguas, un bien raro e indispensable, pueda ser captado por los grandes terratenientes. Esta ley finalmente, favorecía la exportación y no se refería a la alimentación interna... Esta ley, por consiguiente, que topaba diversos sectores rurales y modificaba las reglas de juego predominantes hasta entonces, logró aglutinar a diversos sectores antes en divergencias. (León 2007: 9)

Esta negociación fue considerada ejemplar, una necesidad para que exista la democracia y un reconocimiento al pluralismo. El éxito de la movilización y de sus resultados políticos, volvió a legitimar a la protesta como un medio para lograr un bien colectivo no sólo a los miembros de la CONAIE, sino a la población urbana, que en gran número asistía a las movilizaciones en las ciudades más grandes.

A más del éxito de la movilización colectiva, en esta ocasión se revirtieron los términos de las relaciones de las organizaciones rurales. En efecto, participaron cinco organizaciones nacionales. Fue notorio esta vez que la CONAIE tenía mayor capacidad de convocatoria que los sindicatos y porque disponía de reconocimiento social. Se modificaba así una situación en la cual las organizaciones indígenas eran consideradas débiles y las otras las portadoras de las propuestas legítimas. La CONAIE, igualmente, mejoró su imagen pública al haber sido la entidad de conciliación y mediadora entre posiciones del gobierno o de los terratenientes y las de sectores sindicales que defendían sin más la idea de la Reforma Agraria anterior. Del proceso de negociación sobresalió el pragmatismo de la CONAIE y su admisión de que había que realizar cambios diferentes a los del período de reforma agraria.

Así, a más de lograr mayor reconocimiento de la población no-indígena (urbana), la CONAIE aglutinaba con mayor legitimidad en la interlocución a nombre de los sectores rurales.

Finalmente, en la lógica del sistema político ecuatoriano, se hacía una vez más visible que no se podía imponer directivamente las políticas, sin consulta o acuerdo con los sectores directamente afectados. A falta de sindicatos, ahora la interlocución oficial tenía que buscar la inclusión de las organizaciones indígenas en los procesos de generación de políticas¹¹⁸.

2.1.16 El referéndum de 1995

En 1995, en medio una crisis financiera regional, el Gobierno de Sixto Durán Ballén firmó una carta de intención con el FMI con el propósito de acceder a un crédito de liquidez financiera. La carta de intención comprometía al Gobierno Nacional a realizar varias reformas legales y constitucionales que implicaban severos cambios en: la seguridad social, la desaparición del seguro social campesino y la privatización de los servicios de salud; las empresas del estado, la venta de Petroecuador y las telefónicas regionales; el régimen de contratación pública; los derechos de los trabajadores, la viabilización de la tercerización laboral y pago por horas; etc.¹¹⁹

Ante la falta de poyo en el Congreso Nacional para pasar las reformas, Duran Ballén convocó a un referéndum para saltar el escollo de la oposición legislativa y viabilizar tales reformas, que pronto fueron identificadas por los actores sociales como neoliberales.

El referéndum marcó una derrota política del régimen, debido a la intensa campaña antagonista que fue realizada por los sindicatos petroleros y los afiliados al seguro social campesino. En medio de ésta campaña, la FETRAPEC y la CONFEUNASSC recibieron el apoyo de la CONAIE y ganó el NO en la mayor parte de las preguntas consultadas¹²⁰.

¹¹⁸ En el capítulo 3 y 4 exploramos las razones del decaimiento de los sindicatos y la emergencia del MIE como el nuevo actor hegemónico del campo popular" (Barrera, 2001)

¹¹⁹ Sobre el texto de la propuesta de reforma varios puntos se recogen en http://amume.org/archivos/Reglamento_General_a_la_Ley_de_Modernizacion_del_Estado.pdf, visitada el 12 de marzo de 2008

¹²⁰ Las preguntas que interesan para los fines de este artículo son: Pregunta 2. **DERECHO A ESCOGER EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL:** ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga: "Toda persona tiene derecho a escoger libre y voluntariamente tanto el

Este hecho en sí mismo es significativo y marca un cambio en la política de alianzas de la CONAIE, ya que como habíamos manifestado párrafos atrás, durante los ochenta, la línea de la CONAIE fue marcar distancia de los sindicatos y consolidarse como un actor de reivindicación étnica. Así lo recoge León:

Desde entonces (1995), esta alianza (CONAIE-CONFEUNASSC- FETRAPEC) se mantiene y logra que los sectores medios, en pérdida de sus condiciones y estatus, se vigoricen y rechacen buen número de las propuestas, en particular, las privatizaciones de las empresas públicas y del Seguro Social. (León, 2007)

Participar en la campaña del No en el referéndum de 1995, con formas creativas de promoción política, volvió a darle presencia pública a la CONAIE y a re-posicionarla como un referente inevitable de acuerdos de los sectores "contestatarios", solo que esta vez enmarcada en un discurso abiertamente antineoliberal. Pero más allá de aquello, significó un primer ensayo del potencial electoral que podía acarrear la acción-dirección de opinión de la CONAIE, tanto a nivel local como nacional. Sobre este particular ahondaré en la descripción de sus elementos en el próximo capítulo, cuando aborde la concomitancia de las formas de hacer política del MIE (desde Cohen y Arato, 2000)

Hasta aquí hemos caracterizado la dinámica contingente y contenciosa del actor social MIE, desde sus orígenes políticos y ejes de protesta. Antes de seguir con la caracterización de la acción multidimensional que cobra el movimiento desde 1996, es pertinente hacer una descripción de las estructuras, lógicas de organización y dinámica organizativa del actor. De tal forma que en lo que sigue podamos establecer cuáles son los ejes de la

régimen de seguridad social, como sus prestaciones, servicios y el destino de los aportes, para que estén a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de otra institución privada o pública. El sistema de seguridad social se fundará en los principios de solidaridad y libre competencia?". Los resultados en el ámbito nacional fueron los siguientes: por el SI: 1.200.491 y por el NO: 1.824.636. Pregunta 4. **PARALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS:** ¿Debería incorporarse a la Constitución Política una disposición que diga: "Prohíbese, aun en el caso de huelga, la paralización de los servicios de salud, educación, transporte, agua potable, energía eléctrica, combustibles y telecomunicaciones. La violación de este precepto será considerada como una infracción penal y sancionada de conformidad a la ley?". Los resultados a nivel nacional fueron los siguientes: por el SI: 1.184.321 y por el NO: 1.799.785. Pregunta 10. **ELIMINACION DE PRIVILEGIOS EN EL SECTOR PÚBLICO.** Se sustituirán los dos últimos incisos del art. 128 de la Constitución Política por lo siguiente: "...la ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos en el servicio civil y la carrera administrativa, sin admitir privilegios. En el sector público solo los obreros estarán amparados por el Código de Trabajo. Los resultados a nivel nacional fueron por el SI: 1.342.446 y por el NO: 1.712.452 (Freidenberg, 2005)

acción política y sobre todo la racionalidad de su influencia en los espacios de toma de decisiones.

2.2 La descripción organizacional del MIE

Si seguimos el argumento de Guerrero (1996), que identifica a la consolidación organizativa del MIE, como el factor fundamental que permitió el diálogo entre el actor social-político (movimiento social) y la esfera política oficial, durante los noventas; estaríamos en capacidad de decir que la dinámica de esa “compleja arquitectura de organizaciones pertenecientes al MIE” es el vehículo que posibilitó la inclusión del sujeto social indígena en la *polity* nacional.

Guerrero sostiene que son los entramados de las organizaciones de segundo y tercer grado son los que captan la audiencia y monopolizan el consenso de los comuneros; integran el conglomerado local y agregan sus posiciones (preferencias), para trasladarlas en forma de demandas a una esfera pública “alternativa”. Sin embargo, más allá de identificar el porqué el sujeto MIE “fragua una voluntad política común, fruto del consenso de los comuneros” (Guerrero, 1996); para esta sección quiero proponer un examen de esa dinámica organizativa. Un examen que nos permita ir incluso más lejos en el tiempo y desde 2008 ver hacia atrás y establecer relaciones causales entre el tipo de organización y la forma en cómo se condiciona al espacio político local a que procesa las decisiones públicas.

Para sostener el argumento de que “la dinámica organizativa interna del MIE condiciona las dinámicas de toma de decisiones públicas en las comunidades políticas donde su presencia es preponderante (en cualquiera de sus dos vertientes: contenciosa o partidista)”¹²¹, es necesario describir esa dinámica organizativa interna. Para ello opté por una aproximación analítica del MIE, desde una perspectiva Organizacional, usando el esquema que propone Mintzberg (1985)¹²²; mismo que nos permitirá, de manera general,

¹²¹ El argumento es la hipótesis secundaria uno que procura demostrar el presente trabajo.

¹²² El esquema de Mintzberg para el análisis organizacional propone ver a la organización en varias capas superpuestas: la primera, es el marco o entorno organizativo, del cual hablaremos en el acápite correspondiente a la estructura de oportunidades políticas del MIE, la segunda, que es la ideología o el ethos de la organización; la tercera es la estructura operacional de la organización, donde se identifica como ápice estratégico a los roles (sujetos) que ejercen la dirección, las líneas medias (instancias de coordinación) y el núcleo de operaciones (la base de la organización). La cuarta capa que Mintzberg

ver las estructuras formales, los flujos de información y autoridad, la institucionalidad, pero sobre todo los elementos que permanecen como comunes a través del tiempo en la red organizacional y que atraviesan a las organizaciones del MIE. Haciendo un ejercicio de abstracción, en los próximos párrafos, propongo una conceptualización de la estructura y dinámicas organizacionales que sea útil para el análisis de los casos específicos que nos hemos planteado. Pero sobre todo que nos permita de manera esquemática conocer la lógica del actor a través de un análisis de su arquitectura interna, así como de sus valores e ideologías que marcan lo que hemos denominado cultura de la política del actor social.

2.2.1 Estructura ideológica de la organización

Desde la colonia, el tema de “lo indio” ha representado una esfera de otredad para el conglomerado social criollo-blanco-mestizo, en base al cual se construyó la idea de nación ecuatoriana, relegando la riqueza de lo étnico a un espacio de folclor y ubicando su aporte como un aspecto histórico de relevancia premoderna. Esto es visible en el uso mismo del idioma como medio de comunicación y generación de cosmovisiones y de los estereotipos estéticos que se sitúan del lado de las industrias culturales hegemónicas. El uso del kichwa como lenguaje oficial se reconoció sólo hasta 1998 (Barrera, 2002). Los idiomas originarios de las nacionalidades indígenas del país apenas tuvieron reconocimiento, de parte del gobierno como elementos de su cultura hasta los ochenta con la institucionalización de la DINEIB (DINEIB, 1998). Hasta no hace mucho, cotidianamente, para el ethos mestizo, el uso del kichwa fue identificado como un elemento de desprestigio. (Sierra, 2000).

El extrañamiento de la denominada “cultura” oficial frente a la subalternidad de las formas culturales indígenas se refleja más allá de lo simbólico, ya que ese extrañamiento legitima la exclusión de la generación de

apunta, es la que identifica las instancias de staff de apoyo y tecnoestructuras, las cuales van a soportar la operatividad de la organización sin ser completamente orgánicas a ésta; y por último una quinta capa que describe los flujos regulados y los flujos cotidianos de los recursos de la organización. Una descripción sobre el uso de la matriz, con aplicaciones a otro tipo de organizaciones, verse en.....

políticas públicas a todo un sector de la población, llegando incluso a proscribir la posibilidad de participación y representación política del sector¹²³.

A continuación, propongo un examen de la forma cultural que el MIE, como organización, adopta como "ideología" en el sentido de Mintzberg; o sea los mecanismos de cohesión social o paradigmas culturales que hacen posible un entendimiento simbólico entre los individuos y posibilitan a la organización aprehender al mundo.

En este sentido, el sistema de valores del MIE es una estructura simbólica dinámica que se articula alrededor del eje el individualismo - comunitarismo. La identidad colectiva para los miembros del MIE se configura en el rescate de los valores ancestrales de lo que podemos identificar como *ethos* comunitario¹²⁴. En el espacio de la acción colectiva esto se traduce en la reivindicación de un espacio de autonomía y diversidad reconocida por el otro (históricamente conformado por el mundo de vida del hombre blanco-mestizo, visible en el sistema de construcción del Estado nación oficial), frente a un yo que es el ser indígena en el Ecuador, común para todos los pueblos indios del Ecuador, pero fundamentalmente para los de la nacionalidad Kichwa que aglutina a 9 pueblos de los 16 identificados por el CODENPE. De tal manera que el ser indígena (y en especial kichwa) se va relacionar directamente con dos componentes simbólicos: el referente de comunidad y el referente ético, ambos históricamente traídos de la tradición ancestral andina.

2.1.1.1 La importancia del *ethos* comunitario kichwa (identidad indígena)

En este acápite daré cuenta, de manera genérica, los elementos que configuran la cosmovisión política, económico-productiva, social y religiosa de la nacionalidad kichwa, en los andes ecuatorianos. El elemento central del *ethos* comunitario reside en cuatro normas de socialización de la vida de las comunidades andinas: la cooperación, la reciprocidad, la redistribución y la solidaridad. Ya que el valor central es el vivir en comunidad, donde la idea primordial es la de comuna familiar, social y natural; de la cual todos sus

¹²³ Hasta 1978 el voto de los "ciudadanos" analfabetos estaba prohibido constitucionalmente en el Ecuador. Según datos del SISSE 4.5, en 1980, cerca del 95% de la población indígena era analfabeta.

¹²⁴ Entiéndase por *Ethos* comunitario a una cosmovisión o forma de ver el mundo desde una perspectiva inherente a las unidades sociales solidarias llamadas comunidades, propias del sistema de relaciones sociales del mundo indígena ecuatoriano prehispánico. Ver: Echeverría (1997).

miembros, en tanto *runas* (habitantes del *tawantinsuyu*), son partícipes. La comuna o comunidad se expresa en formas de vida y trabajo: *ayni* (trabajo recíproco), la *minga* (trabajo de la comunidad para la comunidad) y la *mitga* que es el trabajo de todos para todos, en las labores cotidianas (Arce Ruíz, 2007).

El referente ético de este *ethos* se va a basar en la conjunción de cuatro principios: no robar, no mentir, no ser ocioso y no traicionar; en positivo es ser honesto, decir la verdad, ser trabajador y ser fiel o leal (*ama shua*, *ama killa*, *ama llulla* y *ama hap'a*). Mismos que fueron la base ética del *tawantinsuyu* (territorio del imperio inca) (MUPP-NP, 2002).

En los párrafos siguientes ofrezco un análisis de la estructura social que da cuenta de los mecanismos de reproducción material y de socialización normativa (informal) hacen posible la hablar de un *ethos* comunitario. Para luego centrarme en las cuatro normas de socialización.

a) La división comunitaria del trabajo

Las comunas o comunidades interandinas son conglomerados donde los medios de producción, así como, la distribución y el consumo de bienes tienen carácter colectivo. Sus estructuras sociales están mediadas por la necesidad compartida de supervivencia, lo cual imposibilita pensar en la formación de individuos autónomos, ya que la cooperación de la unidad familiar ampliada es la que permite insertarse en la lógica de producción local, tanto las actividades agrícolas, como las de pastoreo, e inclusive las manufactureras necesitan de una división del trabajo cooperativa.

Ancestralmente los cultivos y las cosechas han marcado los tiempos de la vida campesina. Las condiciones accidentadas de la agricultura montañosa hicieron que el espacio-tiempo sea entendido en función de los ciclos agrícolas. Los ciclos de cultivo y todos los ritos vinculados a estos ciclos van a ser diferentes dependiendo de la altitud en que se los practique (Manga Quespi, 1994). De tal manera que la agricultura determinó el universo comprensivo de los andinos. "La idea de que la tierra es el origen de todo y que en la tierra se regenera periódicamente la existencia, es propia de las culturas agrícolas" (Murra, 1975). Por ello el pensamiento andino es más

próximo al naturalismo que al animismo¹²⁵. Por ello a los ritmos de la tierra, se suman las fuerzas que de algún modo se relacionan con los procesos agrícolas: el agua, el sol, los volcanes etc.

Otra actividad importante en la vida de la comunidad es el pastoreo. Desde su domesticación, camélidos andinos, conejillos de indias, han sido parte de la reproducción material y espiritual de las comunidades¹²⁶. En los tiempos post-conquista, otros animales se han incorporado a la vida reproductiva de la comunidad: las aves de corral y el ganado porcino, lanar y vacuno. Todos ellos han adquirido también funciones religiosas y rituales¹²⁷.

Por regla consuetudinaria, hasta antes de los 2000, el número de animales de los que puede disponer un ayllu o una comunidad están limitados por: a) el espacio disponible; b) la cantidad necesaria para reproducir la vida de sus miembros y; c) un excedente para el intercambio. Esto cambia en comunidades donde bajo la lógica de producción "alternativa" la crianza de animales y la misma agricultura se vuelve excedentaria en un 90% para poder comercializar ese producto e "incluirse" en la lógica de mercado (Sánchez Parga, 2007: s/p)¹²⁸.

Siguiendo el argumento de Sánchez Parga, la relación histórico-simbólica de los runas con sus animales "hasta hoy iba más allá de la esfera meramente económica. Su significación doméstica los convertía en "el nexo privilegiado que une naturaleza y cosmos" (2007: s/p).

Para abordar la tercera actividad productiva que constituye la base del ser económico del runa, tenemos en cuenta que la manufactura textil, habitualmente es manejada por mujeres, niños y ancianos de la comunidad. No todas las comunidades producen textiles, de hecho es una actividad

¹²⁵ todos los saberes tienen que ser descifrados a partir de los ritmos naturales, todas las prácticas reproductivas tienen que iniciarse y terminarse en la naturaleza. Esta se constituye en el soporte material sobre el que se despliega la vida simbólica de los indígenas americanos. (Arce Rujz, 2007)

¹²⁶ De estos herbívoros (llamas, alpacas, vicuñas, etc.) los indígenas no sólo han obtenido su ración proteica, sino que además, estos animales, les han brindado la lana y el cuero indispensable para la confección de su vestuario y calzado (...) transporte y para fertilizar la tierra. El conejillo de indias sirve aún, además, de objeto-sujeto de ritualidad, como delicia culinaria.

¹²⁷ "El vacuno ingresa en los mitos y la ritualidad indígenas como signo de la otredad: "toro-símbolo del poder blanco (...) y toro-animal-parte de la naturaleza." (Cornejo, 1973: 70)

¹²⁸ Para Sánchez Parga en el Ecuador a partir de finales de los noventa se experimenta un acelerado proceso de descumunalización de la vida del indígena. Por ende una reconfiguración del ethos comunitario en medio de un proceso de asimilación de lo andino en la cultura de consumo propuesta por la globalización neoliberal de la economía. Asunto que lo trataremos en el acápite de conclusiones del capítulo.

focalizada a ciertas zonas. Por ello las comunidades que producen textiles, no sólo se encargan de la producción del vestido necesario para los miembros del grupo, ya que, el tejido tiene también fines ornamentales y rituales de afirmación identitaria. A pesar de la importancia en la forma del tejido, fue la cromática la que determinó sus múltiples usos, ya que el color sirve para: identificar la procedencia de los individuos y su lugar en el ordenamiento social; para distinguir las ceremonias religiosas y sociales; así como para las ofrendas rituales; y fundamentalmente para indicar, míticamente, la pertenencia de los indígenas a la tierra y al cosmos. No es de extrañarse entonces que los símbolos del MIE traigan a colación la espectralidad de la luz, producida en el arco iris¹²⁹.

Por otro lado, las culturas andinas prehispánicas no conocieron la escritura, su comunicación no verbal y el registro de las cuentas así como de la misma historia se dio a través de una forma especial de tejido: los *quipus*.

b) Las cuatro normas de socialización que sostienen el ethos comunitario

En los próximos acápites desglosaremos a manera de principios las normas de socialización que sostienen la idea de ethos comunitario. De ninguna manera estos elementos pueden tomarse como hechos que se cumplen como valores absolutos, mas sí los analizamos como referentes de comportamiento. Por ello, es necesario tener en cuenta que en la cotidianidad de las comunidades, que asumimos funcionan con este ethos, existen varios comportamientos que sin duda hacen mucho más tortuosa la convivencia de los individuos que un “mundo de vida andino”, en una adaptación del término acuñado por Habermas. Esos elementos comportamentales son estudiados a fondo por Ospina (2006); sin embargo no son objeto de análisis en esta parte de la investigación y los iremos retomando oportunamente en capítulos posteriores.

i) La cooperación

Como se ha dicho antes, ésta práctica tiene su razón de ser en la imposibilidad individual, familiar y hasta grupal para la ejecución de ciertas tareas productivas. La construcción de infraestructura para la siembra, la cosecha, el

¹²⁹ Míticamente la prueba de la conexión entre naturaleza y cultura, entre cosmos y hombres está en la conjunción de la luz del arcoíris.

pastoreo, etc., requiere de la cooperación (en tanto división orgánica del trabajo) de muchos los del ayllu. La cooperación unas veces entraña el carácter intra-comunal y otras el intra-familiar (nuclear) (Arguedas 1987: 305). A las prácticas de carácter intra-comunal se las llamaba *minka* o minga.

ii) La reciprocidad

Esta norma es un producto o un desarrollo de la noción de minga, ya que a falta de un mecanismo monetario para el intercambio, al interior de la comunidad, el trabajo prestado por sus miembros no puede ser retribuido ni en dinero ni en especies, tiene que ser devuelto en trabajo. Empero, la unidad de intercambio trabajo no es inmediatamente repuesta luego de que se lo ha prestado. Por ello, el trabajo "adeudado" tiene que ser retribuido por los beneficiarios no de manera directa y cuantificada, sino ocasionalmente y en dependencia de la demanda social. Del mismo modo que la cooperación la reciprocidad atraviesa todos los estratos sociales, desde el interior de la familia hasta el nivel intercomunal. En palabras de Arce el tema de la reciprocidad se puede ver institucionalmente como la mediación institucional y socializadora dentro y fuera de las comunidades, ya que

Entre los miembros de la comunidad como entre las comunidades se crea una norma de comportamiento social que tiene las formas: deberse al otro y necesitar del otro. Los miembros y las comunidades no se entienden a sí mismos como seres autónomos, sino que se auto-representan como incompletos, inacabados; sólo en los momentos de ser uno-con-el-otro, es decir, en la práctica de reciprocidad se complementan. (Arce, 2000: s/p)

iii) La redistribución

Al hablar de redistribución nos referimos al proceso periódico de asignación de los bienes materiales al interior de la comunidad: tierra, animales, alimentos, tejidos, cerámicas, etc. Los criterios usados, a su vez, para esta normativa social son: a) el aumento o disminución de número de miembros de una familia; b) la formación de una nueva familia; y, c) la productividad de una familia.

La práctica redistributiva permite que se aprovechen los terrenos no cultivados, otorgándoselos a las nuevas familias o a las familias que han aumentado el número de miembros. Del mismo modo, las familias que habiendo perdido a miembros o que disminuyeron su productividad, deberán

devolver parte de las tierras y de los otros bienes a la propiedad general de la comunidad.

La redistribución es una práctica que regula la relación de la comunidad-mundo material. Esta regulación se sustenta en las capacidades productivas y en las necesidades de sus miembros. Los ritmos naturales prestan su procesualidad para que la redistribución se efectúe. Generalmente esta norma social se la realiza finalizado el período de la cosecha (el mismo que puede ser anual o semestral), ahí se reúne el consejo comunal y discute la redistribución de los bienes (Arce, 2000).

iv) La solidaridad

La función principal de ésta norma es prestar ayuda a los miembros de la comunidad más débiles o en vulnerabilidad. Se diferencia de las anteriores instituciones normativas por su carácter no retributivo. Los beneficiarios de la solidaridad son: ancianos, viudas, discapacitados y niños.

La solidaridad permite asegurar la reproducción de los miembros no productivos de las comunidades. Lo cual permite cierta estabilidad social al interior de las comunidades. Los beneficiarios de la solidaridad no representan una carga para los miembros productivos, sino momentos constitutivos de toda unidad productiva.

En principio la confluencia de las cuatro normas de socialización permite que los individuos singulares existan sólo en dependencia y al interior de la existencia de los colectivos. Luego de describir la estructura operacional, retomaremos estos elementos para caracterizar en clave de valores organizacionales o ideología de la organización la cultura de la política del MIE.

2.2.3 Estructura operacional

2.2.3.1 Ápice estratégico

En el espacio nacional o de organizaciones de tercer grado, aquí observamos la confluencia de las coordinaciones nacionales formales. Para el caso de la CONAIE existe una instancia de vocería y coordinación nacional, que funciona como órgano ejecutivo, la cual es el Concejo de Gobierno. Este órgano está regido por un presidente y un vicepresidente, ello por lo general respeta un principio de equilibrio regional entre Sierra y Amazonia. A más de

las dos cabezas visibles, al concejo de gobierno acuden los presidentes de cada una de las tres federaciones regionales, como miembros fijos. En segundo tercer lugar, participan de ésta instancia los dirigentes de: juventud, mujeres, relaciones internacionales, educación, comunicación, salud, asuntos agrarios y de fortalecimiento organizativo. Adicionalmente, como miembros invitados estarán los “dirigentes históricos” del movimiento y el coordinador nacional de Pachakutik, siendo la participación de los primeros discrecional a la voluntad de los convocantes (CONAIE, 2002).

Cabe mencionar que a excepción de los dirigentes históricos, el resto de miembros pasa por un proceso de nominación y consenso (o en su defecto votación) de la instancia nominadora. Para el caso de los dirigentes temáticos, presidente y vicepresidente, la instancia nominadora es el Congreso Nacional de la CONAIE, que se realiza cada dos años de manera ordinaria y al cual acuden todos los representantes de las organizaciones pertenecientes a la organización bajo dos criterios, el primero de una representación fija por cada organización; y el segundo de proporcionalidad, por número oé miembros individuales que estén registrados.

En el espacio de las organizaciones de segundo grado (federaciones), el sub-organismo de ápice estratégico lo compone una directiva, cuya composición es similar a la de la organización nacional (presidencia, vicepresidencia y dirigencias temáticas). Lo que hace particular a ésta instancia es que se añaden o suprimen dirigencias temáticas según el énfasis y el interés de los respectivos congresos, en algunas federaciones, estas dirigencias temáticas toman el nombre de secretarías especializadas (MIC, 2001; FISL, 2000; MIT, 1999)

Por otro lado, al hablar del MUPP, la composición del ápice estratégico (que tiene la misma lógica del concejo de gobierno de la CONAIE) que toma el nombre de Comité Ejecutivo Nacional, está dada por: un coordinador y un subcoordinador nacional (por lo general se busca también el equilibrio regional); los delegados de la CONAIE, CONAICE, ECUARUNARI; CONFENIAE, CONFEUNASSC; CMS; cinco vocales temáticos; un representante de los alcaldes y prefectos del MUPP NP y un representante o jefe del bloque legislativo del partido ante el Congreso Nacional del Ecuador.

En la instancia del CEN no se excluye la posibilidad de invitar a dirigentes históricos del MIE (MUPP-NP, 2000).

Estatutariamente, tanto la CONAIE, como el MUPP-NP tienen un organismo consultivo que suple a la instancia máxima que es el Congreso Nacional (que se da en las mismas condiciones que el de la CONAIE). Este es una correa de transmisión y canal de comunicación entre el CEN y las OSG's o las coordinaciones provinciales, respectivamente. Esta instancia para el caso del MUPP-NP es el Comité Político Nacional (CPN), que es un comité en el que intervienen los coordinadores de todas las provincias más un delegado adicional proporcional al número de miembros de la organización. El CPN legitimará y trasladará oficialmente los mandatos y resoluciones tanto de forma ascendente, como descendente. Para el caso de la CONAIE, esta instancia será el Concejo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, donde están representados cada uno de los pueblos originarios, más una cantidad de delegados variable, de acuerdo al tamaño de las organizaciones. En ambos casos la convocatoria periódica de éstos órganos es semestral y se considera la intervención sin derecho a voto (de ser el caso) de delegados fraternos. En casos excepcionales se llama a reuniones extraordinarias para "legitimar ciertas decisiones que por su naturaleza no pueden ser procesadas por el canal deliberativo desde la base" (Barrera, 2000)

2.2.3.2 Las líneas Medias

Las organizaciones inmersas en el MIE se destacan por un sector medio robusto, pero limitado. Con responsabilidades sobre el núcleo de operaciones, este espacio que "traduce" e implementa de forma pragmática las decisiones de doble vía. Es decir, de abajo para arriba y de arriba para abajo. Asimismo asiste (legítimamente) a los espacios de interlocución hacia fuera del espacio orgánico, entrando en diálogo con otros sujetos sociales o políticos.

Nuevamente diferenciamos los espacios de segundo y tercer grado. Las instancias identificadas como líneas medias, para las organizaciones de tercer grado, tienen dos componentes: a) El primero derivado de los militantes voluntarios y asalariados que trabajan operativamente "bajo el mando" de las dirigencias temáticas. Lo cual representaría una suerte de burocracia de línea media con funciones nacionales; b) El segundo componente tiene que ver con

el nivel en el que se hacen operativas las decisiones en el plano regional y local, ahí no existe una burocracia funcionalizada, sino que los ápices estratégicos regionales pasan a ser líneas medias del espacio nacional y así sucesivamente.

Desde el nivel nacional, si analizamos las líneas medias del MUPP NP, nos encontramos con representantes políticos de alcance provincial, como es el caso de diputados electos por votación popular. Lo curioso de ésta situación es que directamente, un legislador provincial, un prefecto o un alcalde no tiene sitio directo en el ápice estratégico nacional, sino que ejecuta (en su deber ser) el mandato del ápice estratégico que a su vez tuvo que ser legitimado en el núcleo de operaciones. Este mismo funcionario público va a ser representado por un delegado del espacio de sus colegas hacia la instancia directiva nacional. Sin embargo a nivel provincial o local este sujeto si va a ser parte del ápice dado el estatuto del MUPP NP.

2.2.2.3 Núcleo de operaciones

En este espacio nos referimos al grueso de miembros que integran el MIE en sus diferentes organizaciones de base. Un miembro típico en este nivel es aquel que participa de las actividades convocadas por el representante territorialmente más cercano, pero que solamente participa en los procesos de toma de decisiones inmediato a su comunidad; sin tener a su cargo responsabilidad alguna, de no ser de sostener solidariamente a través de su acción individual la acción colectiva.

Para algunos autores en ciertos tramos de la organización este segmento puede tener características de masa crítica (Ramírez, 2002). Empero el núcleo de operaciones del MIE, debido a su lógica de toma de decisiones consultivas y deliberativas, en los procesos de producción-transformación de *inputs* en *outcomes*, se convierte más que en un apoyo funcional, en un generador de decisiones y directrices colectivas, que se reflejarán en él mismo. Cumpliéndose la hipótesis de que a mayor automatización del núcleo de operaciones, se tiende a una estructura orgánica, ya que se privilegia el sistema de adaptación mutua de los individuos.

2.2.2.4 Tecnoestructuras

Al interior del MIE podemos identificar a miembros de diverso orden que realizan la función de analizar, planificar y controlar técnicamente el trabajo de las organizaciones. A diferencia del MUPP, en la CONAIE los intelectuales (autodefinidos como “orgánicos”) y profesionistas, que siendo militantes de organizaciones políticas de izquierda (en ocasiones clandestinas como el MIR), se insertan orgánicamente en el movimiento y llegan a cumplir funciones técnicas a su interior, con un reconocimiento parcial de legitimidad interna (miembros que adoptan y sustentan la legitimidad formal de la ideología, pero que por no ser étnicamente adscritos, carecen de sustrato simbólico para los miembros de la organización). Debido a esta característica, los miembros (mestizos) de la tecno-estructura tienen vedado su acceso al ápice estratégico. En un nivel de mayor influencia dentro del MIE, que unas veces se confunde con la labor de línea media, pero que sin duda es la plataforma de los “nuevos líderes”, tenemos a la tecnoestructura “propia” o intelectualidad indígena. Son los cuadros relativamente jóvenes que del núcleo de operaciones, luego de su formación profesionista, cambian su posición en la estructura organizativa. Estos “cuadros” son los que más rápido logran insertarse como burócratas de la organización. Para estos individuos el rol de tecnoestructura puede promover un ascenso legitimado al ápice estratégico en un tiempo relativamente corto.

Es indudable que para la organización el hecho de formar sus propios intelectuales le ha permitido generar legitimidad externa del discurso político y apropiamiento interno de los elementos de poder que brinda el sistema.

En el caso del MUPP, debido a su origen formal como frente o partido de coalición (entre sindicalistas, movimientos sociales urbanos, campesinos e indígenas), el tema de las tecnoestructuras orgánicas es un espacio de cooperación y a la vez de competencia. Al interior del MUPP más de una vez la tecnoestructura ha visibilizado tensiones étnicas y rupturas entre mestizos e indígenas¹³⁰.

¹³⁰ Ello es evidente el proceso de separación del grupo de “técnicos” y dirigentes mestizos (la mayor parte fundadores del MUPP), que en 2005 decidieron renunciar a ser parte orgánica del MUPP por contradicciones internas (Hernández, 2006)

En los niveles regionales la lógica no es distinta, el trabajo técnico responde a la misma racionalidad, incluso con diferencias más marcadas entre más local sea el espacio.

Es de señalar que desde 1995, es visible un fenómeno al interior de la tecnoestructura, ya que quienes comúnmente hacían este trabajo eran mestizos “orgánicos”, debido a varios motivos que trascienden la militancia y se refieren al mayor grado de preparación formal respecto de sus pares indígenas. Sin embargo, con la creciente oferta de becas y oportunidades de preparación académica hacia cuadros indígenas, cada vez son más los llamados “intelectuales indígenas” quienes ocupan este nivel de trabajo especializado en la organización. Claro está que no por ello se restringe o limita la participación de mestizos en las organizaciones, pero es importante resaltar que siendo este espacio un reducto de intercambio y colaboración (convivencia) con mestizos afines al movimiento, con la incorporación de los “cuadros propios, cada vez son menos los mestizos que se insertan orgánicamente en las organizaciones relativas al MIE. Aun cuando en el MUPP-NP la historia no sea totalmente distinta, la naturaleza corporativa del ápice estratégico hace que sea de cierta manera intocada una cuota de la tecnoestructura mestiza en la organización.

Con lo anterior quiero decir que hasta mediados de los noventa el papel de los mestizos se asociaba mayoritariamente como de técnico, ahora a nivel de las tecnoestructuras, ese espacio es disputado y en ciertas ocasiones las dirigencias privilegian que sea un indígena quien ocupe ese espacio. A decir de Humberto Cholango “esto es parte del aprendizaje y el abandono de la época del ventrilocuismo”¹³¹.

2.2.2.5 Staffs de apoyo

Aquí podemos identificar a ONG's, miembros de éstas, pasantes y voluntarios. A ellos se les asigna o se ubican en el papel de proporcionar ayuda fuera de los flujos “reales” de operaciones y/o de toma de decisiones. Fuera de los flujos “Reales”, debido a que ocasionalmente puede darse la impresión de una inclusión funcional de éstos individuos en el movimiento

¹³¹ Fragmento de entrevista a Humberto Cholango, presidente de ECUARUNARI, 13 de agosto de 2007.

como organización; sin embargo esto puede interpretarse como un espejismo; ya que en decisiones trascendentales la organización se comporta como un sistema cerrado y poco inclusivo, dejando espacios muy concretos de participación de los afines sin comprometer recursos ni funcionalidad. De ahí que observemos que se cumple la hipótesis de que a mayor sofisticación técnica, más profesionalización del staff.

2.2.4 Cultura de la política interna

Como señalamos en el capítulo 1, el elemento que diferencia y hace único e irrepetible al un actor político como “*stakeholder*” es su cultura de la política. Siguiendo a Robinson (1994), la cultura de la política tiene que ver con

Aquellas prácticas políticas que están culturalmente legitimadas y socialmente validadas por el conocimiento local; enraizadas en los hábitos, costumbres y símbolos propios de una comunidad, relativos al poder, autoridad y participación. Los mismos que están presentes en el imaginario tanto de las élites, como del resto de la población” (Robinson, 1994: 3)

En contraste con la noción ofrecida por Aldmon y Verba (1965), en la cual se establece que cultura política es “la orientación que la gente tiene para actuar dentro de los procesos políticos” (1965: 498), enfocándose en la agregación de los valores (normas) y actitudes (preferencias) respecto de un tema específico de política; la perspectiva que abre Robinson con su definición de cultura de la política nos permite dar cuenta, de una forma históricamente contextualizada, de los significados que un actor social asigna y asume (como sujeto social) a las relaciones de poder tanto internas como externas a él.

La idea de Robinson sobre cultura de la política implica que los esquemas culturales son modelos sobre los cuales individuos prefiguran cursos de acción respecto del poder, la autoridad, la representación y la participación. El autor norteamericano plantea además que estos rasgos culturales se pueden rastrear en los patrones de conducta históricos de una comunidad transmitidos en sus hábitos, costumbres, manifestaciones artísticas, etc. De tal manera que históricamente la forma de ser política de un determinado actor social se vuelve la esfera de aprehensión política del ethos del mismo. En nuestro caso, al hablar de la cultura de la política del MIE, nos referimos al componente del ethos comunitario relativo a las relaciones de poder que atraviezan su convivencia intra e intersocietal.

En lo que sigue definiremos la estructura de valores, inherentes al ethos comunitario kichwa, que tienen que ver con el ámbito de la política. Para ello planteamos la descripción de esta cultura de la política de acuerdo a los flujos formales de: autoridad, toma de decisiones e información; luego desarrollamos una descripción de los mismos flujos pero ya desde la cotidianidad de la organización; para concluir, expondremos una descripción de las fuerzas de cohesión y atomización que regulan internamente los procesos de participación y representación orgánica del MIE. De tal manera que aplicando un instrumental analítico propio de la Sociología de las Organizaciones, como es la matriz de Mintzberg, podamos observar detalladamente a la cultura de la política del MIE.

a) Flujo de autoridad formal

En todas las organizaciones vamos a identificar una estructura similar de ordenamiento formal que reside en la disposición funcional de representantes por confederaciones, federaciones, organizaciones de segundo grado, cabildos y comunidades (como se ve en el diagrama).

Es decir que la totalidad de organizaciones sitúa estatutariamente al espacio de reflexión ampliada y universal como la máxima autoridad de la organización, este espacio identificado como Congreso Nacional, o asamblea Cantonal, o Asamblea Comunal; en cada uno de éstos espacios la lógica es plenamente participativa y universalista para los indígenas

Aún cuando la estructura formal nos lleve a dibujar una pirámide organizacional, lo interesante de ésta, es su particular adaptación discursiva en forma de círculos concéntricos planos, ya que desde el discurso, la militancia no implica jerarquías y los niveles de representación siempre son formas de trasladar mandatos colectivos desde el espacio universalista de participación. Como lo señala Miguel LLuco "Nuestro proceso de democracia interna, implica el mandar obedeciendo como su máxima".

Para ilustrar en forma de diagrama esta descripción, propongo situar a todos los niveles de participación en un espacio de dos dimensiones. De tal manera que cada círculo represente las diversas instancias de participación. Así eliminamos (como se lo hace discursivamente) la noción de jerarquía, ya

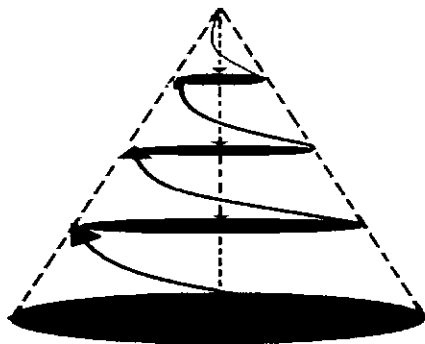
que en todos los niveles predomina la lógica assembleística. Los círculos entonces están contenidos desde el nivel nacional como el más pequeño, hasta el local (agregado) como el más general, como se ilustra en el siguiente gráfico.

b) Flujos de decisiones y de información

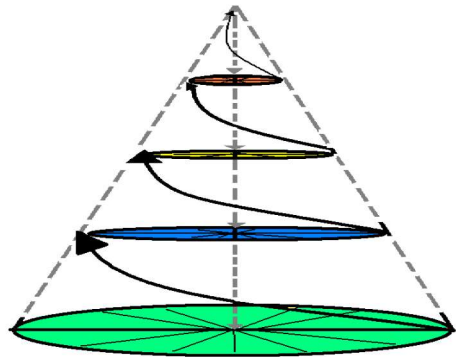
Por el contrario de la matriz tradicional, donde la operación de los productos organizacionales corre a cargo del núcleo de operaciones, en el MIE el mandato de la comunidad (como unidad socio-política base de la estructura) se procesa en la línea media o en el ápice estratégico, que viene a ejecutar el denominado mandato. Por ejemplo, en la negociación de un bien colectivo (la instauración como norma nacional de la educación intercultural bilingüe en zonas de población predominantemente indígena) es decisión consensuada de la “base” en las asambleas comunales que se traduce como mandato a los assembleístas del MIE (MUPP-NP), formalmente ubicados en el ápice estratégico, y el producto va a ser el artículo constitucional. Lo cual nos muestra un flujo de operaciones que parte de unas decisiones procesadas de forma de espiral en la base del modelo y que permean rápidamente la línea media y se operativizan en la parte superior.

Claro está que este ejemplo, convive con prácticas más acordes con el flujo de la matriz mintzbergiana tradicional de arriba hacia abajo. Sin embargo formalmente este tipo de procesos tienen que pasar por una etapa consultiva y luego de consensuarse pasar a un estadio de operacionalización en la base. Que es lo que aparentemente sucedería en un levantamiento nacional, visto como producto organizacional.

Gráfica 2.1 Estructura espiralada de los flujos formales de autoridad en el MIE



Gráfica 2.1 Estructura espiralada de los flujos formales de autoridad en el MIE



En el gráfico anterior observamos que las decisiones colectivas se procesan en un flujo de línea continua negra de abajo hacia arriba. Desde el agregado de los espacios locales hasta el nivel cantonal, provincial, regional y nacional. Por otro lado tenemos un flujo más atenuado de color gris que es de sentido vertical descendente. El cual nos muestra el canal de comunicación formal que tienen los ápices estratégicos para comunicarse con las líneas medias y con los núcleos de operaciones, formalmente y de manera descentralizada. Es de recalcar aquí, que estos canales también pueden trasladar decisiones tomadas en instancias de dirección y que no se procesaron desde los niveles más básicos y que buscan su operacionalización o a su vez su legitimación en cualquiera de los niveles.

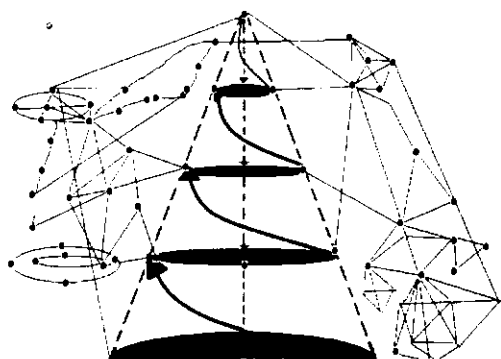
c) Flujos cotidianos: Comunicación Informal

Al interior del MIE, más allá de los parentescos, vínculos afectivos, lealtades territoriales; existen redes sociales complejas de compadrazgos, redes de patronazgo, grupos ideológicos internos, etc. que se sobreponen al holograma institucional (ya descrito). Estas redes condicionan los flujos de información y la misma toma de decisiones (desfigurando la deliberación amplia e instrumentalizando consensos negociados).

A la existencia de múltiples redes internas, que implican a nodos externos a los orgánicos; en ocasiones, subyace la idea de adscripción comunitaria desde la unidad familiar-comunidad local inmediata, hasta la idea de nacionalidad étnica.¹³² Ello condicionará en lo sucesivo los flujos de decisiones y el procesamiento interno de los sistemas de premios y castigo para sus miembros, deformando el principio de equidad y de intersubjetividad fundacional del movimiento. De esto último podemos figurar tanto las configuraciones de asociación interna de objetivos múltiples y de suyo los procesos de decisión ad-hoc. Lo cual completa la vista de anarquía organizada si sobre imprimimos nuestros modelos.

¹³² Entendiendo que en el Ecuador se han identificado 14 nacionalidades étnicas distintas con rasgos culturales diversos.

Gráfica 2.2 Estructura reticular de los flujos informales en el MIE



A continuación paso revista de las configuraciones estructurales de acuerdo con las cinco fuerzas inherentes a la interacción de los componentes organizativos de Mintzberg:

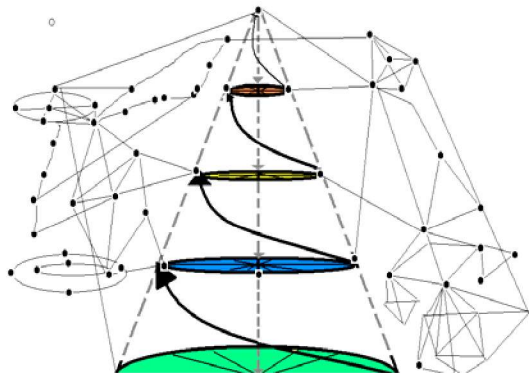
d) Fuerzas internas

i) Fuerza de centralización

Es claro que a partir del rol que juega el ápice estratégico, en este caso las dirigencias nacionales y más concretamente los coordinadores de los comités ejecutivos nacionales, se configura un proceso de centralización de los flujos de toma de decisiones y de comunicación interna. Sin embargo más allá de lo formal, en la propia ideología (ethos) podemos observar una gran fuerza de cohesión que sin importar quién o en qué condiciones se halle el ápice estratégico, en cada unidad nucleada de las operaciones existe un componente de centralidad colectiva que hace que converja la comunidad. A reserva de que lo último sea pertinente en el espacio local, hay que resaltar que las tres federaciones como espacios organizacionales de alcance regional, institucionalmente no pueden pensarse de no existir el ápice estratégico como elemento simbólico de existencia y centralidad.

Operativamente la fuerza de centralización supone un proceso de supervisión vertical de las tareas de los demás. Haciendo caso de la estructuración de los flujos de comunicación y toma de decisiones. Debemos puntualizar que esta supervisión es mutua y de doble vía, de arriba para abajo y de abajo para arriba; siempre ajustada al principio de consultivo-deliberativo y a los mecanismos de estímulos internos

Gráfica 2.2 Estructura reticular de los flujos informales en el MIE



ii) Fuerza de normalización

Si definimos a esta tensión como *la ejercida desde* la tecnoestructura al fijar estándares y procesos institucionales de comportamiento de los individuos de la organización en función de los objetivos organizacionales habrá que distinguir y acotar el grado de influencia o hasta donde llegan a tensionar a cada organización las directrices generadas en este espacio:

Normalización de procesos y normas.- Para lograr legitimarse frente a los interlocutores institucionales formales en el sistema político, el MIE ha generado diferentes espacios organizativos que a su tiempo han debido cumplir con ciertos requerimientos para así hacerse de una subjetividad ante los ojos del sistema en el cual he deseado participar. En este aspecto ha sido importante normar positivamente ciertos procesos internos como p.e. la explicitación de un estatuto jurídicamente válido, que ha sido posible gracias a la experticia jurídica de la tecnoestructura.

Es clave en este punto hacer referencia que el 95% de las organizaciones que pertenecen actualmente a la CONAIE están formalmente constituidas y cuentan con el reconocimiento del Estado, desde las instancias administrativas correspondientes (CODENPE, 2007). Lo cual implica el cumplimiento de ciertos procedimientos, como el registro de estatutos internos de la organización y de un censo de sus miembros.

Normalización de resultados.- Este proceso es el que describe la rendición orgánica de cuentas gracias a la especificación (no necesariamente positiva o formal) de los outputs requeridos en cada decisión o mandato. Como se ha dicho este proceso tiene asidero en la parte de la ideología de la organización.

Normalización de Habilidades.- Aquí se puede detallar los requisitos de Membresía que básicamente se puede decir que es de entrada semiabierta y de varios tipos: activa, con acceso a los bienes colectivos con responsabilidades y funciones susceptibles de incentivos; pasiva, de actores excluidos del plano de representación formal, pero beneficiarios de los bienes

colectivos, y que específicamente encarna el hecho de compartir la ideología como característica básica.

Aun cuando no se puede decir que exista una tendencia de profesionalización de los miembros (de base), por la naturaleza de los outcomes que produce cada organización, se observa este fenómeno en las líneas medias, donde se genera una adquisición de habilidades organizativas y de gestión de parte de sus integrantes. Claro está que conforme las organizaciones crecen, sus líneas medias van engrosándose, a fin de crear responsabilidades en una mayor cantidad de individuos.

Sin embargo, dicha especialización ha llevado a plantearse en numerosas ocasiones como regla el hecho de la alternabilidad en la gestión organizativa. Sin embargo, ya a nivel regional observamos el llamado “reciclaje” de los dirigentes, quienes al ser promovidos a instancias de interlocución de nivel nacional o regional, difícilmente regresan a su estatus de miembro del núcleo de operaciones¹³³.

iii) Fuerza de colaboración vs. fragmentación.

Algo característico del MIE es que existe una preeminencia de los procesos de cohesión orgánica sobre los de resultados. Es decir se privilegia más al proceso de construcción de comunidad que a la obtención misma de un bien colectivo (Ramírez, 2007). Como se ha dicho, por su misma dinámica estructural, la existencia de tres confederaciones aparentemente partidas e irreconciliables por sus objetos y caminos institucionales distintos, haría interpretar como que existen impulsos centrípetos muy fuertes en el MIE, e incluso que el MIE es una entelequia. Frente a ello habría que decir que en

¹³³ Este fenómeno se lo ha llamado el de la generación de “ponchos dorados”, haciendo referencia a que las élites dirigenciales “recicladas” de la CONAIE, a partir del 2000 generaron espacios de perennización dirigencial y de alguna forma acumulación de prestigio y de dinero debido a que el trabajo dirigencial es remunerado y más aún el trabajo político de representación tiene rentas económicas mucho mayores que las del común de los militantes de línea media y peor aún de los de núcleo de operaciones. Este fenómeno es estudiado a profundidad por Sánchez Parga (2005). En mi opinión la especialización del trabajo dirigencial y la misma especialización del trabajo técnico al interior de las organizaciones hace que los miembros del MIE que asumen esas responsabilidades pierdan el vínculo cotidiano de la comunidad familiar y local; desde su traslado a los centros de educación superior comienza tensionarse el ethos comunitario con las formas de asimilación cultural urbanas, lo cual no significa la pérdida de una por la implantación de otra, sino que simplemente el sujeto asume roles distintos propios de una nueva división orgánica del trabajo que hacen difícil su reinserción en las comunas originarias.

efecto existen estos impulsos y que ellos son grietas de la organización que la hacen vulnerable ante entornos hostiles.

Pero que por más de 15 años, las sucesivas acciones colectivas contenciosas protagonizadas en conjunto, hacen ver que el componente de colaboración es más fuerte. Y como ya se ha racionalizado, una interpretación más cercana a la realidad es que la organización misma se teje y se cohesiona alrededor de su cultura a manera de ideología o fuerza de cooperación. La misma que ha pervivido por más de 500 años. Lo cual la diferencia plenamente de una organización política en el sentido de Mintzberg.

iv) Relación de la parte con el todo

Cada parte refleja "holográficamente" el todo, pero se muestra con esquemas isomórficos de acuerdo a su entorno o interlocutor. Tanto los individuos, como las organizaciones que conforman parte del MIE, actúan permanentemente como "partes" con relación a las estructuras y sistemas de los que participan, pero también constituyen "todos" en referencia a los subsistemas que incluyen o dominan.

Luego de identificar al MIE, desde la Ciencia Política, como una industria dentro del sector de los movimientos sociales. En el esquema de Mintzberg (1985) el modelo más cercano a su lógica organizativa sería el de una organización misionera, ya que como vemos en su caracterización: prevalece el componente ideológico; La formalización del comportamiento se da por la ideología; su agrupación de organizaciones internas es diversa y responde a opciones individuales; el tamaño de las unidades de operación es pequeño; involucra muchos sistemas dispuestos en red; su tamaño global es muy grande; su edad es superior a los 70 años; se maneja en un entorno hostil y su descentralización es prácticamente total.

Sin embargo, lejos de ser una característica constante, el que haya una difusa división orgánica del trabajo (con poca especialización de los roles de los individuos) es tan solo una interpretación puntual de la organización vista desde afuera y en contextos excepcionales como los de movilización colectiva en casos de levantamientos por ejemplo. Por otro lado mantiene la independencia de los *staffs* de apoyo y las tecnoestructuras no se integran totalmente en su estructura.

2.3 CONCLUSIONES

En este capítulo hice un recorrido por la historicidad del MIE como movimiento social. Vinculé en el relato genealógico de la organización elementos de la lucha, en términos de reivindicación y acciones colectivas contenciosas, con las políticas públicas que se desarrollaban para atender a la población indígena desde el estado.

Encontré que en los orígenes del estado ecuatoriano los temas campesino e indígena estuvieron empaquetados como un solo asunto, que no necesariamente era problemático para el estado, como hacedor de políticas, y menos aún alcanzó el estatus de problema público, para una sociedad que se extrañaba de la convivencia interétnica en igualdad de condiciones. Dicho empaquetamiento desde el nivel estatal, por un lado se debió a que, también en sus orígenes, el MIE no alcanzó a figurar una agenda de reivindicaciones étnicas diferenciadas de las agrarias y laborales.

En el relato identificamos 4 hitos importantes para establecer la relación entre el MIE y el resto de la comunidad política nacional: la fundación del estado ecuatoriano como una institución que no incorpora a los indígenas como ciudadanos; la revolución liberal, cuando se reconoce la subjetividad jurídica de los indígenas y se eliminan las formas semi-esclavistas de producción; la reforma agraria de 1964, donde se elimina el sistema de hacienda y se titulariza una parte de los territorios ancestrales; la constitución de 1978, cuando se eliminan todas las trabas legales para la participación política del indigenado, y el levantamiento indígena de 1990, cuando emerge ante la opinión pública como un actor capaz de interpelar al estado y al resto de actores con la suficiente fuerza como para negociar bienes colectivos y espacios de representación institucional en la estructura del estado.

Al seguir el recorrido de los orígenes del MIE como organización, encontramos que formalmente no aparece un actor nítido, sino hasta mediados del S. XX; gracias a la fundación de la FEI, que emerge como un espacio de confluencia de los sindicatos agrarios. La formación de tales sindicatos fue propiciada por un joven Partido Comunista Ecuatoriano (PC). Este actor, marcó la pauta de la militancia y en gran manera las formas de articulación orgánica y los repertorios de protesta de la FEI.

Sin embargo, como sujeto político, la FEI no supo desarrollar una plataforma política de reclamos que fueran más allá de la petición de mejora de las condiciones laborales ante el estado; por lo cual, el proceso de la FEI no devino en una reivindicación plenamente étnica, sino acotada al tema agrario. Por tal razón registramos una tensión que se da entre la construcción de la identidad de clase, versus la identidad étnica al interior de un emergente MIE.

A partir del trabajo de las comunidades eclesiales de base, afines a la teología de la liberación, en la serranía y amazonia ecuatorianas el reclamo étnico cobró cuerpo en organizaciones como el ECUARUNARI (1972) y OPIP (1979); mismas que dieran origen a la CONAIE (1984) que es la organización que aglutina a cerca del 8% de la población nacional y a más del 70% de la población indígena. Desde 1990 la CONAIE se vuelve el referente de lucha popular rebasando la capacidad de movilización y legitimidad de los movimientos sociales tradicionales (sindicatos obreros). Como actor, político, hasta 2004, la CONAIE manejó un repertorio de lucha que implicó el uso intensivo de trabajo humano, a través de tomas de carreteras, bloqueo de vías de acceso a las principales ciudades, marchas pacíficas, tomas de lugares públicos de carácter simbólico como iglesias y entidades públicas; despliegue de pliegos de peticiones en calles y plazas; etc. Con lo cual se consolida un actor representativo a nivel nacional del indigenado.

En la segunda parte del capítulo trato de despejar cual es la naturaleza social de ese indigenado y cómo se organiza el MIE. Así encontré que la base del ser indígena al interior del MIE es una forma de concebir al mundo, propia de los pueblos y nacionalidades originarias de la cordillera de los andes, que denomino ethos comunitario andino. En términos de valores, los elementos que sustentan al ethos comunitario son: la cooperación, la solidaridad y la redistribución tanto de los bienes materiales como simbólicos que acumula la comunidad. Siendo tal comunidad una extensión de la red social que se teje gracias a los vínculos territoriales, familiares y culturales.

Al describir los flujos de comunicación y los flujos de autoridad formales de la estructura organizativa del MIE, encontré que se asemejan a una estructura cónica con varios niveles internos, ya que la forma de procesar la toma de decisiones es consultiva y deliberativa en cada espacio territorial, por ello la circularidad del flujo recorre ascendentemente la estructura organizativa.

Lo cual implica que la toma de decisiones formalmente en el MIE toma tiempos que se desfasan con la dinámica política de una sociedad como la de inicios del S XXI, ya que debe pasar del espacio parroquial y llegar hasta el nivel nacional.

Al analizar los flujos cotidianos y las fuerzas internas que ejercen los miembros de la organización, observé una estructura reticular con muchos nodos centralizados y en varios puntos jerárquica. Quedando pendiente desarrollar en profundidad una descripción de ésta red social.

La importancia de este capítulo es fundamental, ya que nos permite entender, en la coyuntura de mediados de los noventa e inicio del S. XXI, cómo actúa el MIE en dos espacios que comúnmente se muestran reñidos: el socio-contencioso de la política de las calles y la protesta, y el político-electoral de la política de la influencia en el espacio del sistema de partidos políticos.

En el siguiente capítulo desarrollaré ampliamente una descripción de cómo participa en la comunidad política nacional y cuales fueron las condiciones para que participara de esa forma el MIE.

CAPÍTULO 3

LA EMERGENCIA DEL ACTOR ELECTORAL Y LA COMBINACIÓN DE VARIAS FORMAS DE HACER POLÍTICA

La contribución de este capítulo radica en mostrar las condiciones que posibilitaron (desde 1996 a 2006) a la **CONAIE**, como la organización más importante del **MIE**, conjugar de manera concurrente las cuatro formas de política, propuestas por Cohen y Arato (2000): la política de inclusión¹³⁴, la política de Identidad¹³⁵, la política de la influencia¹³⁶ y la política de reforma¹³⁷.

La línea argumental del capítulo se enfoca en las reglas formales e informales que hicieron viable la participación política del **MIE** como un actor electoral a partir de 1996. Para luego continuar con la descripción del recorrido paralelo del actor social-contencioso, que hemos denominado vía de la protesta, junto al actor político-electoral, que hemos denominado la vía de la propuesta institucional.

En la confección de este título parto del supuesto, ya descrito, que el **MIE** es una industria de movimientos sociales, que organizativamente se articula en la acción contenciosa de varios actores locales a lo largo del Ecuador. Y se plantea como objetivo dar cuenta de la emergencia del actor político-electoral. Para lo cual el capítulo se divide en dos partes, mismas que comprenden los siguientes aspectos:

- a) Las condiciones externas que hacen posible la participación del actor social como parte integral de un sujeto político en la arena electoral, al que se le da el nombre de movimiento político (que formalmente viene a ser un partido político). Para el desarrollo de esta parte propongo un análisis de la estructura de oportunidad política entre 1994 y 1996, año en el que se registra la primera participación de la **CONAIE**, como parte de un

¹³⁴ Entendida como aquella que “se dirige a las instituciones políticas para obtener reconocimiento para nuevos actores políticos como miembros de la sociedad política y para lograr beneficios para aquellos a los que “representan” ibidem, Cohen, 2000, pp.588.

¹³⁵ tienen lugar en la esfera de la sociedad civil y se refieren a la “redefinición de las normas culturales, de las identidades individuales y colectivas, de los papeles sociales adecuados, de los modos de interpretación y de la forma y contenido de los discursos.” Ibidem.

¹³⁶ Dirigida a cambiar el universo del discurso político para que genere espacios para nuevas interpretaciones de necesidades, para nuevas identidades y para nuevas normas. Ibidem.

¹³⁷ Esta busca “una democratización adicional de las instituciones políticas y económicas (...) sin la cual “cualquier progreso dentro de la sociedad civil sería en realidad tenue”. Ibidem.

movimiento (partido) político, en elecciones formales de carácter local y nacional.

- b) Las racionalidades del debate interno, de la CONAIE, para tomar la decisión de participar formalmente como un partido político. Para lo cual planteo un esquema que analiza los argumentos discursivos en debate, los actores en controversia y un acercamiento teórico (desde la Teoría de Movilización de Recursos) para entender los factores internos que posibilitaron una participación “exitosa” en la arena electoral.

El tratamiento que pretendo dar al objeto de estudio, a diferencia de los capítulos anteriores, fija su atención en dos tipos de explicaciones para el fenómeno de la participación política del MIE en las dimensiones electoral y contenciosa: la racionalidad individual (de los miembros del MIE) y la racionalidad colectiva (la política del MIE como organización). Lo cual implica hacer uso de herramientas conceptuales no necesariamente complementarias.

En el Capítulo 2, al hacer el recorrido genealógico del MIE, hablamos siempre de actores colectivos. Sin embargo, para este capítulo, incorporamos, también, explicaciones basadas en actores individuales. Ello se debe a la necesidad de dar cuenta de la (no) participación electoral de los indígenas en Ecuador hasta 1996, cuyo abordaje “tradicional” (desde la racionalidad colectivista y organizacional) ha dejado de lado: la consideración de la participación política del MIE y sus miembros como ciudadanos-electores (formalmente capaces de ejercer su derecho a elegir y ser elegidos) y no sólo del MIE como una organización.

Sin ahondar metodológicamente acerca de la pertinencia del uso del instrumental analítico individualista; se trata, de mostrar variables explicativas del fenómeno, omitidas en los análisis expuestos en gran parte de la literatura, incorporando herramientas conceptuales complementarias. Lo cual, nos da pié para tender un puente teórico a la hora de explicar la no participación electoral del MIE como actor colectivo hasta 1996, debido a que (objetivamente) no existían estímulos individuales para que sus miembros demanden hacerlo.

3.1 La estructura de oportunidad política 1994-1996

El objetivo de este acápite es mostrar el entorno o las variables externas que hicieron posible que el MIE, en la coyuntura de 1994-1996, diera

un paso para generar "políticas de influencia" y posibilitar, desde su acción política electoral, una "política de reforma" (siempre en el sentido de Cohen y Arato, 2000). Para ello, planteo el uso del instrumental de la teoría de oportunidades políticas, de tal manera que se visualice esquemáticamente ese entorno particular.

Desde el punto de vista de los resultados, trataré de mostrar las condiciones que hicieron posible que la acción colectiva de la CONAIE inserte al movimiento en la red, institucionalmente formal, de actores políticos con capacidad de toma de decisiones de Estado, pero sin perder su componente contencioso.

El concepto de oportunidad política desarrollado por McAdam (1982) distingue entre recursos internos y recursos exteriores al grupo o movimiento social que se analiza. Identificando a los recursos internos como aquellos que reducen los costos de la acción colectiva (movilización de redes sociales preexistentes y marcos culturales)¹³⁸. Mientras que los recursos exteriores son aquellas oportunidades u opciones ofrecidas a los movimientos de protesta a partir de una estructura institucional variable y la ideología de aquellos que detentan el poder.

Desde Tarrow, al hacer un esquema de los observables de la estructura de oportunidad política, encontramos que dependen de: a) la organización de las instituciones políticas, b) el alineamiento del grupo con las élites (afinidad o enfrentamiento ideológico), c) la represión o permisividad respecto a sus actividades y la apertura del sistema político vigente (grado de democratización y liberalización). Por lo que a continuación presentaré de manera breve: a) la situación del contexto nacional de los 90; b) el sistema de partidos y del sistema de representación política; c) el grado de apertura del sistema político: los cambios de las reglas formales e informales de participación electoral; d) la capacidad de represión del Estado; e) los actores aliados al MIE.

3.1.1 El contexto nacional (Ecuador de los '90)

¹³⁸ Que en el caso del MIE corresponden: las redes sociales, a la estructura y dinámica social interna propia de la matriz organizativa del MIE; y, los marcos culturales al ethos comunitario. Ambos descritos en el capítulo 2, y que serán desglosados en el acápite correspondiente a los recursos internos del MIE en 1995.

No muy diferente del resto de países de la zona, donde después de la crisis de la deuda, se aplicaron fuertes políticas económicas denominadas “neoliberales”, inspiradas en el Consenso de Washington¹³⁹, en Ecuador, a principios de los noventa, la crisis del estado de bienestar significó la disminución de la calidad de vida de grandes sectores de la población, principalmente las clases medias y el campesinado (Barrera, 2000).

Un estado burocrático en plena desestructuración, poco incluyente en la formulación de Políticas Públicas, que es visto desde el MIE como una organización “caja de sastre o cesto de basura”¹⁴⁰, extrañado de su función de garante del bien común, de la certidumbre en los intercambios, regulador ante las fallas del mercado, etc. Y al cual no es suficiente con influir o “atacar de manera directa”, ya que en cualquier “input”, tendrá un procesamiento que haga que la decisión o política de salida sea algo que se ha desnaturalizado de su sentido inicial, o simplemente no haya respuesta al estímulo de parte de la sociedad civil. En boca de Luis Macas:

Tenemos un Estado, al cual podemos demandar cualquier cosa y con seguridad ésta será desnaturalizada y con el mismo título, obtendremos una medida (no una política) que representará un negocio para un socio del ministro encargado, o simplemente podemos esperar quinientos años más de forma pasiva demandando por los canales institucionales y este estado ni siquiera nos responderá en nuestra lengua que no va a considerar nuestras demandas, porque en algún lugar, en algún archivo se perdió y hay que volver a ingresar la petición (...) El Estado debe convertirse en el garante del espacio de toma de decisiones de quienes habitamos este país, para mejorar las condiciones de vida individuales y colectivas (...), no como hasta ahora secuestrado por la elite económica, blanco mestiza y libanesa, para garantizar el desarrollo del sector empresarial de turno en el poder¹⁴¹.

¹³⁹ Disciplina fiscal - presupuestaria: No más déficit fiscal; presupuestos balanceados. La inflación como parámetro central de la economía. Para los impulsores del C. W., las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda. Cambios en prioridades en el gasto público. En detrimento en asignaciones para “áreas menos productivas”: el fin del estado de bienestar social. Reforma Tributaria. la reducción del gasto público para paliar déficit fiscales con el aumento del ingreso vía impuestos. Liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés, deben ser determinadas por el mercado y tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, y desalentar la fuga de capitales. Liberalización de Política comercial. La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo. Apertura a Inversión Extranjera Directa (IED) y garantía de los derechos de propiedad. La liberalización de los flujos financieros externos no es visto como de alta prioridad. Privatizaciones. Bajo la lógica de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal. Desregulación. Como una forma de promover la competencia. Los 10 puntos detallados en: (Vargas, 2002: 15), negrillas propias.

¹⁴⁰ En esta metáfora, problemas, soluciones y participantes se revuelven y remueven de una oportunidad elegida a otra de tal manera que la naturaleza de la elección, el tiempo que toma, y los problemas que resuelven dependen de esta interacción. Esto incluye una mezcla de problemas, no necesariamente deseados, que tienen acceso a la organización, una mezcla de soluciones en busca de problemas y las demandas externas de los tomadores de decisión. En (COHEN y OLSEN, 1972: 323)

¹⁴¹ Entrevista a Luis Macas en Opcit, Rodríguez, 2005.

a) *Presidencialismo*

Desde 1978, año de retorno a la “democracia”, el sistema político del Ecuador se caracteriza por ser un presidencialismo fuerte, sin posibilidad de reelección inmediata, con periodos de alternancia en el ejecutivo de 4 años. El presidente, que es jefe de estado y jefe de gobierno: designa directamente su gabinete, asigna de manera discrecional las funciones del vicepresidente de la república. La elección de ambas dignidades se la hace por votación directa, universal y obligatoria de entre listas.

En 1983 se realiza la primera reforma a la ley de elecciones, donde se acortó de 5 a 4 años el periodo presidencial, estableciendo la línea de sucesión directa en el vicepresidente. Sin existir la institución de revocatoria de mandato.

Para 1994 el Congreso Nacional se integraba por una sola cámara de diputados, en la cual participaban ochenta y dos legisladores, doce de ellos de elección por un solo distrito nacional, diputados nacionales; mientras que los setenta restantes, se elegían por distrito provincial (20), diputados provinciales. Los primeros tenían un periodo de cuatro años, mientras que los segundos gozaban de un periodo de dos años. En ambos casos la reelección era permitida¹⁴².

En 1995 existían veinte provincias las cuales mantienen, hasta la fecha, una dualidad en su régimen administrativo: el seccional dependiente, de designación directa de parte del Presidente, quien nombra al Gobernador de la provincia y cuyo puesto está sujeto a la confianza del Ejecutivo; mientras que el régimen seccional autónomo, de elección popular, nombra al Prefecto (uno por cada provincia) y un concejo de siete Concejeros. Los Prefectos se eligen cada cuatro años, a mitad del periodo presidencial, mientras que los concejeros se renuevan parcialmente cada dos años.

¹⁴² En 1998 la Asamblea Nacional Constituyente cambió el estatuto electoral y eliminó las diputaciones nacionales, a la vez que extendió el periodo de todos los legisladores a cuatro años, todos electos en distritos provinciales. Según lo dicta el artículo Art. 126.- “La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional (...) Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.” (ANC, 1998)

b) El estado del sistema de partidos y del sistema de representación política

Parafraseando un poco a la situación de “déficit gemelos” propio de la jerga económica¹⁴³; en mi opinión, en Ecuador se puede identificar la presencia de una crisis en el sistema de representación y en el sistema de partidos políticos nacionales (caso aparte de análisis es el de los gobiernos locales), la cual identifiqué como “crisis gemela”.

En principio hay que marcar que cuando hablamos de crisis del sistema de representación, nos referimos al fenómeno de separación de intereses entre los electores y las decisiones de los elegidos, por lo tanto una crisis de confianza en las instituciones democráticas de parte del votante mediano. Lo cual se manifiesta en varios factores: percepción de los partidos políticos como instituciones con poco prestigio; alto índice efectivo de partidos políticos.

El primer componente de la crisis, el de confianza en el sistema de representación, puede verse en la presencia de los siguientes fenómenos:

1) La percepción de deterioro del bienestar subjetivo del elector mediano, que ha castigado con su desconfianza a la institucionalidad política, al estado mismo y a los canales de interlocución de demandas agregadas, ejemplo de ello han sido las salidas extra-institucionales que se les han dado a las crisis de gobernabilidad en los últimos diez años¹⁴⁴, el voto de castigo e interpelación al sistema ha convenido en que la salida es cambiar totalmente de Estado a través de la demanda de dos asambleas constituyentes;

2) Crisis de legitimidad de las instituciones, con un alto porcentaje de voto nulo y ausentismo pese a la obligatoriedad del voto¹⁴⁵;

3) La Ingovernabilidad (imposibilidad de lograr decisividad y peor aún resolutivez) manifiesta Gobiernos casi siempre de minoría¹⁴⁶ en constante pugna de poderes con el legislativo, lo cual genera la percepción de que el agente no hace nada al respecto para mejorar la situación del votante medio,

¹⁴³ Que se refiere a la concurrencia de una crisis de balanza de pagos y del sistema bancario.

¹⁴⁴ Para definir lo que se ha denominado la democracia de las calles, en lo relativo a la defenestración (golpes de estado) de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez verse: (Ramírez Gallegos, 2005)

¹⁴⁵ En las últimas elecciones en 14 provincias ganó el voto nulo en la elección de diputados y fue superior al obtenido por el más votado (21,6% a nivel nacional) y el ausentismo supera el 30% del total del padrón, teniendo en cuenta que el voto es obligatorio y existe una severa multa a quien incumpla con ello.

¹⁴⁶ de acuerdo con la comparación de la cantidad de escaños del partido oficialista vs. los escaños del partido más votado históricamente desde 1979, año de retorno a la poliarquía.

mientras este visibiliza al legislativo como el causante del impasse para lograr esa gobernabilidad¹⁴⁷. A ello se suma la falta de voluntad política de cooperación entre los miembros de la sociedad política, que muestra la imposibilidad de armar alianzas de mediana duración al menos no coyunturales conduce a que las decisiones importantes se procesen devolviendo los instrumentos de democracia directa al “soberano”, en el mismo periodo con la celebración de 8 consultas populares;

4) las 23 reformas electorales 26 años de democracia nominal, sin que el estatuto electoral vigente sea de consenso y represente un consenso entre los actores políticos y representativos de la sociedad civil;

5) Tipo de gobernante difuso y corrupto en su imagen, falta de transparencia en sus actos que lo colocan constantemente en riesgo moral.

Al hablar de crisis de partidos políticos, hacemos caso de la descomposición orgánica de las estructuras de poder especializadas para obtener votos. Lo cual significa que existe una relación disfuncional entre el votante mediano y la organización que representa (agrega) sus preferencias políticas en el espacio de toma de decisiones. Tal relación es disfuncional debido a que hay una percepción de agencia ineficiente, o sea, no existe tal agregación y defensa de los intereses de los representados para lograr una mejora en su bienestar, o al menos la percepción de que aquello ocurre. Lo cual lleva a que este votante mediano busque nuevas formas de agregación de intereses, fundando nuevos partidos, cambiando su elección a otros partidos de forma drástica y de manera rápida, o a su vez, buscando formas de participación política informales.

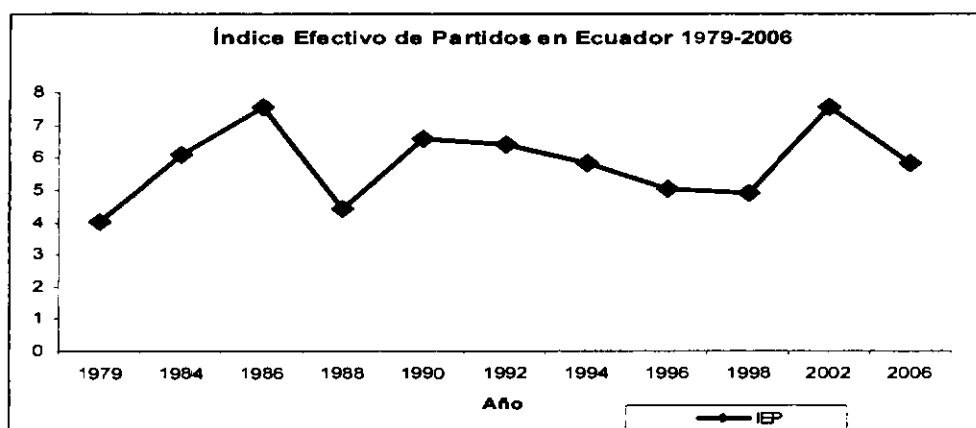
Esta crisis del sistema de partidos, presente en 1995, era observable en que varias características del esquema multipartidista ecuatoriano:

1) su excesiva fragmentación electoral (la mayor de la región, por encima de Brasil); competencia confrontacional centrífuga (diálogo de solos).

De acuerdo con el índice efectivo de partidos, Ecuador tiene la mayor cantidad de partidos políticos de la región, con una media de 6 partidos políticos en el periodo 1979-2006. Conforme lo advertimos en la siguiente gráfica.

¹⁴⁷ Según datos de Transparencia Internacional, la institución más desprestigiada a nivel nacional es el Congreso Nacional.

Gráfica 3.1



Fuente: TSE, elaboración propia

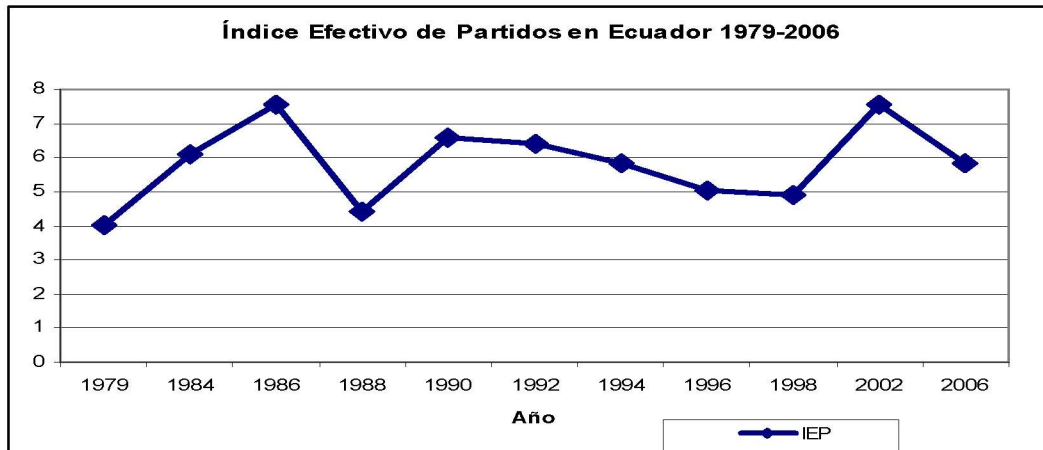
En el periodo 1979-1994, 22 partidos pasaron por la escena política nacional. De ellos 9 han desaparecido (la mayoría por no cumplir con el mínimo del 5% de la votación para conservar su registro electoral). De los 13 partidos restantes, sólo 8 cumplen la norma de 5% de votación mínima durante la totalidad del periodo. Lo cual resulta en promedio, un índice de volatilidad del orden del 30,2%.

- 2) Partidos políticos nacionales institucionalmente, pero que responden a sociedades regionales (fracturas no solo geográficas, sino también culturales, económicas e históricas) con deficiencias a la hora de agregar la representación de intereses a nivel nacional, ya que solo lo logran a nivel local e incluso parroquial, lo cual se manifiesta en el alto índice de volatilidad agregada.

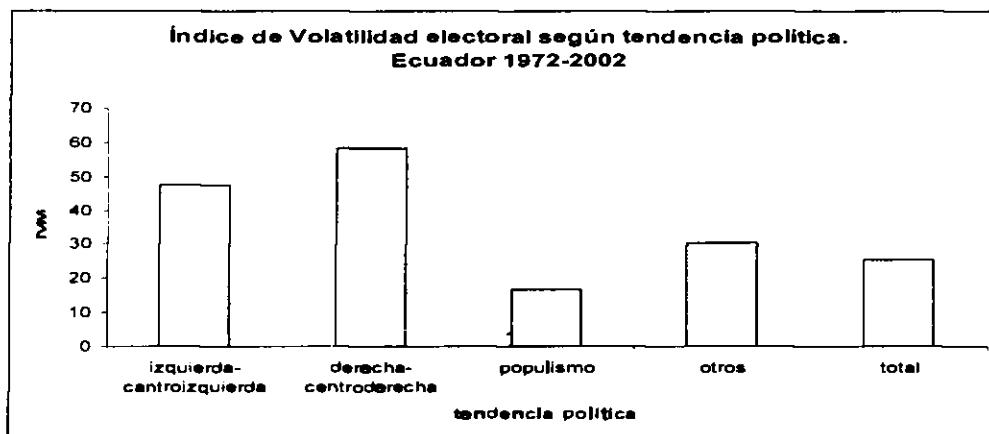
Un cálculo de la volatilidad en Ecuador, para el periodo 1979-1994, confirma que entre los partidos de participación más regular durante el periodo, el indicador alcanza la cifra de 37,3%. Si tomamos en cuenta el conjunto de partidos que han participado al menos una vez en las elecciones, la volatilidad asciende a 43,9%, lo cual expresa un sistema de partidos extremadamente frágil y con una débil consolidación institucional. (Arias, 1995). En la gráfica 3.2 podemos apreciar como la tendencia de votación por los partidos de centro-derecha ha sido la que más varía de una elección a otra.

Gráfica 3.2

Gráfica 3.1



Fuente: TSE, elaboración propia



Fuente: TSE, elaboración propia.

- 3) Partidos sin reformas internas; las estructuras formales de los 3 partidos permanecen inalteradas en sus estatutos desde 1979 a 1998.
- 4) Mediatización del clientelismo; Se trata de un proceso de comunicación política donde la relación principal-agente se disuelve en las mediaciones de la televisión y la radio.
- 5) Pérdida de voto retrospectivo, memoria histórica, fruto de la mediatización del clientelismo y la reducción de los costes de sanción a partir de la revelación de actos de corrupción con un flujo de información asimétrico. Un caso emblemático de aquello es la carrera política de Abdalá Bucarám.

3.1.2 El grado de apertura de la comunidad política nacional.

Es recién en 1996 cuando formalmente se puede decir que el sistema de representación del Ecuador es abierto en el sentido de Tavera (2007):

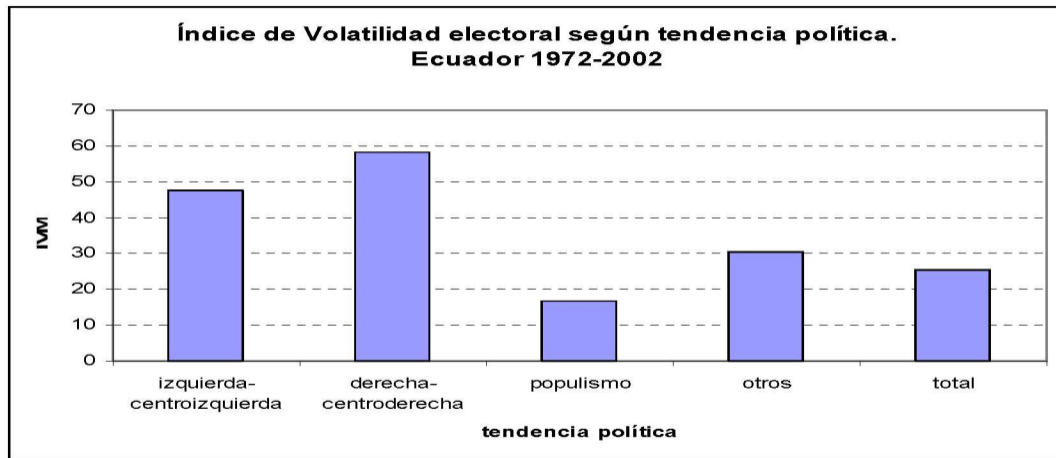
Sistema de representación abierto: es aquel en el que las reglas formales de representación política abren la contienda electoral a otros actores además de los partidos políticos y en el que además, las reglas informales imperantes en el sector de los movimientos sociales –o en alguna porción significativa de este- establecen a la Vía electoral como una vía legítima de acción política. (Tavera, 2007: 11)

A continuación el detalle de las reglas formales e informales que configuran este sistema de representación “abierto”:

a) Reglas formales, el estatuto electoral y sus implicaciones

Una primera condición para pasar de un sistema de representación cerrado hacia uno abierto (en el sentido de Tavera: 2007) la aprobó la Asamblea Nacional Constituyente de 1978, cuando, a través de la

Gráfica 3.2



Fuente: TSE, elaboración propia.

Constitución, se facultó el voto de los analfabetos¹⁴⁸, de los cuales un alto porcentaje era indígena.¹⁴⁹ Este hecho es importante, ya que formalmente elimina las reglas de discriminación negativa en lo que se refiere a la participación política de los electores. Es decir se suprimieron las barreras formales para que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, de tal manera que todos los ecuatorianos mayores de 18 años, en goce de sus derechos de ciudadanía, puedan elegir y ser electos¹⁵⁰.

Cabe hacer una puntualización, pues a pesar de que el texto constitucional de 1979 faculta a los ciudadanos iletrados a ejercer su voto, no los obliga, como si lo hace con el resto de ciudadanos, ya que la norma constitucional establece que el voto en el Ecuador es obligatorio, bajo pena de pérdida de los derechos de ciudadanía en caso de no sufragar. Ello podría ser en parte una de las variables que expliquen la no participación de los indígenas en la arena electoral, ya que el hecho de que para una parte de la población sea obligatorio el voto, constituye un incentivo fuerte para que, como elector, el ciudadano participe en los procesos electorales, base de la "política formal".

Ante la falta de incentivos para que los electores indígenas, durante el periodo 1979-1994, voten en la misma proporción que lo hacen los no indígenas, el resultado lógico va a ser un mayor ausentismo, proporcional de la población indígena (en gran parte analfabeta) respecto del resto de la población que sí tiene el estímulo negativo para votar. Este razonamiento es

¹⁴⁸ En la Constitución de 1967 (como herencia de las 16 anteriores) el criterio de discriminación negativa de los iletrados a la hora de establecer los parámetros para ser ciudadano, se fijaba en la aptitud para ejercer derechos políticos de ese segmento de la población, así rezaba el Artículo 21.- "Requisitos.

Son Ciudadanos ecuatorianos los mayores de dieciocho años que saben leer y escribir y están, por tanto, en aptitud de ejercer los derechos políticos que establece la presente Constitución..." (ANC, 1967). Mientras que el texto constitucional de 1979 modificó este criterio por el de una ciudadanía universalista:

"Artículo 33.- El voto es universal, igual, directo y secreto, obligatorio para los que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hubieren cumplido 18 años de edad y se hallen en goce de los derechos políticos." (ANC, 1979), negrillas propias.

¹⁴⁹ Según el censo de 1990, la población en el Ecuador era de 9'648,189 hbs. De los cuales, a nivel nacional, el 11,7% era analfabeta. En el sector rural este porcentaje ascendía al 20,8%, de los cuales, si tomamos a la Sierra y a la Amazonia como las zonas donde mayor población indígena existe, tenemos que el 16,3% de los hombres indígenas mayores de 15 años eran analfabetos, mientras que el 29,1% las mujeres compartían esa condición. (SIISE, 2007). Según Salazar (2007) el estimado de población indígena analfabeta a 1995 habría sido del 300% más grande que el de la población mestiza, es decir del 9% de analfabetos en Ecuador en 1995, el 60% era indígena.

¹⁵⁰ Respecto de discriminaciones negativas para ser electo, el antecedente constitucional se registra en la Constitución de 1861, donde se establece en el art. 20 como un requisito para ser senador, presidente y vicepresidente el hecho de "Gozar una renta anual de quinientos pesos que proceda de una propiedad o industria; o ejercer alguna profesión científica" (ANC, 1861).

verificable de dos maneras: la primera, planteando un pequeño modelo de utilidad individual de votación y la segunda, con la constatación estadística de este fenómeno. Para exponer el modelo utilizaremos la siguiente ecuación:

Ecuación 3.1

$$\mu_{\text{vot}} = (\beta X)p - C - M$$

Donde μ_{vot} representa la utilidad individual de votar de un ciudadano X; β la importancia individual que le asigna el individuo X al hecho de votar; p es la percepción de incidencia del voto individual en el total de la votación nacional; C la suma de costos que asume el individuo x para acudir a votar; y, M que es el costo de la sanción que tendría que pagar el ciudadano X en caso de no acudir a votar.

En el desarrollo del modelo partimos, desde luego, de que hablamos de un ciudadano X racional e informado. El cual hace un cálculo para decidir votar o no votar. Tomando en cuenta que el factor p es cercano a cero¹⁵¹, la utilidad total que representa votar depende de la relación C vs. M . Si los costos de acudir a votar son superiores a la posible sanción que enfrenta el ciudadano en caso de no sufragar, entonces la decisión racional es no votar, ya que la μ_{vot} tendrá signo negativo, por lo tanto inconveniente para este elector racional. Mientras que si M es mayor que C , ocurrirá el caso contrario; la decisión óptima sería la de votar.

Para el caso del Ecuador de 1979 a 1994, fácilmente podríamos decir que para el ciudadano no indígena los costos de acudir a votar eran considerablemente menores que perder los derechos de ciudadanía. Por lo tanto se inscribiría en el caso del ciudadano que decide votar. Mientras que para el ciudadano indígena y analfabeto, la simple ausencia de la sanción ya hace que el cálculo de no votar sea la opción preferida. Sin embargo, a ello cabría añadir, según Hernández (2000), que el fenómeno de extrañamiento de la política formal de parte del indigenado o percepción de no estar

¹⁵¹ Debido a que según la teoría del votante mediano, el elector asume que con su voto no puede cambiar las condiciones o el resultado total de la elección, ya que para este vienen dadas y su voto es marginal.

representado por los partidos políticos de parte de los indígenas en el Ecuador era considerablemente alto, lo cual se traduciría en un β muy bajo o cercano a 0. Por lo tanto quedaría confirmado que desde 1979 a 1994 el cálculo de utilidad respecto de votar para la población indígena analfabeta era negativo, lo cual implica un ausentismo de esa población en las urnas. Como lo señala Hernández (2000:18):

"Si hacemos un seguimiento de los procesos electorales desde 1978 en los distritos electorales de mayor población indígena en el país notaremos varias cosas: a partir de la presencia de Pachakutik se incrementó el número de votantes; se redujo el porcentaje de ausentismo; se marca una tendencia de voto distinta a la de las poblaciones urbanas en varios sentidos: ideológico (los indígenas votan históricamente por opciones de centro a la izquierda); educacional (los indígenas analfabetos que votan son proporcionalmente más que los no indígenas)..."¹⁵²

Siguiendo con el modelo, esta vez aplicado a la población indígena no analfabeta, que mayoritariamente habitaba las zonas rurales del país. Debemos decir que el cálculo de C vs. M también es negativo, puesto que los costos de transporte y de tiempo en horas de trabajo hombre, en los que incurre un ciudadano indígena X (habitante rural), para ejercer su derecho al voto, son considerablemente más altos que la sanción por no hacerlo. De tal manera que también va a ser racional, para este individuo no votar¹⁵³.

La segunda condición que posibilita considerar al caso ecuatoriano como un sistema de representación política abierto, se produce en 1994. Debido a que en ese año el Congreso Nacional autorizó el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para participar en las elecciones de votación popular. Con lo cual los partidos políticos "tradicionales" perdieron el monopolio de la representación política¹⁵⁴. Este hecho tiene importancia, debido a que va a permitir que el MIE, y otros movimientos locales, participen

¹⁵² Pese a existir pocos documentos académicos que monitoreen el voto indígena en el Ecuador desde 1978, el Estudio de Chiriboga (1989) es un buen punto de partida para mostrar tesis contrapuestas. En el presente trabajo no considero la fuente de Chiriboga, por tratarse de un estudio de casos, cuya muestra se toma a partir de una encuesta y en un solo proceso electoral. Por lo cual preferimos obviar las conclusiones de Chiriboga y recurrir al análisis hecho por Hernández y a las estadísticas del TSE.

¹⁵³ Este razonamiento se basa en que a 1981 los informes de cobertura educativa indican que el tiempo promedio de traslado casa – escuela, en las zonas rurales de Ecuador, superaba los 45 minutos, mientras que en la ciudad este tiempo era de la mitad. Ello es importante debido a que las juntas receptoras del voto se ubican en los recintos escolares locales. En el caso de la Amazonia, donde la densidad poblacional es de 12,3 habitantes por kilómetro cuadrado, y los indígenas habitan las zonas más recónditas de la selva, los costos para trasladarse al recinto electoral más cercano implican en promedio un día perdido.

¹⁵⁴ En la constitución de 1979 el Artículo 37 decía "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular, además de los otros requisitos exigidos por la Constitución, se requiere estar afiliado a un partido político." El cual fue modificado llegando a este texto:

en las elecciones con candidatos propios sin perder su calidad de asociaciones de la sociedad civil organizadas sin estructura de partido.¹⁵⁵

Si bien este hecho da cuenta de la apertura del sistema de representación. A diferencia de Sánchez y Freidenberg (1998), considero que este aspecto es menor a la hora de explicar por qué no existió participación electoral de parte del MIE a partir de 1978. Esto, debido a que, en mi opinión, la razón fundamental de esta falta de participación, radica en el hecho de que en la población indígena no existía, como un valor internalizado se su cultura política, una conciencia que valore la participación electoral como un camino de reivindicación o traslado de sus demandas hacia el sistema político¹⁵⁶. Es decir al no valorar al voto como un mecanismo objetivo y real de participación política con incidencia sobre sus problemas cotidianos, para el ciudadano indígena el voto era un mecanismo burocrático para cumplir las exigencias del estado blanco-mestizo. Teniendo en cuenta que no existía prohibición expresa (regla formal) para que las organizaciones indígenas (ya existentes a inicios de los 80) formen un partido político propio. Una explicación para la no participación de las organizaciones indígenas en la lucha por la dirección del estado, como lo expresa Macas, se daría por el extrañamiento del indígena y de sus organizaciones del aparato estatal:

El Estado como tal ha sido una construcción oligárquica y racista, excluyente de los indígenas por ser pobres e indios. En 1990 planteamos al interior de la CONAIE el boicot a las elecciones porque el sistema de representación política, los partidos, los mismos de siempre, no nos representaban. Necesitábamos acciones no elecciones como lo gritábamos en las calles. (Macas, 2007: s/p)

Sin embargo, a partir de 1994, cuando se decide la participación de la CONAIE en la campaña por el "no" en la consulta popular impulsada por Duran Ballén. Se advierte un cambio radical en la forma de entender al MIE como un actor político determinante para definir las políticas públicas del país. Considerando que, como organización, el recurso más importante del MIE son sus miembros, el trabajo organizativo al interior de este, de 1994 en adelante, va a ser el internalizar como un valor dentro de la cultura política de los

¹⁵⁵ Medidas similares fueron aprobadas en Colombia en 1991, en Venezuela en 1998 y en Bolivia en 2004. Para el caso de la CONAIE este hecho es importante porque en el debate interno existía una posición radicalmente opuesta a generar convertir al MIE en un partido político. Esta discusión se aborda a profundidad en el capítulo 4

¹⁵⁶ Incluso para aquellos que sí votaban existía un fuerte rechazo por las opciones que brindaba el sistema de partidos, como dato a 1994 el 42% de la población indígena votaba nulo, mientras que el 38% del padrón (de indígenas) no acudía a votar (TSE, 1996).

miembros del MIE, que el voto de cada indígena importa a la hora de decidir sobre los asuntos públicos locales y nacionales.

Volviendo a nuestro modelo, este hecho político explicaría cómo a partir de 1995 el ausentismo indígena en el Ecuador se reduce. Y que el voto orgánico del MIE se traduce en escaños y representaciones ganadas desde la organización. Es decir, el factor resultante de multiplicar $(\beta X)^p$ cambia y no es cercano a cero, ya que el “votante mediano” indígena y orgánico a la CONAIE percibe como decisivo su propio voto. Ello significa que en el cálculo total de utilidad del voto individual, la multiplicación $(\beta X)^p$ va a resultar un valor mayor que C-M. Lo cual lleva a una decisión de votar.

Por otro lado, y aun cuando no correspondería a la caracterización de la estructura de oportunidad política que se dio a 1995; a partir de 1996 podemos identificar la emergencia de espacios institucionales, formalmente constituidos, que representan una nueva estructura de oportunidades políticas a partir de la acción política del MIE. Es así, que, según León (2005), además del reconocimiento constitucional de participación legítima de los movimientos independientes, gracias a su influencia política, el MIE logró el derecho (a manera de discriminación positiva) de ocupar cargos públicos y ejercer cierta autonomía política y administrativa a nivel local, así como sitios fijos en cuerpos colegiados. Lo cual, si bien no se consagra como un precepto constitucional, se especifica de una manera general en cuerpos legales inferiores. Se trata de tres instancias gubernamentales: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) creado en 1998, tiene rango de ministerio y está adscrito a la Presidencia de la República, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) creada en 1988 y la Dirección Nacional de Salud Indígena reconocida en 1999. En todos estos espacios los directivos son nombrados de una terna presentada por el movimiento. Además deben cumplir el mandato asignado y rendir cuentas periódicas de su gestión. Aunque no lograron escaños reservados en el Congreso Nacional, se aprobó en cambio la creación en el año 2000 de la Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias al interior del Congreso y en 1997 se abrió un espacio de defensa de sus derechos al interior del Estado, la Defensoría de los Pueblos Indígenas (DINAPIN) como parte de la Defensoría del Pueblo. (León, 2007)

b) Reglas informales acerca de la participación política

Si partimos de la definición de institución informal propuesta por (Helmke y Levitzky, 2004) donde se establece que son aquellas “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas y reforzadas fuera de canales oficialmente aceptados”; estamos en capacidad de identificar al menos un elemento propio de la costumbre y del imaginario colectivo nacional ecuatoriano, que inscrito en alguna forma de sistema de incentivos y castigos, hasta los noventa inhibió (de manera informal) la participación política formal de los indígenas en el Ecuador: *prácticas* manifiestas y latentes de racismo o segregación política hacia grupos étnicos originarios y negros.

Partamos de la noción de prácticas racistas, resignificadas desde la Antropología como etnocentrismo¹⁵⁷, para referirnos a un fenómeno que según Roig es constitutivo del proceso de construcción de identidad nacional ecuatoriana. El cual se gesta desde las elites blanco-mestizas, con raíces en la colonia y su mecanismo simbólico de expropiación concreta de recursos, captura de la mano de obra, destrucción de las economías naturales indígenas para dar paso a una dominación étnica (Roig, 1977).

Almeida (1996) explica que el fenómeno del racismo en el Ecuador es doble: como práctica y como doctrina. Ya que por un lado simplifica la exclusión del diferente (en este caso del indio y del negro) tan solo por su apariencia física. Mientras que por el otro, explica tal comportamiento como algo “natural”, como un derecho del biológicamente superior. Lo cual, visto desde una perspectiva gramsciana, legitima simbólicamente la imposición del bloque histórico de dominación del grupo dominante, blanco-mestizo, sobre el grupo dominado, indígena y negro. Tal proceso se identifica también como la naturalización de la diferencia y la desigualdad socio-cultural.

Estructuralmente, el racismo, como una práctica, es una política de la diferencia desplegada por los dominadores al interior de una sociedad marcada por la desigualdad étnica. Lo cual en principio debió estar consagrado en las

¹⁵⁷“la valoración y clasificación de lo diferente a partir de una escala que coloca a lo propio como lo “normal” y al resto circundante como una corrupción, alteración o disonancia de lo habitual” (Perrot, 1979)

instituciones formales del país¹⁵⁸. Esta política se internaliza como un valor social de cuyo cumplimiento depende la posibilidad de abrirse un sitio dentro de la complejidad social para acceder a recursos materiales o simbólicos¹⁵⁹. De tal manera que la diferenciación y la misma discriminación al "otro" genera, en sí misma, derechos y prerrogativas hacia adentro y prohibiciones hacia afuera; la cual forma a demás un ámbito comunicacional acotado y preciso, donde cada individuo asimila el sentido colectivo de su existencia, donde no caben quienes no dominan ni aceptan sus códigos (Almeida, 1996).

La construcción de identidad dominante en el Ecuador, hasta principios del S XXI, discrimina al ser indígena de su ideal estético¹⁶⁰. Se excluye a los indios de los establecimientos comerciales y de entretenimiento, pues se asume que no tienen derecho a ocupar esos espacios. Incluso la negociación de la entrada a dichos lugares a través de dinero, no logra erradicar los prejuicios que ven al indio como un ser extraño y no bien recibido. Del estudio etnográfico hecho por de la Torre (1996) se recoge que

atender a un indio en un restaurante rompe los esquemas mentales de las meseras blanco-mestizas, ya que se ve al indio como un objeto de trabajo, como un campesino pobre que no debe estar en un lugar lujoso. Cuando el indio paga y deja propina, subvierte los códigos racistas (...) y obliga a través del dinero a que la mesera ocupe el lugar subordinado en la escala social (...) aunque al principio se negaba a atenderlo y no le dirigía la palabra (de la Torre, 1996: 73)

Lo cual daría cuenta de que a mediados de los noventa se observa que al tener acceso a recursos económicos la clase media india está ingresando por primera vez en espacios anteriormente prohibidos. Por ello, este hecho es sintomático de un fenómeno de discriminación étnica informal presente en la estructura productiva del país desde la colonia, que es la división étnica del trabajo en el Ecuador. Misma que asignaba al indio las tareas de: servidumbre; labores campesinas agrícolas (históricamente deprimida por el sistema de

¹⁵⁸ Como se explicó en el acápite anterior, en Ecuador el tema de la ciudadanía universal no fue una realidad, legalmente hasta 1979, ya que las 16 constituciones anteriores, en mayor o menor medida integraban artículos y cuerpos legales que permitieron una discriminación negativa hacia los grupos étnicos indígena y negro.

¹⁵⁹ En este sentido para cada entidad es imprescindible remitirse a su respectivo horizonte histórico y cultural, de donde extrae los factores diacríticos y las orientaciones de valor oportunos para dirimir posiciones frente a su rival (Barth, 1976).

¹⁶⁰ Los blancos- mestizos históricamente han aceptado los valores y las prácticas de supremacía blanca sobrevalorando a lo europeo-occidental-blanco y denigrando al "otro", caracterizándolo como lo primitivo, lo indio y lo negro asociado a lo feo. Por lo tanto su proyecto de construcción identitaria – estética es excluyente, inalcanzable y negada de su misma idiosincrasia. Así "el indio quiere verse más mestizo, el mestizo más blanco y el blanco más gringo" (De la Torre, 1996: 83)

hacienda); etc. mas nunca labores simbólica o económicamente directivas en la sociedad: político, intelectual, artista, empresario, etc. Lo cual se traduce en una construcción simbólica del espacio que por "naturaleza" y por tradición debía ocupar el indio en la sociedad ecuatoriana.

En este sentido es de singular importancia el papel que tiene la diversificación de las actividades productivas a las que se dedica el indigenado a partir de la ruptura definitiva del esquema de hacienda, ya que a mediados de los setenta se observa un florecimiento de las actividades de comercio (tanto textil, como de productos agrícolas), que produjo la germinación de estratos sociales con más ingresos en la población indígena y así la formación de una clase media india. Misma que tendrá, en su segunda generación, acceso a un nivel educativo superior y formación académica que es visible sólo hasta los noventa con una población universitaria representativa de estudiantes indígenas¹⁶¹.

Asimismo la labor de las organizaciones de primer y segundo grado en lo que se refiere al trabajo en proyectos de educación bilingüe a partir de los setenta produjo la disminución considerable del analfabetismo en este segmento de la población a nivel nacional y por consiguiente el incremento en la posibilidad de movilidad social del indigenado.

De tal manera que, lo que hasta finales de los ochenta eran cotidianos en los espacios públicos "insultos y agresiones físicas como mecanismos para recordar al indio su posición de ciudadano de segunda clase dentro de la colectividad" (de la Torre: 1999: 76); para mediados de los noventa esos mismos espacios públicos se convirtieron en escenarios de confrontación, de reivindicación de lo indio y de negociación constante con las instituciones informales de discriminación étnica. Así lo recoge el mismo De la Torre:

"En el pasado se les obligaba a bajar la mirada y aparentar sumisión, en la actualidad los indígenas impugnan las agresiones racistas. Hoy sus respuestas varían desde la réplica verbal que puede llevar una confrontación física, a negociar el acceso a espacios con el poder del dinero". (De la Torre, 1988: 75)

¹⁶¹ Se estima, que para 1995 del total de estudiantes universitarios en el país al menos un 2% era indígena. (ICCI, 2000). Según los datos del SIIE, a 1990 el 14,2% de la población en edad de 20 a 30 años tenía acceso a la educación superior, de ésta cifra menos del 4% era indígena. Lo cual suponía una diferencia real con las estadísticas de 1981 cuando se registraba menos del 0,1% de estudiantes universitarios indígenas.

Siendo conscientes en la relación que tiene la variable nivel educativo con el nivel de participación electoral. Podríamos decir que a partir de inicio de los noventa, la emergencia de una clase media india, gracias a su acceso a la educación universitaria y a la acumulación de recursos económicos, posibilitó una ruptura en el esquema en las prácticas racistas en el Ecuador. Lo cual nos lleva a concluir que el resquebrajamiento de la institución informal de discriminación étnica abrió la puerta a que desde el imaginario colectivo fuera posible (sin violencia) la participación de un actor que hasta los ochenta aparecía como negado de su personería política.

Es precisamente en el plano político que, también a mediados de los noventa se observa un cambio sustancial en la forma de percibir lo indio como un agente parte de la *polity* nacional¹⁶². Como se ha dicho en los capítulos anteriores, el ciclo de protestas que se inaugura en 1990 con el primer levantamiento de carácter nacional por parte de la CONAIE y las sucesivas acciones colectivas se logró posicionar la necesidad de un cambio en la visión excluyente de las estructuras de representación política hacia grupos étnicos que histórica y cotidianamente habían sido relegados de la vida política nacional (Ibarra, 1999).

3.1.3 La capacidad y los instrumentos de represión del Estado

Históricamente Ecuador ha sido un país donde las Fuerzas Armadas han tenido un papel político deliberativo, en lugar del formalmente consagrado como de garantes de la Constitución (García, 2002). Lo cual ha significado que la institución castrense haya intervenido, como un actor con poder de veto, en cada una de las crisis políticas del país desde los sesenta hasta la actualidad.

A diferencia de las Fuerzas Armadas de los países del cono sur, donde se observa, hasta los noventa, un marcado elitismo asociado a la discriminación étnica entre y desde sus miembros. En Ecuador la composición étnica del Ejército y de la Policía Nacional denota un alto componente identitario indígena de los soldados de tropa; y una relativa apertura para que en los mandos medios existan oficiales indígenas; aun cuando en los altos mandos no existan oficiales que no sean blanco-mestizos. Lo cual es fruto de

¹⁶² Verse el artículo escrito por Hernán Ibarra (Ibarra, 1999).

la política, inaugurada en los sesenta, de acercar al Ejército al campesinado y a la población indígena, con el fin de potenciar su desarrollo y como medida de control de las protestas del MIE.

Luego de la derrota del conflicto fronterizo con Perú en 1981, el Ejército invirtió grandes cantidades de recursos para la formación de sus oficiales en humanidades y Ciencias Sociales, con el fin de profundizar las relaciones civil-militares, especialmente en las zonas rurales, y evitar así posibles brotes subversivos como se dio en los países vecinos (Colombia y Perú). El trabajo cooperativo de las FFAA con el MIE trajo consigo la “sensibilización” de parte de los mandos medios sobre la problemática social del país, especialmente de la Sierra y la Amazonia (Lazcano, 2001). Por otro lado, el mismo trabajo y la comparativa falta de eficiencia de los gobiernos “democráticos” frente al bienestar objetivo de la población logrado por los gobiernos militares, hizo que la institución castrense llegue a gozar de un prestigio y credibilidad de parte de la opinión pública (ciudadanía) por encima de la iglesia, partidos políticos, etc. (Lazcano, 2001: 36).

Durante el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1994) y el gobierno de Duran Ballén (1992-1996), periodo en el que se dio el primer ciclo de protesta de la CONAIE (1990-1994), en las movilizaciones del MIE, el ejército nunca reprimió las manifestaciones de forma violenta. Prueba de ello es la inexistencia de víctimas mortales en las acciones colectivas y la ausencia de denuncias, durante todo el ciclo de protesta, ante cortes u organismos internacionales sobre violación de los derechos humanos (García, 2002). Mientras que la Policía Nacional se limitó al uso de mecanismos disuasivos de contención antimotines, sin registrarse uso de balas. El número de detenidos en promedio de cada movilización de escala nacional fue menor que el registrado en cada huelga nacional de proporciones también nacionales durante los ochenta (Sánchez Parga, 2000).

Operativamente las FFAA contaban a 1994 con 57.800 efectivos y 100.000 reservistas. El gasto de Defensa fue de USD 834 millones, cifra cercana al 2% del PIB. El personal estaba distribuido de la siguiente manera: 37.000 hombres correspondían al Ejército, 5.500 a la Armada y 4.000 a la Fuerza Aérea. El servicio militar era obligatorio y universal por el término de un año.

Presupuestariamente la Defensa en Ecuador evidencia, hasta hoy en día, un alto grado de autonomía presupuestaria, ya que poseen un grupo de empresas organizadas bajo el control de la Dirección de Industrias del Ejército (DINE) que agrupa fábricas productoras de artículos destinados a uso militar y civil. La misión de este organismo es crear empresas en coparticipación con el sector privado e impulsarlas, para integrarse con el desarrollo nacional. La DINE incluye desde fábricas de munición y armamentos agrícola-ganaderas, compañías de producción florícola, explotación camaronera, hasta hoteles.

Desde el punto de vista logístico y de recursos armamentísticos, el Ejército dispone, de acuerdo a su disposición, de los siguientes elementos:

Cuatro Divisiones asignadas a cada uno de los cuatro Teatros de Operaciones en que se organiza la defensa del territorio (misión principal de la institución). Estas Divisiones están constituidas por 5 Brigadas de Infantería, 3 Brigadas de Selva y 1 Brigada de Caballería Blindada. Las restantes tropas se concentran en Brigadas, contando con 1 de Artillería, 1 de Ingenieros, 1 de Aviación de Ejército y 1 de Fuerzas Especiales. Las Unidades Tácticas de estas Brigadas totalizan 13 Batallones de Infantería Motorizada, 10 de Selva, 1 Paracaidista y 2 Mecanizados además de 3 Regimientos de Caballería Blindada y 1 de Guardia Presidencial montado. La Artillería dispone de 6 Grupos remolcados, 1 autopropulsado, 1 antiaéreo y 1 de lanzadores de cohetes múltiples. Los Ingenieros cuentan con 3 Batallones de Combate, la Aviación de Ejército 5 Batallones Aéreos y las Fuerzas Especiales 3 Batallones.

Los elementos blindados y mecanizados están equipados con 108 tanques ligeros del tipo AMX 13; (algunas fuentes agregan Unos 30 T-55), 90 vehículos de exploración blindada AML 60/90, EE 3 Jararaca y EE 9 Urutu y 130 vehículos blindados para infantería AMX VCI, M113 y EE 11. Los elementos de apoyo de fuego poseen unos 100 cañones de 105 mm, 34 de 155 mm (10 autopropulsados) y 6 lanzadores múltiples RM-70 de 122 mm. Los elementos antiaéreos aéreos cuentan con unos 165 misiles que incluyen una amplia variedad, desde Blowpipes hasta SA 18 Igla, igualmente diversificados son los 260 cañones, de entre 14,5 mm a 40 mm. Los elementos de aviación cuentan con 20 helicópteros SA-342 Gazelle, 4 AS-332 Super Puma y 7 Mi 8 Hip, además de 3 helicópteros utilitarios. (MIDENA, 2008 s/p)

Aunque los datos precisos sobre la situación de material "en servicio" es siempre secreto de seguridad nacional, se estima que cerca del 15% de su armamento tiene dificultades de reposición (Osacar, 2007). Sin embargo los recursos disponibles son ampliamente suficientes para controlar o disuadir cualquier brote de violencia interna no armada en el territorio nacional.

Empero de aquello por razones históricas la política de seguridad nacional, para 1995, no se enfocaba en la seguridad interna, sino el cuidado de los límites fronterizos con el Perú¹⁶³.

¹⁶³ En enero de 1995 se dio una escalada de violencia entre los ejércitos de Ecuador y Perú, que duró 3 meses y mantuvo en alerta roja a las FFAA de los dos países. El proceso de pacificación y resolución de diferendo limítrofe de más de 100 años de existencia llegó a su fin en 1998 durante las presidencias de Mahuad y Fujimori.

Mientras tanto la policía nacional contaba a 1995 con 14.830 efectivos, o sea 129,4 por cada 100.000 habitantes y 19,12 por kilómetro cuadrado. El presupuesto asignado para ese año fue de USD 155 millones.

3.1.4 Los aliados, *otros movimientos sociales*

Las modificaciones en el código laboral, la privatización de varias empresas estatales y los cambios en la estructura de la producción del país produjeron un declive del movimiento obrero en el país a partir de 1990 (León, 2007: 8)¹⁶⁴. Mientras que el movimiento de mujeres, el ambientalista y el de derechos humanos, vieron su emergencia en ésta coyuntura, pero sin el grado de movilización que mostró el MIE.

Según Barrera (2000), la alianza de las industrias de movimientos sociales obreras e indígenas nunca planteó puntos programáticos de encuentro para la construcción de un espacio político electoral viable en el corto o mediano plazo. Por lo que, las estrategias de participación política de sindicalistas e indígenas se bifurcaron en los años ochenta. Como se planteó en el capítulo 1, las huelgas nacionales lideradas por el FUT no incorporaron activamente la presencia del MIE. A partir de este hecho, la disposición de los partidos de izquierda (MPD, ID, FADI, PS), tampoco pudo articular los ejes políticos del MIE, de tal manera que, la alianza se restringió a un apoyo nominal y meramente discursivo de las iniciativas de cada uno de los movimientos de forma aislada. Llegando incluso a plantear la alianza como una competencia por la interlocución legítima frente al gobierno de parte de los movimientos sociales.

En este sentido, al interior de la sociedad ecuatoriana la propuesta de los pueblos indígenas se da en un contexto de ausencia de iniciativas del resto de la sociedad civil que permitan formular y negociar pedidos, generar críticas e imaginar nuevas alternativas (León, 2007: 9)

Para 1995 el mapa de los actores sociales “afines”¹⁶⁵ al MIE, con posibilidades reales de movilización y recursos (infraestructura, trabajo, dinero, legitimidad, etc.) no mostraba otra industria de MS con la misma capacidad que la CONAIE. Sin embargo es de resaltar el papel que tienen en esa época tanto el sindicato de trabajadores petroleros (FETRAPEC), el sindicato de

¹⁶⁴ Permanecen el sindicato de maestros, los trabajadores de la salud, los petroleros y los servidores públicos.

¹⁶⁵ Ideológicamente identificados como movimientos sociales de izquierda.

trabajadores eléctricos (FETRAE), como la CONFEUNASSC. Los primeros dos con un estimado de 10.000 afiliados aportantes (OSAL, 1993), el control sobre dos recursos estratégicos (bombeo de petróleo y provisión de electricidad) para la producción y para la economía del país; un estimado de USD 1,000.000 disponibles para el financiamiento de actividades de acción colectiva (OSAL, 1993); además de la infraestructura (vehículos, edificios y espacios de comunicación social) disponibles a la hora de una toma de la petrolera nacional (Petroecuador) y de las empresas eléctricas locales.

La FETRAPEC y la FETARE, amparadas en un contrato colectivo, no habían sido parte activa del FUT y se habían mantenido de cierta forma inmunes a los cambios en la legislación laboral hasta 1992. Sin embargo a partir del inicio del gobierno de Durán Bailen y sus reformas “modernizadoras”, estos sindicatos de empresas estatales vieron seriamente amenazados sus intereses. Es así como a partir de 1994 se establece una alianza formal entre la CONAIE y las dos federaciones de sindicalistas, como una medida de articulación de un “frente popular antineoliberal” (Barrera, 2002). A ésta alianza, con motivo del intento de cambiar el esquema de seguridad social de parte del oficialismo, confluyó también la CONFEUNASSC. El primer acto visible de trabajo de la alianza fueron las acciones colectivas de 1994 y luego la campaña en contra de las tesis del gobierno (identificadas como neoliberales) en la consulta popular de 1995¹⁶⁶.

Por su parte, tanto el movimiento de mujeres como el movimiento ecologista, que en sí mismos representarían dos industrias de movimientos sociales diversas, a 1995 no lograban acumular más que cierto capital simbólico (legitimidad) en el imaginario colectivo de segmentos de la población no mayoritarios. Es decir, hasta antes de 1995, en la agenda política cotidiana de un elector mediano, el tema del ambientalismo no representaba una prioridad para elegir a sus representantes, ya que por encima existían temas más urgentes como el de la generación de trabajo, vivienda, salud, educación, seguridad social, etc. A pesar de ello, reivindicaciones como la promulgación de derechos de tercera generación, en lo que se refiere a equidad de género,

¹⁶⁶ El detalle sobre el proceso contencioso y la dinámica proselitista desde los actores no partidistas en el capítulo 4.

fueron bastante bien recibidas por la opinión pública nacional¹⁶⁷. De la misma forma que, a la época, el tema de la protección al medioambiente se convirtió en un fenómeno mediático de importantes proporciones, situando a los programas de televisión dedicados a temas relativos al ecologismo en lo más alto del "rating" televisivo¹⁶⁸.

En el caso del movimiento de mujeres no se observó a 1995 un actor social claramente identificable o movilizado de escala nacional. Sin embargo es de destacar el papel de varias activistas a la hora de propiciar entornos discursivos de debate sobre la equidad de género, que irrumpieron en el escenario político con gran fuerza¹⁶⁹. Si bien es cierto que organizativamente desde 1981 se registran pequeños grupos de autoconciencia y ayuda, como "las Evas de la Manzana"¹⁷⁰, con presencia en varias ciudades del país, a decir de De la Torre (2000):

"El feminismo fue estigmatizado y satanizado por la sociedad, lo cual originó la disminución de su acción (...) las activistas se vieron obligadas a buscar otros espacios de trabajos, convirtiéndose muchas de ellas en tecnócratas. Su proceso no sirvió para ocupar cargos políticos, ninguna de ellas son ministras ni están en los poderes formales (...) La vertiente feminista en el Ecuador nunca se consolidó, por temor a la desvalorización de las mismas mujeres políticas y de la fuerte corriente de oposición de la sociedad y en particular del miedo que ellas causaban en los hombres, a las mismas mujeres y por qué no decir a la sociedad." (De la Torre, 2000: 13)

Por su parte el movimiento ambientalista registra una dinámica bifurcada en su acción. Una no muy distinta a la del movimiento feminista, más proclive a

¹⁶⁷ "La declaración del Año Internacional de la Mujer por parte de las Naciones Unidas, dio paso a que el Estado ecuatoriano canalice varias actividades, una de ellas la creación de la Dirección Nacional de la Mujer. Esta política internacional fortaleció al corporativismo femenino tanto estatal como societario, en el ámbito urbano como rural. El tema de género se convirtió en un buen aliado para abrir espacios de trabajo para las mujeres, y colocar el tema ante toda la sociedad. La canalización de fondos internacionales y la realización de encuentros internacionales y mundiales contribuyeron en esta dinámica. Todo este proceso implicó la formación de tecnócratas de género. Sin embargo, en esta ganancia hubo una pérdida y es la vigencia del feminismo como tal." (de la Torre, 2000: 14)

¹⁶⁸ Este hecho ayudó a posicionar a líderes de opinión como Freddy Ehlers, presentador del programa "La Televisión", quien más tarde sería candidato a la presidencia de la república por el Movimiento Pachakutik-Nuevo País.

¹⁶⁹ El discurso político del feminismo en Ecuador tomó un carácter de reivindicación por la autonomía de la mujer desde su proyecto de vida, asumiendo "La política de la vida supone una emancipación en dos sentidos: liberación de las trabas de la tradición y de las condiciones del dominio jerárquico. Lo que se destaca es que es sobre todo una opción personal, que alteró en un plano individual y colectivo los parámetros existenciales de la actividad social. Es una política de realización del yo en un entorno ordenado, donde esa reflexividad enlaza el yo y el cuerpo en sistemas de ámbito universal." (de la Torre, 2000: 16)

¹⁷⁰ A principios de los ochenta ésta organización convocó a 2 congresos nacionales de organizaciones de mujeres y feministas, de los cuales se articuló incipientemente una representación corporativa de la mujer ante los organismos del Estado, sin embargo ninguna de las organizaciones logró hacer un tejido social capaz de movilizar recursos suficientes para considerarse un movimiento social en el sentido que lo hizo el MIE.

la institucionalización de su acción de reclamo por los canales formales, sin incurrir en la dinámica contenciosa¹⁷¹. Mientras que por otro lado, tenemos desde principio de los noventa la emergencia de actores sociales movilizados y de escala reducida, con un sustrato de clase media fundamentalmente¹⁷². En el primer caso, el tipo de política y el sitio institucional que ocupan estas organizaciones, además de su orientación ideológica más hacia el centro derecha imposibilitaron articular procesos cooperativos con el MIE y peor aún brindar espacios de confluencia política para la acción proselitista conjunta. Mientras que en el caso de las organizaciones más pequeñas y contestarias, que manejaban recursos de trabajo intensivo y capaces de llevar un discurso simbólicamente legítimo a un segmento de la población escasamente interpelada por los partidos políticos “tradicionales”, la idea de una alianza con el MIE sonaba muy atractiva.

Respecto de la alianza entre ecologistas y el movimiento étnico en Ecuador hay que señalar que la agenda de conflicto hizo que confluyeran más fácilmente. El principal conflicto de las organizaciones ecologistas en Ecuador se funda en la protección de los hábitats que se ven amenazados por la explotación de recursos petroleros o madereros. En este sentido los grupos sociales más cercanos al drama de la contaminación y la devastación de los bosques primarios son los grupos étnicos de la Amazonia. Por lo cual, desde finales de los ochenta se registra un acompañamiento a la lucha por el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en sus territorios ancestrales de parte de grupos ecologistas como “Acción Ecológica”¹⁷³.

¹⁷¹ Verse el caso de las fundaciones como Fundación Natura, que captaron recursos de cooperación internacional para procesar desde los canales institucionales, ejerciendo una política de la influencia, los temas ambientales.

¹⁷² Verse el caso de Acción ecológica que comporta acciones parecidas a la de Green Peace, en principio con un bajo nivel de institucionalización y poco burocratizada; pero que con el tiempo adquirió un peso específico que le permitió manejar recursos de infraestructura y organización mínima para hacerse cargo de proyectos en cooperación con organizaciones similares del extranjero y con organizaciones locales como la misma CONFENIAE.

¹⁷³ El grupo a partir de 1998 es informalmente parte de Pachakutik, ya que al menos un delegado de ésta organización social asiste a los comités políticos y asambleas del MUPP NP, en calidad de miembro fraterno (con voz, pero sin voto en las decisiones que se procesen por fuera del consenso) (Talahua, 2007)

3.2 El sujeto político y la acción político-electoral, el MUPP NP

En este acápite doy cuenta del proceso, el momento y las condiciones internas de la CONAIE, cuando se da la emergencia del actor político electoral y finalmente un balance de la fuerza electoral que logró desarrollar este actor político electoral. Para ello planteo un esquema que analiza los argumentos discursivos en debate que los actores colectivos internos del MIE, a la hora de defender sus posiciones a favor y en contra de la constitución de lo que más tarde sería el MUPP NP. Sin embargo, el corazón de este acápite radica en el acercamiento teórico, desde la Teoría de Movilización de Recursos, que uso para entender los factores internos que posibilitaron una participación en la arena electoral. El tercer apartado, también fundamental, es donde presento la evolución de esa participación electoral, tratando de establecer las variables que explican la votación territorial, generacional, étnica e ideológica que logra captar el MUPP NP. Finalmente, el cuarto apartado de ésta sección busca ubicar al MUPP NP dentro de la tipología de partidos políticos, de tal manera que sea la definición que usemos en adelante para referimos al sujeto político-electoral.

3.2.1 La decisión de participar en las elecciones.

En 1993, durante el Congreso de la CONAIE, el tema de la participación electoral del MIE fue objeto central del orden del día. Si bien había un acuerdo general de los líderes de las tres federaciones regionales, en que el MIE debía considerar participar de forma directa en la “política formal”; apenas un año atrás, el tema no se había planteado como un asunto cercano en la agenda del movimiento. De hecho, desde las elecciones de medio término de 1990, la posición oficial de la CONAIE era la de desconocimiento y boicot absoluto de las elecciones en el Ecuador¹⁷⁴. Así lo recoge Andolina (1999), “la proclama era “acciones y no elecciones”” para hacer referencia a lo que Luís Macas identificaba como “una forma de rechazar las elecciones tradicionales, el mal manejo político y la demagogia de los partidos políticos tradicionales”¹⁷⁵. Para

¹⁷⁴ Ya que la última vez que apoyó a un partido fue en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1988, cuando la CONAIE respaldó directa y formalmente la candidatura de Rodrigo Borja; aun cuando este apoyo no implicó movilización de recursos

¹⁷⁵ Los elementos de rechazo a la política de alianzas con partidos de izquierda, mantenida históricamente por el MIE, a decir de Andolina (1999: 218-219), se identifican como:1) la relación de subordinación que mantenían los cuadros indígenas al interior de los partidos, respecto del liderazgo

el congreso de la CONAIE de 1993, la discusión se dio en torno a la participación de las organizaciones, parte del MIE, en las elecciones municipales (Barrera, 1998).

Discursivamente, los argumentos de quienes estaban a favor de la participación electoral se fincaban en las expectativas optimistas del voto “orgánico” de los indígenas, quienes representaban (a 1990) al menos el 40% de la población en el 60% de las provincias de la Sierra y más del 65% de la población en todas las provincias de la Amazonia. Mientras que por el lado detractor del camino electoral, se remarcaba la importancia de mantener al movimiento como un referente ético de la sociedad, capaz de incidir políticamente, pero desde la sociedad civil¹⁷⁶.

3.2.1.1 Los argumentos a favor

Más allá de la racionalidad estratégica de basar la expectativa optimista de los dirigentes (especialmente de la CONFENIAE), en la disponibilidad del recurso organizativo y del recurso humano, bajo el supuesto de que los indígenas votarían por los candidatos propuestos o abalizados por la CONAIE; en la teoría de movilización de recursos (TMR)¹⁷⁷ encontramos otras razones (no siempre explícitas en el discurso), para sostener que en 1995 una participación del MIE en la arena electoral fuese exitosa. Teniendo en cuenta que ni el dinero, ni la infraestructura, en términos de recursos, para 1993 eran medios disponibles para su uso intensivo a favor de la “lucha”. Como lo

mestizo. 2) la jerarquía del partido por sobre la organización de base que supone el partido tradicional. 3) El olvido de la demanda de la población indígena una vez ganadas las elecciones (problemas de agencia). 4) la corrupción en el manejo de lo público y la co-optación de los líderes indígenas en las redes políticas “poco virtuosas”.

¹⁷⁶ Este debate es ampliamente tratado en desde una perspectiva comparada a lo que representó la misma decisión de participar o no en elecciones para otros movimientos sociales latinoamericanos como el MST, el EZLN y el MAS, ver: (Paramio, 1990); (Kitschelt, H., 2004); Tarrow, S. (2001); McAdam, Tarrow y Tilly (2006).

¹⁷⁷ Para esta parte del análisis de la racionalidad de la toma de la decisión de participar electoralmente, donde buscamos explorar porqué se tomó esa decisión; asumiré que el actor CONAIE es un actor racional, como lo asume Cohen (1985) The “rational actor” (individual and group), employing strategic and instrumental reasoning, replaces the crowd as the central referent for the analysis of collective action.” (Cohen, 1985: 674). Por ello traigo a colación la TMR, ya que ésta fija su análisis de los movimientos e industrias de movimientos sociales en casos donde se tiene en cuenta: a) las dinámicas y las tácticas del crecimiento y declive de los movimientos sociales; b) la variedad de recursos que se deben movilizar; c) el vínculo a otros grupos; d) la dependencia de apoyo externo para el éxito; e) las tácticas de las autoridades para controlar o incorporar. En este acápite tomo en cuenta el aspecto “b” en las siguientes dimensiones: legitimidad, dinero, infraestructura y trabajo como recursos disponibles del movimiento social para iniciar la acción colectiva (Zald y McCarthy, 1977). La TMR es también abordada en los aportes de: (Jenkins, 1983); (Cohen, 1985) y (Klandermas, 1984).

desarrolla Lee Van Cott (2005), desde la TMR podemos identificar cuatro elementos que posibilitaron fundamentar las ventajas de participar electoralmente:

- a) La densidad y extensión de las redes sociales desde el más alto nivel de organicidad
- b) Unidad monolítica de las organizaciones de los pueblos indígenas en las regiones donde el movimiento tiene presencia
- c) La madurez de la organización en términos de recorrido temporal y aprendizaje
- d) El porcentaje de las unidades subnacionales con al menos el 25% de población indígena.(Van Cott, 2005:43)

Estos cuatro elementos, en el aporte de Van Cott, corresponden a los recursos teóricamente identificados como legitimidad y trabajo, que para la autora se convierten en pre-condiciones para la existencia de un partido étnico en la región, en la medida en que estos recursos son comunes a los casos boliviano y venezolano. Sin embargo, al desglosar el argumento de Van Cott, donde se sostiene que “sólo hasta 1995 todos los elementos se cumplen de una forma nítida por el MIE” (Van Cott, 2005: 47), caeremos en cuenta que en su mayor parte, desde 1992, dichos elementos ya estaban presentes. Lo cual nos situaría en un punto de discrepancia con la autora norteamericana. De manera tal que sostendremos que la decisión de participar en elecciones no se da en 1995, como lo sugiere Van Cott, sino, que proviene del congreso de 1993 y se pone en marcha en 1995.

a) La densidad y extensión de las redes sociales desde el más alto nivel de organicidad

Como se vio en el capítulo 2, la complejidad de los vínculos comunitarios, base del ethos del MIE, hace, ya en 1990, que la red social que articula la CONAIE a nivel nacional, sea lo suficientemente densa, flexible y adaptable a sus entornos políticos, como para construir orgánicamente una sólida identidad colectiva que articula de una forma simbólicamente vinculante a sus miembros. Lo cual es visible en las acciones colectivas de 90 y 92. Sin embargo, el tejido social enlazado por la CONAIE, nunca alcanza a cubrir todo el territorio nacional, ya que la presencia de organizaciones de segundo grado institucionalmente integradas a la CONAIE cubrían el 60% de los cantones y el 40% de las parroquias a nivel nacional. Con lo que podríamos decir, que el capital organizativo disponible por la CONAIE (a 1993) era suficiente para

considerarse un actor con altas probabilidades de ganar elecciones en al menos el 10% de los cantones, ya que en esos lugares existía presencia organizativa fuerte. Es decir, que en al menos 15 cantones el “éxito” electoral de un partido étnico hubiera estado garantizado, siempre y cuando los sujetos individuales que se movilizaron para las acciones colectivas de 90 y 92 votaban orgánicamente.

Para Van Cott, la presencia focalizada de una red social densa, asociada a un alto nivel de organicidad, que a su vez se infiere, es producto de la generación de un sentido de adscripción hacia la identidad colectiva, pre-existente a la FEI, hace posible plantearse que “en ausencia de recursos financieros, las redes de solidaridad sean el recurso primario para el partido étnico emergente (...) en tanto son nexos enraizados entre las organizaciones y la sociedad civil” (Van Cott, 2005: 43). Por lo que este recurso no sería un rasgo visible sólo a partir de 1995, sino, al menos a partir del 90 en el nivel nacional. Lo cual nos lleva a decir que individualmente, tanto la ECUARUNARI, como la CONFENIAE gozaban de este elemento al menos desde 1986 en el nivel regional.

b) Unidad monolítica de las organizaciones de los pueblos indígenas en las regiones donde el movimiento tiene presencia

Luego de la revisión del capítulo 3, queda claro que el cibaje étnico es el eje de articulación orgánica de la CONAIE. Por lo tanto, el vínculo que hace políticamente viable la cohesión entre las organizaciones y los sujetos miembros del movimiento, en tanto el objetivo es contencioso. Este punto, que no es desarrollado por Van Cott, considero de singular importancia, ya que, para varios autores (Sánchez Parga, 1995; Barrera, 2002) el cemento que junta a las tres federaciones (el cibaje étnico) parece ser insuficientemente sólido para contrarrestar, al interior de una organización partidista, las tensiones programáticas de cada federación. Es decir, no es suficiente el sentido de adscripción cultural para generar un actor electoral “exitoso”; sino, que además de aquello, se requiere de un “paraguas ideológico” que cubija a las organizaciones miembro, para poder encaminar la energía de la protesta hacia una propuesta política que tenga que ver con la equidad social y la resistencia anticolonialista (Barrera, 2002).

Al respecto, puedo decir que la estructura descentralizada de procesamiento de las decisiones y la dinámica deliberativa en los procesos de generación de acuerdos para la acción colectiva, posibilitan al actor lidiar con posturas divergentes y disensos de una manera eficiente, sin afectar a las coincidencias programáticas básicas. Por ello hay que recalcar la importancia de la cohesión intraorganizacional como un elemento de fortaleza de recursos a favor de la conformación de un partido étnico, que este elemento ya era presente para la CONAIE desde 1985 en el ámbito regional y desde 1990 en el ámbito nacional.

c) La madurez de la organización en términos de recorrido temporal y aprendizaje

Un tercer recurso que también estuvo presente desde 1992 en el ámbito nacional, pero que se observa desde 1990 para la Amazonia y desde 1982 en la Sierra, es el tema de la "madurez organizativa". Por dos razones, la primera, debido al tiempo de formación orgánica (entre 4 y 10 años, como lo establece Van Cott, 2005: 46); y la segunda debido a la generación de liderazgos, líneas medias, *staffs*, tecnoestructuras y núcleos operativos, propios a la interna de cada organización. En el caso del ECUARUNARI, que cumplía 10 años de fundación en 1982, presentó en la coyuntura de las grandes huelgas nacionales una muestra de autonomía organizativa al separar a su dirigencia de los procesos electorales y de los ciclos de protesta que no estuvieron marcados como coincidentes con su propia agenda; además se observa la generación de burocracia interna y presencia organizativa formal en el 30% de cantones de la sierra ecuatoriana (CODENPE, 1999). Asimismo para la CONFENIAE en 1990, año de su décimo aniversario, también se puede observar con una mayor claridad que en el caso del ECUARUNARI, la estructuración y división del trabajo organizativo interno y al mismo tiempo la expresión externa del manejo organizativo de sus instancias orgánicas.

A lo anterior, y en coincidencia con Van Cott, podría añadir que si hablamos de la CONAIE como organización singular, el plantearse como el tiempo donde se alcanza una "madurez organizativa" en 1995 es prudencial, ya que como organización de carácter nacional, la consolidación de la CONAIE entrañó otro tipo de complicaciones que analizando sólo a las federaciones pasarían inadvertidas, como son los conflictos regionales,

interétnicos, ideológicos y personales. Que a decir de la autora, y sin mucha profundización, en ese año fueron superados. Sin embargo habría que hacer una precisión adicional en este punto, ya que a mi parecer, lo que sucede a partir de 1994, es un aprendizaje organizacional que hace más fuertes los nexos organizativos que las tensiones propias de una con-federación. Desde una perspectiva más economicista, podríamos decir que el costo de permanecer unidos y propiciar mayor cooperación es (a 1994) mucho menor que la expectativa de ganancia que tiene cada actor regional-colectivo a la interna. Sin asumir que estos actores hayan sido o sean “racionales”, lo que se trata en este acápite es de buscar los puntos a favor de la emergencia del actor electoral.

d) El porcentaje de las unidades subnacionales con al menos el 25% de población indígena

Por último, como ya se dijo, el cálculo primario de éxito electoral se funda en el supuesto de que “el indio votaría por indios de la CONAIE” (Hernández, 2000). O sea, que el nivel de organicidad de los miembros de la CONAIE se traduciría en una lealtad electoral se basa en una lectura sencilla de datos demográficos.

Para 1990 en Ecuador, a nivel nacional el 56,1% de la población se asumía como indígena. Sin embargo la distribución de las 1009 parroquias (distritos electorales) no era (hasta la actualidad) uniforme en las tres regiones, ya que en la Amazonia el 86,5% de los cantones tenía más del 40% de la población indígena; en la Sierra, los cantones donde la población indígena era superior al 40% eran el 20,1 % del total de 92 cantones; mientras que en la Costa, ningún cantón se registra con población superior al 5%. Estos datos entrarían en contradicción con los presentados por Van Cott (2005), donde especifica que “a nivel nacional, el 42.9 por ciento del total de cantones tiene la característica de mayoritariamente indígena”, ya que según los datos de SIISE (2007) sólo el 22,92% del total de cantones a nivel nacional tiene al menos el 40% de la población indígena. Sin embargo si sumamos a ese 22,92% de cantones, un 18,49% de cantones que tienen una población indígena representativa (de entre 20% y 40% de la población); tendremos que en el país existían al menos 41,5% de cantones con posibilidades reales de

lograr una votación orgánica significativa para ganar al menos el 20% de los votos en juego.

3.2.2 El proceso de la decisión

Siendo consecuentes con el procesamiento consensual de las decisiones colectivas. El resultado del congreso de 1993 (resoluciones), lejos de presentar un "bando ganador" de la discusión, sobre participar o no en la arena electoral, encaminó políticamente a la CONAIE a configurar una estrategia más estructural del movimiento, pensando en el largo plazo. Tal estrategia se planteó como de acción dual, combinando el uso de modos "alternativos de participación política identificados como formas de "desobediencia civil" (levantamientos, tomas pacíficas, marchas, etc.) con otros de "obediencia civil" como son los procesos electorales (Sánchez López y Freidenberg, 1998). El acuerdo general se dio en la necesidad de tomar los poderes locales por la vía democrática y electoral en las zonas donde los indígenas eran mayoría o minoría significativa, para acceder posteriormente a la toma del poder nacional (CONAIE, 2000). Siendo consecuentes así con el proceso que marcó el nacimiento de la CONAIE en 1986, cuando se planteaba "la construcción social del poder popular alternativo, desde abajo" (CONAIE, 1997).

A diferencia de autores como Freidenberg, Sánchez López y Guerrero, quienes sostienen que las resoluciones del Congreso de la CONAIE de 1993 son una muestra del abandono paulatino de los modos alternativos de acción política y el inicio de la participación política por cauces institucionalizados. Debo expresar mi desacuerdo con esa posición, por dos motivos: a) la existencia de registros históricos donde se establece que el proceso electoral de 1996 no es el primero que suscitó interés de participación orgánica de parte de las organizaciones indígenas (el antecedente organizativo de la FEI como una muestra de articulación orgánica del movimiento social con una estructura de partido) y la participación individual de actores indígenas en elecciones anteriores, como parte de acuerdos informales o cuotas de poder que se negociaban entre las organizaciones indígenas y los partidos políticos (por lo general de centro hacia la izquierda); y b) por el acompañamiento contencioso y organizativo en el proceso de "lucha anti neoliberal" que mantiene la

CONAIE desde 1996 a 2006, en lo que hemos denominado “la vía de la protesta”¹⁷⁸.

Haciendo referencia a que 1994 no es el inicio de una participación de los indígenas en la “política formal”; como quedó claro en el capítulo uno, la participación institucional del MIE en su matriz organizacional primigenia fue como sindicato agrario, la FEI. Tal organización al ser orgánica al PC, por definición, nos lleva a verla como una instancia organizativa con presencia institucionalizada en la esfera política, ya que es reconocida legalmente como parte de un partido político y dentro del secretariado general de este tuvieron activa presencia dirigentes indígenas¹⁷⁹.

Por otro lado, si hablamos de candidaturas singulares de indígenas en procesos electorarios, el primer referente en este sentido se da en 1982 con la candidatura de Guamán, para la dignidad de concejal en Otavalo, por el Partido Socialista. Lo cual nos posibilita decir, con más precisión, que en 1993 se dan las discusiones internas del MIE, para nuevamente participar en procesos de representación política institucional-formal, pero de forma orgánica y directa. Lo último es lo novedoso del proceso que inaugura el congreso de la CONAIE en 1993, la forma directa de participación colectiva-orgánica en procesos electorarios. A su vez, ésta precisión se complementa con un señalamiento adicional, que sí es un cambio significativo de la relación FEI-PC a lo que va a ser la relación CONAIE-MUPP NP; esto es que la resolución, del congreso de 1993, implica que la participación de la organización indígena se dará con una plataforma programática propia y que el espacio partidista le serviría para articularse con otros actores sociales afines en sus planteamientos¹⁸⁰.

Lo curioso de las resoluciones de 1993 fue que postergaron el debate sobre la pertinencia de crear un partido “propio” del MIE (es decir, un partido étnico) o continuar una política discrecional de alianzas con partidos políticos de izquierda (que le posibiliten captar las representaciones) en los lugares de

¹⁷⁸ Donde abordamos de manera exhaustiva repertorios, actores, agendas políticas y coyunturas que dan cuenta de cómo el actor social CONAIE acompaña desde la política de la identidad y la inclusión a formas de ejercer la política de la influencia y la reforma. Verse capítulo 4.

¹⁷⁹ Tanto Jesús Gualavisi, como Dolores Kakwango fueron miembros plenos del comité directivo del PCE. Verse Cap. 2.

¹⁸⁰ En cuanto a los elementos que sustentan el hecho de que no se abandonó el camino de la protesta extrainstitucional por parte del MIE, se detalla en profundidad en el capítulo 4. de este capítulo.

mayor densidad poblacional indígena. Esta discusión, no menor, se decantaría visiblemente en el "enfrentamiento de las dos posiciones: la de los dirigentes de la sierra y la de los líderes de la Amazonia, durante todo 1994" (Beck y Mijeski, 2000) (Barrera, 1998). Los dirigentes serranos defendían la tesis de la creación de un partido, tipo frente, que actúe como una alianza con los sectores populares no partidistas; mientras que "los amazónicos, se mostraron afectos a la creación de un partido de indios" (Barrera, 1998).

Por lo apretado de los tiempos, que imposibilitaron el camino propuesto por los dirigentes amazónicos; en el proceso eleccionario de 1994 se pudo observar la participación de varios cuadros del MIE en elecciones locales a través de alianzas puntuales entre representantes del MIE y varios partidos¹⁸¹. Todas ellas con un rasgo de subalternidad o al menos desde un punto secundario y a título personal de cada uno de los sujetos en alianza. Manteniendo "oficialmente" la independencia partidista de la CONAIE, "la línea que se manejó en el 94 fue la de la desconfianza y el aprendizaje" (Talahua, 2007), ya que se desconfiaba de que los dirigentes más visibles fueran cooptados por los partidos tradicionales (Collins, 2001:13)¹⁸². Y, por otro lado, la experiencia de competir en elecciones "democráticas" representaba para la organización ganar en experiencia a la hora de probar formas de coordinación, y sobre todo un nuevo tipo de "repertorio" para ajustarse a la dinámica del juego electoral, pero sin arriesgar el nombre de la CONAIE.

En ese sentido, Andolina recoge tres puntos, acordados en el Congreso de la CONAIE de 1993, que serían la hoja de ruta para las alianzas con partidos políticos para competir en elecciones locales: No se harán alianzas con partidos políticos tradicionales; 2) los candidatos no deben ser políticos profesionales; 3) La CONAIE privilegiará alianzas con otras organizaciones populares encaminadas a construir un proyecto político común (Andolina, 1999: 222)

¹⁸¹ En las elecciones, de medio término, de 1994 se votó para elegir Concejales, Concejeros y Diputados provinciales. Las alianzas, no formales, se dieron con: el Partido Socialista, el Partido Izquierda Democrática, y el Movimiento Popular Democrático. En varios cantones también se registra participación, muy esporádica, de indígenas en la Democracia Popular. (Hernández, 2000)

¹⁸² La decisión colectiva fue limitar la participación de los dirigentes nacionales y regionales de la CONAIE y sus filiales CONAICE y ECUARUNARI, con el fin de evitar coartar la autonomía de la organización indígena respecto de las decisiones de cualquier partido político. (Sarango Macas, 1997:320) citado en (Van Cott, 2005: 117)

Los resultados de esta incursión fueron modestos en términos de logros (dignidades o escaños ganados), pero fundamentales para el aprendizaje organizacional. En palabras de Carrillo, secretario técnico de la CGL del MUPP NP:

en general se destaca de la gestión de los representantes que ocuparon cargos públicos en 1994, un alto grado de organicidad con los mandatos de la CONAIE, y una diferenciación discursiva en cada una de sus intervenciones. Sin ser gravitantes en su gestión, ni generadores de un impacto perceptible por la opinión pública, lo que se logró con esa participación fue medir de cierta forma la fuerza electoral del MIE, como un primer globo de ensayo¹⁸³

Para 1995, el detonante de la participación electoral, del MIE, en el ámbito nacional fue la segunda Consulta Popular que convocó el gobierno de Durán Ballén¹⁸⁴. En la Consulta donde ganó el “No”¹⁸⁵, la CONAIE se confrontó discursivamente al gobierno, Identificándolo como gestor de una serie de políticas privatizadoras y generadoras de empobrecimiento de la población (identificadas como neoliberales). Del lado del gobierno nacional se ofreció un discurso casi doctrinario de las bondades del NGP¹⁸⁶; el cual caía en contradicción con lo poco eficientes que resultaban ser las mismas políticas para el bienestar objetivo de la población (Guerrero, 1996). Sin embargo, el elemento fundamental, en términos de proceso de inclusión del MIE como actor en la esfera electoral, es la forma como se articuló un frente de organizaciones- movimientos sociales, que marcando distancias de los partidos políticos, pudo incidir directamente y con éxito en la esfera electoral.

Más allá del proceso social que implicó la campaña por el No en la consulta popular, para el objetivo de este acápite, es importante señalar los elementos que implicó la alianza entre los sectores sindicales (alternativos) y el MIE para enfrentar al gobierno con un discurso abiertamente antineoliberal.

¹⁸³ Entrevista a Ricardo Carrillo, secretario técnico de la CDLA, realizada el 16 de agosto de 2007

¹⁸⁴ Desde el Ejecutivo se usó el mecanismo consultivo como una salida a la crisis institucional provocada por el bloqueo del Congreso Nacional a las reformas económicas “neoliberales” propuestas por el presidente. Como ya se explicó en el cap. 2, el proceso de consulta popular estuvo marcado por el rechazo al oficialismo, que se desprendía de la percepción de deterioro en las condiciones de vida de la población a partir de la instauración de las políticas “modernizatorias” de parte del régimen.

¹⁸⁵ De las preguntas planteadas por el régimen para su aprobación, sólo en una consiguió el beneplácito de la población que ejerció su derecho al voto.

¹⁸⁶ El Nuevo Gerencialismo Público (*New Public Management*) asume los supuestos del Nuevo institucionalismo Económico y los aplica a la Administración Pública, de manera que intenta configurar un nuevo paradigma en el manejo del Estado, incorporando elementos de la teoría de las organizaciones y de la teoría económica neoclásica. Retóricamente, el NGP, justifica la inclusión de mecanismos de mercado para generar mayor eficacia y eficiencia burocrática en el manejo de la cosa pública, desde una visión dogmática de lo moderno vs. lo antiguo, la democracia vs. la dictadura, la descentralización vs. el estatismo centralista, etc. Verse (Arellano, 2006)

Como lo recoge Barrera (1998), la discusión entre de los sectores presentes en la alianza, los indígenas y lo que sería la CMS (Coordinadora de Movimientos Sociales) giraba en torno a tres consideraciones: a) la necesidad de contar con una forma de proyección política al conjunto de la sociedad; b) el ejercicio de formas de gestión alternativas y la consolidación de los poderes locales y c) la combinación de la acción institucional con la extra-institucional. Tales elementos fueron los ejes de articulación de la alianza, pensándola más allá de la consulta.

Luego de la “ganancia” del No en la consulta, vino un momento de evaluación en exceso optimista al interior de la alianza. La percepción de los actores “aliados” fue de un triunfo de las tesis estatistas y antineoliberales que ellos defendían (Sánchez López y Freidenberg, 1998). Según Gilberto Talahua (dirigente del MUPP) “en ese momento se tenía la sensación de que el país optaría por una propuesta de izquierda, antineoliberal”¹⁸⁷. De lo cual se desprendía que el momento político era una coyuntura de oportunidad para “dar el salto hacia la conformación del partido” (Barrera, 1998). Pero ¿qué tipo de partido? Durante el resto de 1995 las discusiones siguieron dentro de la CONAIE sin una clara postura al respecto, “a sabiendas de que la decisión más acertada era la de conformar un partido orgánico al MIE, a finales de 1995 se convocó a un nuevo congreso de la CONAIE”¹⁸⁸.

3.2.2.1 El MUPP-NP un “hijo” del Congreso de 1996 de la CONAIE

En el Congreso extraordinario de la CONAIE, realizado en enero de 1996, finalmente se decidió la participación electoral en el ámbito nacional. Con varias precisiones que reflejaron una simbiosis de la posición oficial del ECUARUNARI y de la CONFENIAE: la primera, es que la participación electoral se daría, pero sin llegar a convertirse en un partido político. Lo cual, pese a ser contradictorio, tiene una justificación jurídica y política interna. Esto, debido a que la legislación electoral (modificada en 1994)¹⁸⁹, que permitía la participación electoral de movimientos independientes, con una serie de pre-requisitos, pero gozando de los mismos derechos que un partido político. Por

¹⁸⁷ Entrevista a Gilberto Talahua, coordinador nacional del MUPP NP, realizada el 16 de agosto de 2007

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ La cual analizamos en el acápite correspondiente a la estructura de oportunidades políticas.

el lado discursivo, más no conceptual (porque *strictu-sensu* el MUPP NP es un partido político), esta apertura de la ley permite que Pachakutik se configure como un actor político que participa en el juego de las elecciones pero a su vez interpela a los partidos como un “out-sider”, desde la esfera de la sociedad civil (Lucero, 2002: 87).

Un mes luego del Congreso de la CONAIE, se constituyó formalmente el MUPP-NP. La forma que adquirió fue la de un partido étnico por un lado y de frente por otro. Debido a que inicialmente estuvo integrado por: la CONAIE, la CMS, el Movimiento de Ciudadanos por un Nuevo País¹⁹⁰, la CONFEUNASSC (Confederación única de afiliados al seguro social campesino) y pequeños grupos de izquierda (cristianos, trostkistas, miristas, entre otros)¹⁹¹.

En coincidencia con la observación de Barrera (1998), que plantea en el punto de partida del MUPP NP cuatro ejes para “resignificar el campo de lo político”, debo señalar, adicionalmente, que el acta de nacimiento de Pachakutik, para la CONAIE refleja una prioridad central: lo local sobre lo nacional:

independencia y autonomía de las instituciones y organizaciones partidarias tradicionales del sistema político; b. espacio de encuentro entre el movimiento campesino indígena y los usuarios rurales con los sectores urbanos, esto es, el encuentro entre estos movimientos y los intelectuales progresistas; c. presentación de un programa para la sociedad; d. propuesta ética de la actividad política.

Lo anterior, se debe a que, desde la CONAIE siempre prevaleció la idea de participar donde se es más fuerte; dejando el resto de la “lucha electoral” al trabajo de los aliados. Por ello no es de extrañarse que la participación de los candidatos de la CONAIE casi exclusivamente se restringió a los distritos electorales donde se concentraba mayor población indígena¹⁹².

3.2.2.2 La fundación de un actor “nuevo”

¹⁹⁰ Movimiento Ciudadanos por un Nuevo País que proponía un discurso ético de la política, que facilitaba la proyección “nacional” del movimiento indígena al integrar demandas multisectoriales y que presentaba un programa próximo a la izquierda, lo cual lo ubicaba claramente en un espacio del mapa ideológico ecuatoriano. (GTZ, 2008)

¹⁹¹ Una discusión más profunda sobre la tipología que corresponde al MUPP NP, verse en el acápite correspondiente al MUPP y su tipología.

¹⁹² Uno de los casos excepción para las elecciones de 1996 fue la participación de 4 indígenas para diputados nacionales. Tal participación evidentemente diferenciada de la carrera presidencial con el candidato Ehlers (presentador de televisión, miembro de Nuevo País), se estableció como un elemento simbólico de empoderamiento del espacio partidista en la escena nacional.

El congreso fundacional del MUPP NP, realizado en La Merced donde participaron 400 delegados pertenecientes a 25 organizaciones, se acordó como ejes centrales del programa político dos elementos a modo de visión del movimiento:

“Queremos dirigir al país en esta década, para lo cual buscamos establecer y fortalecer una alianza cívica – social anti neoliberal y por una nueva democracia. Queremos cambiar el modelo neoliberal, defender la vida y no simplemente darle rostro humano a las políticas de ajuste y al despilfarro del patrimonio nacional.” (Pachakutik, 2003)

Los ejes programáticos giran en torno a la idea de equidad en su sentido: equidad social, económica y política, equidad de género, equidad generacional. Lo cual se instrumentaliza en la declaración de principios de acción:

- La supresión de toda forma de explotación, de opresión y de injusticia.
- La soberanía y la autodeterminación de los pueblos.
- La rendición de cuentas a la bases del accionar y quehacer político, organizativo e institucional.
- La sujeción a los criterios de control político de las bases de las organizaciones.
- La fiscalización permanente.
- La aplicación de la revocatoria del mandato, si fuese pertinente.
- La honestidad y transparencia en la administración y en la gestión de todos los espacios institucionales y organizativos.
- La lucha contra la corrupción y por los principios de Ama Shua, Ama Llulla, Ama Quilla (no robar, no mentir, no ser ocioso).
- El rechazo frente al regionalismo y de toda forma de discriminación, sea ésta económica, religiosa, racial, etc.
- La construcción de un nuevo país basado en los valores de la solidaridad, la equidad, la justicia, el respeto por la vida y la plurinacionalidad. (Pachakutik, 2000: s/p)

Es de señalar que pese a instrumentarse una lógica organizativa muy similar a la interna de la CONAIE, basada en la idea procesual consultiva y deliberativa de toma de decisiones a partir del consenso; la forma de participación interna identificaba sólo la presencia de actores colectivos: CONAIE, CONFEUNASSC y CNC. De tal manera que la militancia y peor aún la movilidad vertical de la representación a título individual quedaba restringida. Lo cual, a decir de Jijón (2005), de entrada supuso una contradicción de postulados, ya que por un lado se reclamaba el derecho de la participación política no corporativista en el espacio político nacional, mientras que al interior del movimiento se caía en un vicio igual o peor que el criticado. Ello dejaba fuera de la posibilidad de participación política interna a individuos independientes afines al movimiento, especialmente en los centros urbanos.

Más allá de las contradicciones ideológicas internas de la primera declaración de principios, son de resaltar tres tensiones básicas que marcarían años después el desenvolvimiento del MUPP NP. La primera que tiene que

ver con la división indio-mestizo¹⁹³; la segunda de adscripción campesino vs. Indígena y la tercera de preeminencia de espacios de organización.

Un asunto no resuelto con la aparición de la CONAIE en 1986 fue la demarcación de los asuntos indígenas, no enteramente desligados de los asuntos campesinos. Históricamente hemos visto como la idea del ser indígena, en el imaginario colectivo ecuatoriano, ha sido indisolublemente vinculada por la territorialidad de los grupos étnicos, excluidos de la formación urbana de las principales ciudades del país. Para Guerrero (2000), el asunto de lo indígena se diferencia apenas con la presencia política de actores que reivindican el tema étnico desde un punto distinto al del campesino, visible con el accionar del ECUARUNARI desde los setenta (como lo señalamos en el capítulo 1). Sin embargo, no es sino hasta mediados de los noventa, cuando se visibiliza simbólicamente el indigenado en las ciudades, no desde la dinámica irruptora del levantamiento (como en 1990 o 1992), sino desde la cotidianidad. Esto es desde la visibilización en la opinión pública de la legitimidad de la reivindicación del “ser indio con orgullo: en las plazas, en las aulas, en los buses, etc. (...) desde la cotidianidad siendo nosotros: hablando el kichwa, vistiendo nuestra ropa, etc. en cada espacio público” (Macas, 2000).

Adicionalmente a lo anterior, es de señalar que en 1993, la emergencia de un actor como la CONFEUNASSC, que intentó agregar las demandas del campesinado de forma orgánica y hasta cierto punto “natural”, por su filiación, descentró la vocería sobre el tema agrario-campesino de la CONAIE. Planteando así una tensión entre ambas organizaciones por el protagonismo e interlocución legítima frente al actor Estado. No es posible, entonces, negar las diferencias y la desconfianza mutua de los dirigentes de ambas organizaciones, aun cuando signaban con la misma convicción los principios del MUPP. Aquello al margen de que en no pocos casos un individuo pertenecía tanto a la CONAIE como a la CONFEUNASSC, pudiendo participar de las acciones de ambas organizaciones.

La tercera tensión que en principio dio lugar a las más variadas interpretaciones es la borrosa demarcación de las fronteras orgánicas del MUPP NP y el resto de organizaciones. Estatutariamente se manejó eso de

¹⁹³ Esta tensión se la analiza detenidamente en el acápite de descripción de la estructura orgánica del MIE.

una forma ambigua, ya que no se estableció una jerarquía de las decisiones de una instancia u otra. Ello en el futuro posibilitó que los representantes, electos por votación popular bajo el membrete del MUPP NP, tengan un conflicto a la hora de privilegiar su mandato: su organización de base o el MUPP NP.

3.2.3 Fuerza electoral¹⁹⁴

Previo la carrera electoral, como se señaló en el acápite correspondiente a la estructura de oportunidades políticas, en 1994 se dio una reforma al estatuto electoral ecuatoriano, posibilitando la participación de movimientos políticos independientes. Siendo el prerequisite para su reconocimiento por el TSE la presentación de 100.000 firmas de respaldo, lo cual representaba el cerca del 5% del padrón electoral. El proceso de recolección de firmas de parte de las organizaciones aliadas duraría un tiempo record de dos meses. Destinando para el efecto una cantidad aproximada de USD 10.000¹⁹⁵. Lo cual es muestra de el uso intensivo (casi exclusivo) del factor trabajo y organización, de parte del movimiento, para realizar las actividades proselitistas.

La estrategia de partida de Pachakutik se enfatizó en dos puntos: articular un discurso de unidad nacional, multiculturalista y antineoliberalista, y por otro lado, tomar a los gobiernos locales como espacios de construcción de un “nuevo” modelo de gestión democrática y participativa para la resignificación de la relación entre Estado y Sociedad. Esta estrategia dual condujo a focalizar en dos puntos la promoción proselitista: el componente étnico del voto a Pachakutik a nivel cantonal y provincial; a diferencia del nivel nacional donde el proselitismo se enfocó en los votantes más vinculados a los “sectores medios progresistas” (Barrera, 1998).

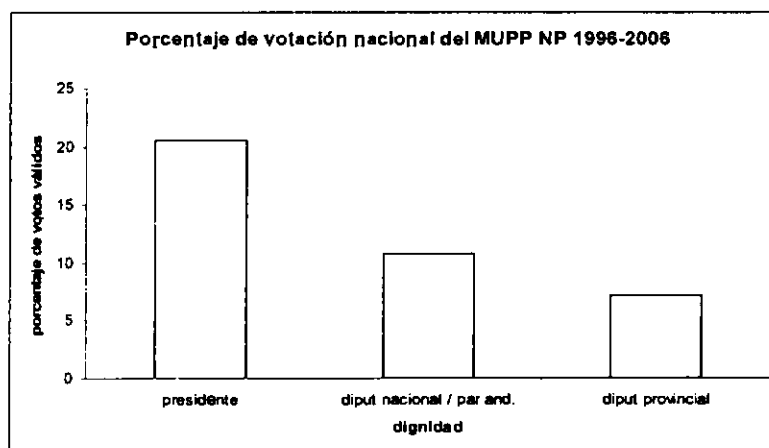
En 1996 el MUPP-NP, con registro electoral número 18, participó por primera vez en comicios universales para elegir: presidente y vicepresidente

¹⁹⁴ “dentro del sistema electoral ecuatoriano han coexistido tres tipos de distritos electorales, todos ellos coincidentes con jurisdicciones de la división política y administrativa sin que se hayan diseñado distritos específicos para este fin. Para elección de presidente y vicepresidente de la República, así como de diputados nacionales se ha utilizado un distrito único nacional. Las elecciones de diputados provinciales, consejeros y prefectos se realizan en distritos provinciales de diversa magnitud. Para la elección de alcaldes y concejales municipales se utiliza el cantón, es decir, el espacio de jurisdicción municipal, también de diversa magnitud” (Panchano, 2000: s/p)

¹⁹⁵ Op. cit, entrevista a Talahua, 08/2007

de la república; diputados nacionales; diputados provinciales, prefectos provinciales, concejeros provinciales; alcaldes, concejales cantonales. El padrón electoral constó de 7'039.519 votantes, de los cuales el MUPP NP, obtuvo el 20.61% de los votos para presidente; el 10.76% para diputados nacionales y el 7.13% del total de los votos por listas para diputados provinciales. Conforme lo observamos en la gráfica 3.3, existe un claro desbalance de la votación que alcanza el MUPP NP en las elecciones para presidente respecto de las de diputados, lo cual se debe a la presencia territorial focalizada de los votantes por la lista 18 y un fenómeno de votación diferenciada por el candidato presidencial en el espacio nacional.

Gráfica 3.3



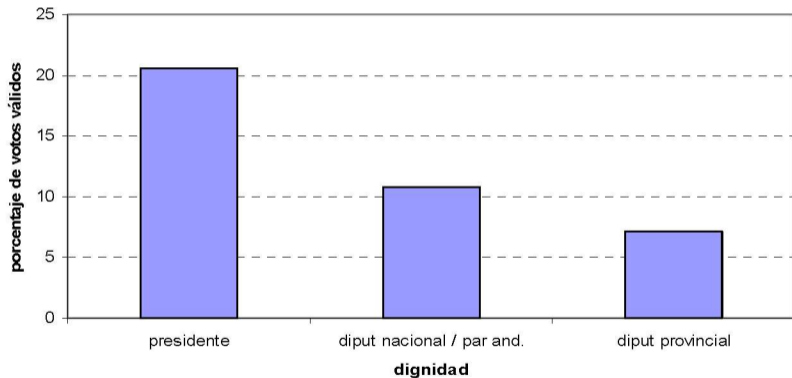
Fuente: TSE, elaboración propia.

El porcentaje acumulado de votación en el espacio nacional hace que oficialmente, se considerara a la lista 18 como la quinta fuerza electoral del país. A continuación desglosaré los resultados obtenidos en la votación.

El 19 de mayo se realizó la primera vuelta de la elección presidencial. Pachakutik participó con el binomio Freddy Eles - Rosana Vinuesa, mismo que obtuvo 785.124 sufragios, que representaron el 20,60% de la votación. De tal manera que la lista 18 ocupó el tercer lugar por detrás del Partido Roldosista Ecuatoriano y el Partido Social Cristiano¹⁹⁶. De tal manera que Pachakutik superó a la Democracia Popular que sólo obtuvo el 13,47%. La DP y la ID desde 1978 disputaron ser la tercera fuerza electoral del país, de entre

¹⁹⁶ EL binomio del PRE fue integrado por Abdalá Bucaram y Rosalía Arteaga (que luego ganaría las elecciones), mientras que el binomio del PSC por Jaime Nebot Saadi y Diego Cordovez.

Porcentaje de votación nacional del MUPP NP 1996-2006



Fuente: TSE, elaboración propia.

un promedio de 5,8 partidos efectivos de alcance nacional con registro electoral.

En las elecciones legislativas de distrito electoral nacional, para diputados nacionales, que otorgaban 12 escaños, el MUPP-NP consiguió una diputación, en la persona del dirigente Luís Macas. Con el 8,5% de la votación nacional. Mientras que en las elecciones legislativas de distritos electorales provinciales para elegir diputados, Pachakutik obtuvo 7 diputaciones (uno en Pichincha, uno en Cotopaxi, uno en Chimborazo, dos en Azuay, uno en Napo y uno en Pastaza) de 70 posibles. Lo cual, en el cómputo global, significó conformar una bancada del 9,75% de la cámara, llegando a ser la minoría política más significativa.

En el espacio de los gobiernos locales Pachakutik consiguió ubicar 60 representantes en varias dignidades: 3 concejeros provinciales de 91 posibles (2,73%); 3 alcaldes de 200 posibles (1,5%) y 35 Concejales cantonales de posibles 1000 posibles (3,5%) (TSE, 1996).

En las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1997 fueron nominados diez asambleístas de un total de 70. Con lo cual los asambleístas miembros del MUPP NP llegaron a ser el 14,28 % de la cámara.

Para los comicios generales de 1998, EL MUPP NP bajó su participación porcentual de votos en la elección presidencial, respecto de lo obtenido en 1996, ya que el binomio Ehlers- se ubicó en el cuarto lugar con el 14,74% (566.917 votos), nuevamente sin poder pasar a la segunda vuelta. El mismo año, en las elecciones legislativas Pachakutik alcanzó 6 escaños: 2 nacionales y 4 provinciales en (Chimborazo, Cotopaxí, Pastaza y Napo) de un total de 121 posibles, lo cual representó el 4,95% de la cámara.

Para 2000, el MUPP NP consolida una fuerte representación local, llegando a ocupar: 5 prefecturas de 22 posibles (22,72%); 11 de los 89 concejeros elegidos, equivalentes al 12 por ciento del total; 31 alcaldías de 215 posibles (14,4 %); 84 de los 880 concejales elegidos, equivalentes al 9,5 por ciento del total; y más de 200 representantes en juntas parroquiales. Por lo cual el movimiento Pachakutik logró el 5,1 por ciento de la votación nacional total, constituyéndose nuevamente en la quinta fuerza electoral del país a esa fecha.

En 2002 el MUPP NP, en alianza con el PSP, alcanzó el primer lugar de la votación nacional para presidente y vicepresidente de la república, con el 20,64% de los sufragios (943.123 votos) en la primera vuelta y el 54,79% en la segunda vuelta (2.803.243 votos).

En las elecciones legislativas, si tomamos en cuenta sólo los cuadros que militaban en la lista 18, la cuota de Pachakutik aumentó a 11 diputados provinciales de un total de 100 (11%). Aun cuando la alianza 3-18 obtuvo 17 diputados a nivel nacional (17%). En este proceso electoral no se eligió prefectos ni alcaldes.

En las elecciones seccionales de 2004 Pachakutik ganó 4 de las 22 prefecturas provinciales, equivalentes al 18,18%; 27 de las 219 alcaldías equivalentes al 12,32%; 14 de los 91 consejeros elegidos, 15,38%; 118 de los 893 concejales elegidos, equivalentes al 13,2%. Lo cual hizo que el movimiento lograra el 7,7% de la votación nacional total, manteniéndose como la quinta fuerza electoral del país.

De la revisión de la fuerza electoral del MUPPNP en seis procesos electorales podemos señalar que hasta 2004 hay una política interna de alianzas políticas desde la CONAIE, que prioriza lo local sobre lo nacional. Lo cual es visible en la no participación de cuadros indígenas de las candidaturas nacionales (con excepción de las dos diputaciones nacionales en 1996) y en los cantones donde la población indígena no es menor al 20%, ya que en el 95% de los casos, los cuadros de la CONAIE restringen su participación en los espacios de mayor "fuerza organizativa". Esta afirmación se sustenta en que la fuerza electoral del MUPP NP es considerablemente mayor en los espacios de gobierno local que en el nacional, particularmente en la sierra y con especial énfasis en las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Azuay, Bolívar y Cañar, que son las provincias de mayor presencia indígena del país.

3.2.4. El encasillamiento del componente político-electoral en la tipología de partidos políticos.

El MUPP NP, pese a negar su condición de partido político, con serias argumentaciones alrededor de su estatus institucional, y a ratificarse como Movimiento Independiente, es en sí mismo una organización cuya esperanza

de vida es superior a la de sus dirigentes, que tiene carácter local y reconocimiento jurídico en el espacio nacional; se configura como un actor político estable, dotado de relaciones regulares y diversificadas con el Estado nacional; articula la voluntad deliberada de varias organizaciones de la sociedad civil nucleadas local o temáticamente hacia espacios nacionales para tomar y ejercer acciones de poder, solos o en coalición¹⁹⁷. Elementos que, según Palombara, nos posibilitan decir que al hablar del MUPP-NP como una institución, hablamos de un Partido político.

3.3 Conclusiones del capítulo.

En principio nos planteamos como objetivo del capítulo mostrar las condiciones que posibilitaron a la CONAIE conjugar de manera concurrente las cuatro formas de política, propuestas por Cohen y Arato (2000). Al seguir la línea argumental del capítulo 2 y 3, advertiremos que la coyuntura de 1994 a 1996 es fundamental para que el MIE se inicie como un actor que ejerce la “política de influencia”.

Es decir, al final de este capítulo, podemos afirmar que al crear al MUPP NP, el MIE dirige un componente de su acción política no sólo destinando recursos específicos para cambiar el universo del discurso político “oficial” y generar espacios de nuevas interpretaciones de necesidades para identidades, antes “legítimamente”, discriminadas de la cosa pública (desde la construcción histórica de la cultura política nacional). Sino que con la emergencia del MUPP NP el MIE es capaz de ejercer una acción política dirigida a generar normas que regulen el comportamiento de una sociedad que visibilice al tema étnico como una de sus prioridades. De tal manera que en el mediano plazo (partiendo de 1996) a partir de su acción multidimensional el MIE generaba la expectativa de conseguir “una democratización adicional de las instituciones políticas y económicas” (Cohen, 2000).

Por otro lado, nos planteamos como objetivo del capítulo dar cuenta de las condiciones de la emergencia del actor político. Queda claro que la emergencia del MUPP NP, tanto desde la teoría de oportunidades políticas, como desde la de movilización de recursos, es un fenómeno que responde a la

¹⁹⁷ Verse definición de partido político en (Palombara, 2004).

conurrencia histórica de varias circunstancias. De tal forma que no podríamos atribuir a un solo factor o a un grupo de ellos como el determinante de la emergencia de Pachakutik en la arena electoral.

Para ser sintéticos podríamos establecer que internamente los factores que mayor relevancia tuvieron para explicar, en nuestra línea argumental, la emergencia del MUPP NP en 1996 fueron:

- a) La densidad de las redes sociales con alto nivel de organicidad a nivel nacional, cubriendo un porcentaje representativo de municipios con población (clientela), sensible a la propuesta política del MIE;
- b) La madurez organizativa de la organización de tercer grado, como un mecanismo eficiente para la agregación de preferencias de los grupos étnicos representados políticamente.

CAPÍTULO 4

LA VÍA DE LA PROTESTA Y EL CAMINO DE SER GOBIERNO, EL MIE DESDE 1996.

Luego de doce años de las primeras intervenciones de indígenas orgánicos al MIE, como representantes electos por la población en funciones públicas, observamos dos niveles de análisis del papel dual que tiene el MIE y el MUPP NP en la hechura de políticas públicas en el Ecuador: el uno nacional y el otro de alcance local o municipal, ya que cada uno da cuenta de dos comunidades políticas distintas, donde el MIE, como actor colectivo, juega papeles diferentes; derivados de su alta o baja presencia y del hecho de estar en un entorno donde la cultura de la política sea o no consecuente con el ethos del movimiento.

En este capítulo procuro dos objetivos generales: a) dar cuenta de la dinámica nacional donde la CONAIE y el MUPP NP acompañaron sus acciones contenciosas y de representación ante el sistema político formal, y b) establecer los lineamientos generales que caracterizan la propuesta de gobiernos locales regidos por el MUPP NP y la forma en que las organizaciones sociales acompañan estos procesos. En ambos casos la narración se hace en clave de políticas públicas. Para lo cuál nos planteamos responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes participan? ¿Cómo participan? y ¿Qué consiguen? en términos de políticas. De tal forma que el capítulo se divide en dos secciones, la primera que se refiere al espacio nacional y la segunda al espacio local.

En la primera sección planteo hacer un recorrido por las acciones colectivas de protesta, las agendas de reivindicación y los repertorios que marcaron la dinámica contenciosa del MIE desde 1996 a 2006. Para luego vincular este relato con los elementos de la agenda política nacional que se vieron permeados por la dinámica de la protesta y que se apuntalaron por la presencia de miembros del MIE en instancias de representación política, ya sea en el congreso o en el ejecutivo nacional.

En la segunda sección planteo revisar la propuesta política del MIE descendida a programa de gobierno local, para luego explorar la forma en cómo se implementa ese programa desde los testimonios de varios actores. Así, el capítulo pretende vincular dos elementos fundamentales para el

desarrollo de la tesis. La acción política del actor social y político con la generación de políticas públicas en el ámbito nacional y luego en el local.

A partir de 1996, con la elección de representantes del MUPP NP como diputados provinciales y nacionales, concejeros provinciales, alcaldes y concejales; el parlamento y los gobiernos locales se vuelven cajones de resonancia de los reclamos y propuestas del MIE. La formación del MUPP NP, y la adopción de una estrategia de autorrepresentación en la escena político-institucional, en palabras de Barrera "apuntalan la capacidad de reformar las instituciones desde adentro y desde afuera". (Barrera, 2002: 103, nueva sociedad 182)

Aun cuando, para 1996, la cuota del MUPP NP fuera de menos del 10% de la cámara nacional y, en total, sólo en 2.5% de gobiernos locales llega a ser una de las tres primeras fuerzas políticas (Jijón); frente a la opinión pública, la presencia del MIE aparece como referente para la discusión de las decisiones públicas como el actor hegemónico desde lo que para Barrera es el "campo popular"¹⁹⁸. Lo cual se puede leer en las declaraciones del dirigente histórico de la CONAIE Luís Macas, diputado nacional de 1996-2000:

"Hemos logrado un espacio político, entramos en la escena política del país, con lo que se debe aceptar que se ha dado un cambio en la correlación de fuerzas y en la situación política global. Por la fuerza de nuestra protesta tanto la sociedad civil como el estado se vieron obligados a reconocer a los indios y a nuestro movimiento como fuerza política importante del movimiento popular de este país." (Macas 1991:18)

Sin embargo, la consecución de los escaños en diferentes niveles de representación de los gobiernos locales y nacional no significó para el MIE la desaparición de sus acciones contenciosas de protesta¹⁹⁹; mismas que se plantearon apegadas a una agenda abiertamente antineoliberal y dejando en un segundo plano, al menos discursivamente, la agenda de reivindicación étnica (esto es más evidente a partir de 2000). La acción política, paralela a la de representación formal del MIE desde 1996 oscila entre la presión con actos

¹⁹⁸ "El papel que hasta entonces había jugado el movimiento indígena le situaba en condiciones de construir hegemonía en el campo popular. El acumulado social y político alcanzado y la expectativa generada se procesó en tres andariveles: a) la formación de la Coordinadora de Movimientos Sociales que recogía un eje de alianzas con afinidades políticas diferenciadas de los frentes sociales ligados a la izquierda socialista y comunista; b) la negociación con el Estado en la búsqueda de políticas e instituciones con participación y decisión directa de los indígenas sobre los recursos públicos; c) la constitución de formas autónomas de representación y participación político-electoral" (Barrera, 2002: 98).

¹⁹⁹ Esta afirmación se sustenta en la literatura desde los aportes de Barrera 2001, Ramírez, 2003 y León, 2005. Sin embargo, Guerrero (2005) habla de un "efecto Pachakutik" en el cual identifica la caída de la expresión contenciosa del movimiento social MIE a partir de la participación electoral del MUPP NP.

colectivos contenciosos para incidir en las decisiones (cuatro levantamientos de escala nacional) y la constitución de espacios informales, no oficiales, en los cuales se trató de acercar el debate de los problemas públicos nacionales, discutir propuestas y de propiciar decisiones o mandatos simbólicos hacia las instancias ejecutivas con otros sectores de la población no necesariamente indígena. Tal es el caso de la formación de los Parlamentos Indígenas y Populares; la Asamblea Constituyente Alternativa, los foros contra el TLC, el gobierno nacional desde la sombra, etc. Mientras que por el lado del MUPP NP los espacios de representación política se volvieron puntos de exposición, divulgación y negociación de las demandas de las organizaciones sociales.

La constitución de éstos espacios, desde la interpretación de Fraser (1993: 41) nos posibilita hablar de la existencia de espacios públicos “alternativos”, a los que denomina “contra-públicos o subalternos”; por cuanto se trata de terrenos discursivos paralelos en donde “los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contra-discursos que les permiten formular posiciones opuestas acerca de sus identidades, intereses y necesidades”. En este estudio no buscaré analizar esos “espacios públicos alternativos”, ya que me ocuparé de revisar la intervención del MUPP NP en la esfera política y los productos de esa intervención. Asimismo buscaré analizar las acciones contenciosas de 1996 a 2006, pero desde sus efectos o productos en la interacción con el actor Estado.

Para ello propongo revisar esquemáticamente y de forma comparada las intervenciones de escala nacional del MIE, con acciones contenciosas y del MUPP NP en negociaciones institucionales con el Estado de manera oficial.

4.1 La participación política del MIE en el espacio nacional 1996-2006

Como lo manifestara en la introducción de este capítulo, para esta sección nos proponemos dar cuenta cómo la CONAIE y el MUPP NP, en el espacio nacional, acompañaron sus acciones contenciosas y de representación ante el sistema político formal para lograr cambios en las políticas del país. Pero ya no desde una visión de los “inputs”, sino desde los outcomes de política pública. Es decir, nos vamos a preguntar ¿Cómo participan?, sino ¿Qué consiguen? los actores colectivos que identificamos

como parte del MIE; toda vez que en los capítulos anteriores ese cómo ya quedó resuelto.

Por ello, más allá de hacer un recorrido por las acciones colectivas de protesta, las agendas de reivindicación y los repertorios que marcaron la dinámica contenciosa del MIE desde 1996 a 2006, propongo revisar qué se logró y cómo se lo hizo. Ello implica vincular el relato los elementos de la agenda política nacional que se vieron permeados por la dinámica de la protesta y que se apuntalaron por la presencia de miembros del MIE en instancias de representación política formal.

Así, el propósito de este acápite es dar cuenta, de manera esquemática, de los cambios en las políticas públicas a cuenta de la acción multidimensional del MIE.

Si nos remontamos a 1992, la primera acción que se le atribuye como un “outcome” de política pública a la acción contingente del MIE es el plan emergente de titularización de tierras a comunidades indígenas, por parte del gobierno de Rodrigo Borja. La medida de gobierno, como lo detalláramos en el capítulo 2, se debió a que durante más de una semana el país se vio paralizado por una serie de movilizaciones de parte de las organizaciones afiliadas a la CONAIE, en especial las amazónicas. Si bien, en principio el gobierno nacional se resistió a negociar con los promotores de la medida de hecho, la presión política que supuso la segunda manifestación de cerca de medio millón de indígenas (5% de la población en ese entonces), hizo que de manera emergente se cediera en el más operativo de los ocho puntos de reclamo de la CONAIE.

Si bien la interlocución de parte del ejecutivo no contó con la presencia del presidente de la república, el ministro de gobierno, Andrés Vallejo, representó la decisión de gobierno al más alto nivel. El ministro se vio obligado a coordinar de manera emergente una medida puntual para resolver “el problema de los indios” (Nelra, 1992). Sin embargo, al analizar la acción de gobierno, que consistió en entregar títulos de propiedad de 200.000 predios que se identificaron como de posesión ancestral de comunidades indígenas, observamos que en la identificación del problema público (como punto de partida para el diseño de la política pública) tuvo una visión excluyente y etnocentrista del espacio público. Es decir, al identificar al problema público, el

ministro de gobierno hizo una lectura desde una sociedad donde los pueblos indígenas juegan un papel marginal, históricamente alienados de la construcción de una nación donde los ciudadanos plenos son los mestizos.

La razón de esta afirmación yace en que el problema público, para el ministro, nunca fue la importancia del respeto a la territorialidad de las comunidades ancestrales; así como tampoco fue la formalización de esquemas “informales” de tenencia de la tierra como el de las comunas. Por el contrario la forma en cómo se resuelve el reclamo de la CONAIE de 1992, fue identificando como problema público a la movilización en sí misma. O sea, el problema público a enfrentar desde la acción de gobierno fue el bloqueo de las vías derivado de la presencia masiva de indígenas en un espacio urbano que no les correspondía (El Comercio, 1992)

Siendo así, la solución en términos de políticas apuntó hacia resolver los síntomas inmediatos y aparentemente “objetivos” de la movilización y por tanto posibles de resolver con una medida concreta (Neira, 1992). Lo cual supuso olvidar un elemento básico de la construcción participativa de las políticas, que es la coordinación y el diálogo entre los “stakeholders”. Por lo que, aun cuando de parte de la CONAIE se aceptó la entrega de los títulos de propiedad, el programa fue duramente criticado. Humberto Cholango utiliza la frase “peor es nada” para definir cómo recibieron los títulos de propiedad “como un pan para callar la boca de miles de indios que durante 500 años fuimos tratados peor que perros”²⁰⁰.

El descontento de la CONAIE por la indiferencia del gobierno nacional para incluir dentro de su agenda los problemas de los pueblos indígenas, identificados en la plataforma política del levantamiento de 1990 y que se volvieron a retomar en el de 1994, llevó a la CONAIE y sus organizaciones a redireccionar sus estrategias de negociación con el Estado. Es así que en 1995 el MIE propicia alianzas con sectores sindicales y de “intelectuales de izquierda” que legitimaron y ampliaron el espectro de demandas indígenas a un espacio de reivindicaciones del campo popular del país (Barrera, 2001). Al asumir como propio el discurso antineoliberal y definir al proyecto de Estado plurinacional como antiimperialista, el MIE logra consolidarse como el actor

²⁰⁰ Op.cit entrevista a Humberto Cholango, 08/2007

socio-contencioso más importante del país. Lo cual le permitió interpelar al Estado en la consulta de 1995 y ganar con un voto de rechazo a las reformas planteadas por el gobierno.

En el capítulo 3, al describir cómo se usaron las redes del MIE para articular la campaña por el “no” en la consulta de 1995, fue evidente que el actor social da un primer paso para incursionar en la arena electoral como espacio de influencia política. Por lo tanto, debo identificar a la no implementación de las reformas promovidas por Duran Ballén como un segundo “outcome” de políticas públicas derivado de la acción contenciosa del MIE. Toda vez que, al definir que una de las alternativas de políticas es la de “no hacer nada y seguir como están las cosas” (Bardach, 1998), podemos afirmar que la toma de decisiones públicas en el espacio del referendo de 1995, fue una política pública ante el problema de la falta de modernización del Estado, identificado por el actor gobierno nacional (ejecutivo).

Entre 1995 y 1997 donde el MIE tiene un papel protagónico en la Asamblea Nacional Constituyente, se dan varias acciones del MIE, que si bien generan por sí solas outcomes de políticas públicas, bien puede atribuírseles una cuota de causalidad en una parte de ellas.

Empecemos por la caída de Bucaram. En 1996 fue elegido presidente de la república Abdaiá Bucaram Ortiz sobre una plataforma política abiertamente populista: ofrecimiento de un millón de plazas de empleo, quinientas mil viviendas populares, mejora de la educación pública a estándares internacionales, salud universal, etc. Sin embargo, el contagio de la crisis económica regional de mediados de los noventa, los bajos ingresos petroleros y un histórico déficit fiscal hicieron que Bucaram conforme un equipo económico que diseñara estrategias de política fiscal y monetaria que le ayudaran a solventar la crisis financiera sin pagar costos políticos altos.

En oposición a la retórica clientelar que llevó a Bucaram al poder en 1996, las medidas de ajuste estructural, comprendidas como el Plan “Cavallo-Bucaram”, hicieron, ya en la cotidianidad de la población, visualizar como inviable al “gobierno de los pobres”²⁰¹. Según Bustamante (2001), la implementación del también llamado “paquetazo económico”, por sí sola, no

²⁰¹ Consigna con la que Bucaram llevó su campaña presidencial.

explica que de inmediato se viviera un ciclo de protesta alto, mismo que llevó en menos de dos meses a la caída del régimen. Para el autor, la variable que posibilita explicar la explosión de descontento popular contra el denominado “bucaramato” fue el agotamiento de la economía moral de la población²⁰². Lo cual puede traducirse en que “tiene sentido rebelarse, oponerse y resistirse a los cambios de precios, porque es resistir a una violación de derechos o una injusticia evitable” (Bustamante, 2001).

Según Barrera (2001), es claro que el MIE fue el actor social que forzó la caída del presidente Bucaram desde las calles, aludiendo precisamente a esa economía moral, pero ya no sólo de la población india, sino del conjunto de la población nacional. Es decir, en 1997, el MIE ya consolidado como el “actor hegemónico del campo popular” (Barrera, 2001) es capaz de interpelar al imaginario político de los estratos medios urbanos, a partir de un discurso sobre valores políticos que hacían ver como intolerable el comportamiento del jefe de estado de ese entonces. Por lo tanto, la única salida frente a un problema público de la comunidad política nacional era, precisamente, el derrocamiento del presidente de la república por encima incluso de las instituciones formales que impedían una sucesión presidencial por iniciativa “popular”.

²⁰² Bustamante toma el término “economía moral” en el sentido de Thompson (1971), donde se vincula la cosmovisión ética, que es común a muchas formas de vida social centradas en lo comunitario, con la idea de justicia de los mercados. Para Thompson, las relaciones sociales son vistas como resultado de una red de obligaciones éticas (históricamente construidas) entre personas concretas, no como un resultado de leyes sistémicas, como lo propone la economía política donde el criterio de funcionamiento de los mercados es la eficiencia. El autor arguye que las condiciones de la vida social son ante todo un conjunto de contratos que aseguran a cada una de las partes un status o una situación claramente identificable y estable. Cualquier esfuerzo por conseguir o por tolerar cambios, no legitimados por alguna forma de consenso solidario, es visto como violación ética de la confianza y de la obligación de mutua consideración. En el estudio de Thompson, sobre los “motines del pan” en Inglaterra del S XIX, se establece que hay una relación entre las violaciones de los contratos de precios “justos” de parte de los productores de pan y las actividades de protesta de los consumidores. Siendo, tales actividades de protesta altamente ritualizadas y sometidas a un conjunto de reglas consuetudinarias. Estas acciones buscaban forzar a las autoridades a tomar cartas en el asunto e intervenir, a fin de restablecer el “statu quo ante”. Con frecuencia estos movimientos obtenían al menos una parcial satisfacción de sus demandas a través de la presión social. De hecho, el motín popular era un procedimiento casi legal que se repelía de acuerdo a un libreto preestablecido.

Desde Thompson, para la economía moral el estado, frente al sistema de precios, debe actuar como el gendarme del cumplimiento de obligaciones mutuas entre las partes. En caso de que alguna de estas violase tal sistema de obligaciones, sería deber del Estado intervenir a fin de restablecer, hasta el límite de sus posibilidades. Debe entenderse entonces que el agotamiento de la economía moral se refiere más a la ruptura de un “status quo” consensuado como justo, por uno nuevo cargado simbólicamente de valores contrarios a los de la solidaridad comunitaria. (Bustamante, 2001).

Los ejes del discurso del MIE “no robar, no mentir y no ser ocioso”, que se expusieron en detalle en los capítulos 2 y 3, fueron usados como consigna para las movilizaciones que se dieron por dos meses fundamentalmente en Quito. Es de destacar que al replantearse la política de alianzas en 1994, para 1997 la CONAIE logró articular el denominado “Frente Patriótico de Defensa del Pueblo”, donde confluyeron: CMS, CONAIE, FUT, Frente Popular y varios partidos políticos de izquierda.

La acción colectiva que produjo finalmente la caída de Bucaram fue la huelga nacional “por la dignidad, la honestidad y contra el neoliberalismo”, el 5 de febrero de 1997. La plataforma inicial del FPDP comprendió:

“La derogatoria de las medidas económicas y de la propuesta de convertibilidad; la defensa de la soberanía del territorio; la no privatización del Seguro Social, del petróleo y las comunicaciones..., llamar a una asamblea constituyente, fijar fecha para el juicio al ministro Alfredo Adoum y al procurador Leonidas Plaza y, finalmente, establecer fechas para la discusión de proyectos de ley de beneficio social (leyes de aguas, de seguro social campesino, de creación de un fondo de crédito preferencial para pequeños productores campesinos, de iniciativa popular y la ratificación del convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas)”. (Últimas Noticias, 23 de enero de 1997).

Sin embargo, dos días después, la consigna que recogieron los diarios del país fue “¡Bucaram fuera!”, atendiendo a las declaraciones del líder de la CONAIE y diputado del MUPP NP, Miguel Llucio, donde demandaba la renuncia del presidente de la república (El Hoy, 1997). La renuncia nunca se dio, sin embargo, las FFAA en horas de la mañana del 7 de febrero de 1997 retiraron el apoyo al presidente Bucaram “ya que no se puede garantizar la integridad física del mandatario” (El Comercio, 1997). En horas de la tarde representantes de todos los bloques legislativos, excepto del PRE (partido oficialista) y unos cuantos legisladores “independientes” marchaban junto a los líderes del FPDP en el centro histórico de Quito. En los discursos que se expresaron “sobre la camioneta”²⁰³ se perseguía legitimar políticamente una salida inconstitucional al impasse que producía la no renuncia de Bucaram. En horas de la noche, el Congreso nacional, bajo iniciativa de la bancada de la DP y apoyada en la argumentación por diputados del MUPP NP, procedió a votar por la declaratoria de incapacidad mental para ser presidente de la república de Bucaram. Por lo tanto destituirlo del cargo.

²⁰³ Expresión usada para representar a la tarima que propició en FPDP y en la cual se fueron subiendo personajes políticos, sociales, religiosos de todas las tendencias para rechazar las políticas de Bucaram y pedir su renuncia o que lo renuncien (Buistamante, 2000)

En términos de políticas no podríamos identificar una política pública como tal, mas sí una decisión de gobierno que rebasa incluso al actor Estado y se toma en un espacio público, un tanto anárquico (propio de la política de las calles), para determinar la continuidad de la máxima autoridad del país. Esta decisión pública no podría decir que es propiciada por el MIE, pero si podemos identificar varios elementos de la acción colectiva contenciosa que sin duda la propiciaron. Es claro que la intervención de actores con poder de veto, como las FFAA, es clave para que esta decisión haya tomado el curso de acción que tomó. Por otro lado, considero que esta acción contenciosa más allá de generar la decisión pública fue capaz de generar el espacio público donde se la adopta. Además tal acción del MIE se convierte en multidimensional a la hora de operativizar la decisión pública en el espacio institucional, ya que los diputados del MUPP NP fueron capaces de articular acuerdos tendientes a viabilizar la resolución que finalmente destituyó al presidente Bucaram.

Como parte del acuerdo entre los actores políticos que intervinieron en el derrocamiento de Bucaram se nombró como presidente interino al entonces presidente del Congreso, Fabián Alarcón Rivera. Alarcón asumió el cargo con el mandato expreso de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que hiciera posible un “nuevo pacto social en el país” (Neira, 1997).

El pedido de convocatoria a la ANC contó con el beneplácito del MIE, ya que se observó como la oportunidad histórica de institucionalizar los pedidos de conformación de un Estado Plurinacional. Asimismo, con una correlación de fuerzas favorable, sería más fácil ratificar el Convenio 169 de la OIT, que supone toda una legislación nacional que protege y discrimina positivamente a los pueblos indígenas, ya que durante el gobierno de Bucaram las negociaciones entre la CONAIE y el secretario de asuntos indígenas fueron accidentadas y prácticamente nulas. Ello debido a que desde el MIE se perseguía que la instancia de definición de políticas públicas específicas para los pueblos indígenas sea manejada por un concejo ciudadano con el rango de ministerio. En tal motivo, como pudimos ver en el pliego de peticiones de la FPDP, el reclamo inicial de la CONAIE hacia el régimen de Bucaram era la desaparición del ministerio-secretaría de asuntos indígenas y cambiarlo por el mencionado concejo.

Al Instaurarse la ANC, con 7 representantes del MIE en su seno, las expectativas fueron grandes. Sin embargo, al leer el texto constitucional nos topamos que los outcomes, en políticas, obtenidos sin dejar de ser significativos no llenaron esas expectativas de hacer del Ecuador un Estado plurinacional, ya que los logros del MUPP NP respecto del proyecto político de la CONAIE se pueden resumir en: la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, mas no de plurinacional como era el objetivo inicial; explicitar un capítulo sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, aunque no en el detalle que se pretendía, siendo rechazada en la votación del pleno el 60% de la propuesta de la asambleísta Nina Pacari; el reconocimiento del pluralismo jurídico y la creación de las circunscripciones territoriales indígenas con ejercicio de formas de justicia ancestral, pero sin un reglamento que las sustente.

Siendo así, revisemos de manera breve²⁰⁴ los artículos donde mayor influencia notamos de los asambleístas del MUPP NP, que durante los 9 meses que duró la asamblea fueron apoyados por 14 marchas de respaldo, donde se hicieron explícitas las demandas específicas de parte de las organizaciones relativas al MIE.

A más del artículo 1 de la constitución donde se define el tipo de Estado a la República del Ecuador, se inserta la categoría de pluriétnico y pluricultural, el artículo más importante y que recoge la mayor cantidad de dimensiones políticas y los aportes de la denominada Asamblea de los Pueblos del Ecuador, fue el Artículo 84. Cuyo texto integro pongo a consideración a continuación:

El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar de utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.
3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley;
4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras;
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección, y explotación de los

²⁰⁴ Al presentar esta parte no pretendo hacer un análisis de cada artículo de la Constitución, sino presentarlos como un outcome de la influencia del MUPP NP en la ANC, conforme se detalla en la tabla A1 de ANEXOS..

recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socioambientales que les causen.

6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.

7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de autoridad.

8. A no ser desplazados como pueblos, de sus tierras;

9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo, conforme a la ley;

10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.

11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.

12. A sus sistemas conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de Vista de aquella.

13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.

14. Participar mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen. (ANC, 1998)

Dado que el presente estudio no tiene como objeto el análisis constitucional ni la argumentación jurídica de cada una de las implicaciones de este (art. 84) y de los artículos 1, 3, 4, 62, 97, 161, 23, 40, 67, 83, 84, 191, 267 y 238, en la Tabla A1 de anexos realicé un ejercicio de clasificación de cada texto constitucional según varios ejes de política, con el fin de visualizar cuales fueron los resultados de la intervención del MUPP NP en cuanto a derechos de los pueblos indígenas. Así, identifiqué los siguientes ejes: Multiculturalismo, Derechos colectivos; Lucha contra el racismo y discriminación étnica, Autodefinición de los pueblos y subjetividad; Uso del idioma y defensor de oficio; Normas y procedimientos; Coordinación del derecho Indígena con el sistema jurídico nacional; elección de autoridades propias; Uso de símbolos que los identifiquen; "Otras" normas que regulan asuntos territoriales; sobre recursos y áreas protegidas; derecho a no ser desplazados, resaneamiento y gratuidad de las tierras de los pueblos ancestrales. La elección de los ejes fue basada en criterios propios y trata de recopilar la riqueza de cada texto constitucional (artículos y literales específicos) donde a decir de los propios líderes del MUPP NP, que fueron asambleístas, tuvo protagonismo y "se nota la mano del Pachakutik" (Pacari, 2000).

Luego de terminado el proceso de confección de la Constitución en

1998, como era de esperarse el MIE realizó un ejercicio de evaluación del papel del MUPP NP en la ANC. Una de las conclusiones del Congreso nacional del MUPP NP fue que era necesario dar un paso más allá en la legislación inherente a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, toda vez que “quedaron muchos cabos sueltos y necesitaban de una ley que regulara el cumplimiento del espíritu de la norma”²⁰⁵. En tal motivo se acordó que debía impulsarse de manera urgente la ratificación de parte del Congreso Nacional del Convenio 169 de la OIT, en el cual, con motivo de la década de los pueblos indígenas de la ONU, la OIT desarrolló un tratado internacional que incorporado en las legislaciones nacionales representa un avance enorme en cuanto a reconocimiento y garantía de derechos de tercera generación.

El convenio de la OIT fundamentalmente busca que los estados aseguren a los miembros de los pueblos indígenas “gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población” (OIT, 1999: s/p). Por lo que, en mi opinión, tanto el articulado constitucional, como el convenio íntegro constituyen la objetivación institucional de una política de protección a las minorías étnicas, que al menos normativamente va a ser el marco que rige al resto de políticas públicas. Lo cual en sí mismo es una ruptura con la forma de concebir al Estado que había sido la tónica desde los inicios de la república, conforme lo anotamos en el capítulo 2.

A finales de 1998 toma cuerpo la demanda de creación del concejo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, como órgano adscrito a la presidencia de la república encargado de la gestión y coordinación de las políticas públicas en asuntos indígenas. Lo cual significó que a través de un decreto ejecutivo se da nacimiento al CODENPE como institución con rango de ministerio. La particularidad de este concejo es que su dirección no la designa el presidente de la república, sino que nace del seno de las propias organizaciones sociales y donde tienen cabida cada una de las 16 nacionalidades indígenas del Ecuador.

En sí misma la creación del CODENPE es un gran paso como política

²⁰⁵ Op. cit. entrevista a Talahua, 08/2007.

pública descentrada del actor gobierno, ya que la definición de los problemas públicos, en primera instancia, contaría con la presencia de representantes de los pueblos y nacionalidades, lo cual rompe con la estructura “top-down” tradicional en el manejo de la política estatal para este asunto en específico.

De 1999 a 2002 ocurren dos fenómenos no menores que merecen un estudio detallado, pero que sin embargo toparemos solo tangencialmente: la caída del presidente Mahuad y la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, FODEPI.

Sobre el primer fenómeno, para nuestros propósitos, debo decir que a más de los elementos señalados para el derrocamiento de Bucaram, en la caída de Mahuad, es evidente una política de alianzas del MIE más amplia y que incluyó como actores clave a miembros de rangos medios de las FFAA. Por otro lado, en concordancia con García (2004), en 2000 el MIE aparece como el único interlocutor capaz de interpelar al estado en su demanda por no implementación de políticas de ajuste estructural en el país. A más de ello, es de anotar que el MIE en la coyuntura se hace de un capital político tal que a renglón seguido le permite ganar las elecciones presidenciales en 2002.

Respecto del segundo “outcome”, el FODEPI se crea a través de una partida del presupuesto nacional de 10 millones de dólares, destinado al financiamiento de proyectos productivos para las comunidades y que se encuentra actualmente en funcionamiento. Tal fondo dinamizó la gestión del CODENPE y permitió actuar en coordinación con los gobiernos locales del MUPP NP en la generación de políticas públicas participativas en el fomento del denominado desarrollo humano integral de los pueblos indígenas.

4.2 El MIE y los Gobiernos locales alternativos.

El presente acápite tiene un objetivo, analizar cómo se articula discursiva y programáticamente el proyecto político de reivindicación nacional del MIE con la experiencia de los gobiernos locales de Pachakutik (en el nivel provincial y municipal). Para ello dividiré el acápite en dos secciones: la primera, que da cuenta de los elementos discursivos del programa de gobierno del MUPP NP en el nivel local y la forma en cómo ese discurso se define en términos de lineamientos de políticas públicas que se van a aplicar en los gobiernos locales ganados por Pachakutik a partir de 1996; la segunda

sección, en cambio tratará de establecer de manera genérica las prácticas de gobierno y la visión de los actores sobre el proceso de los denominados "gobiernos alternativos".

Dada la división de las secciones de este acápite, debo señalar que la clave para entender esta parte del trabajo es vincular lo que hasta ahora ha sido una descripción del (actor) MIE en la escena nacional, a través de sus formas de hacer política, con un análisis de sus prácticas como movimiento social y partido político en el gobierno, en espacios locales donde existe una preeminente población indígena.

Por lo cual, el presente acápite cobra relevancia a la hora de caracterizar la propuesta de generar formas "alternativas" de gobierno, que sintetizan discursivamente la proclama de constitución de un Estado plurinacional²⁰⁶. Por otro lado, este acápite nos permitirá entender la lógica política de los gobiernos locales del MUPP NP y, sobre todo, la lógica de los procesos de hechura de políticas públicas que privilegia el MIE. Lo cual nos cederá el paso para entrar de lleno en el análisis de tales prácticas en los casos que hemos propuesto, desde una óptica de Gobernanza. De tal manera que al entender qué persigue y cómo opera el actor político y el actor socio contencioso en el nivel local a la hora de generar políticas públicas, estaremos en posibilidad de comprender el papel que juega el MIE (desde sus dos componentes) en la Gobernanza local del Ecuador.

4.2.1 Los elementos discursivos y programáticos de los gobiernos "alternativos" de Pachakutik.

Los acuerdos de la asamblea nacional de la CONAIE de 1993 tuvieron dos objetivos a la hora de redefinir el proyecto político del MIE hacia la participación política directa de las organizaciones indígenas en la administración de los gobiernos locales: 1) la ruptura total de la administración étnica y 2) la generación de gobiernos participativos para articular las demandas de los pobladores con políticas que privilegien el desarrollo local (Macas, 1996: s/p).

²⁰⁶ Como se mostró en el acápite y capítulo anteriores, la propuesta, que en lo contencioso se vuelve demanda de construcción de un estado plurinacional es interpretada de varias formas. En este acápite busco vincular este concepto con la pertinencia de gobiernos locales alternativos como una comprensión desde las políticas públicas a esa idea de plurinacionalidad.

Más allá de buscar el monopolio de la representación étnica en la administración territorial de las jurisdicciones de mayor población indígena del Ecuador²⁰⁷; en 1994, el proyecto político de la CONAIE se planteó como un reto generar formas de gobierno local que sirvieran de base “para confrontar en las comunidades al neoliberalismo desde lo cotidiano, generar, contrapoder desde abajo y proponer formas alternativas de desarrollo territorial”²⁰⁸. Ello implicaba:

la generación de un nuevo régimen que facilite la práctica de la democracia directa y efectiva dentro de la gestión de lo público, donde la responsabilidad y el poder no está únicamente en el Estado, ni solamente compartida con el mercado, sino que involucra a los diversos actores sociales con responsabilidades y competencias permitiendo construir nuevas institucionalidades, normas y prácticas relacionadas al manejo de recursos (RIMISP, 2004).

A partir de la decisión del MIE de participar electoralmente con lista propia, cada acto proselitista del MUPP NP (hasta la fecha) ha promulgado la búsqueda de “procesos de cambio tanto en la forma de gobierno y la administración pública, como en la gestión del territorio local” (Torres, 1999: s/p). En el espacio local, discursivamente, ese deseo de cambio en la forma de gobierno que, entendemos, es un deseo de cambio en la esfera de las políticas, se acompaña con otra consigna de cambio político, esta vez desde la estética de la representación; ya que, el rostro del indio, tradicionalmente excluido de la toma de decisiones públicas, se vuelve el emblema de la ruptura de la mediación y del denominado “ventrilocuismo político” por parte de los mestizos y sus partidos políticos “tradicionales” (Barrera, 2002). Pero además, representa el cambio de una estructura de dominación étnica, excluyente que prevaleció (como vimos en el capítulo 2) hasta la desarticulación de la hacienda, hacia la instauración de un esquema de democracia comunitaria que implica respeto; tanto en la forma en que se organiza la sociedad con equidad étnica en la participación política, como en la persecución del bienestar material de la población con políticas no discriminatorias y que procuren un “desarrollo” de la población en su conjunto, procurando la igualdad de oportunidades.

²⁰⁷ Interpretación que se puede desprender de una lectura superficial de la resolución del Congreso Nacional de la CONAIE de 1994, donde se establece que se privilegia la participación electoral a los lugares donde la población indígena sea mayoritaria y donde el tejido organizativo sea fuerte.

²⁰⁸ Fragmento de la entrevista realizada a Ricardo Carrillo, secretario técnico de la Coordinadora de Gobiernos locales Alternativos del MUPP NP

De esta forma, la dimensión simbólica del cambio que genera la aparición del MUPP NP, representa el ascenso y la consolidación de actores tradicionalmente vistos como subalternos en el proceso de representación de sus demandas ante el sistema político formal. Por ello, el discurso político del MUPP NP asume que el único actor capaz de crear un contexto institucional con la suficiente fuerza social favorable al cambio de las condiciones políticas, sociales y económicas de los territorios mayoritariamente indígenas es el propio MIE a través de sus miembros (CIUDAD, 2001). Lo cual se podría leer como un punto de diferenciación con el discurso, que en ese momento se manejaba en el nivel nacional por el MUPP NP, cuya base era la consigna "nada sólo para los indios". Empero, en palabras de Talahua (coordinador nacional del MUPP NP), el espacio nacional y el local son convergentes pero diferenciados en la estrategia de interpelación discursiva desde el actor MUPP NP, ya que:

de 1996 a 2000 la línea que manejábamos (en la CONAIE) era hacer ver que el Pachakutik no era un partido sólo de indios (...) sino un movimiento de y para quienes históricamente hemos sido excluidos de las decisiones y de la política (...) aunque en el campo, decir excluido es lo mismo que decir indio (...) en la ciudad eso cambia porque tenemos otros actores (...) por eso el Pachakutik nos une como indios pero fundamentalmente como pobres o empobrecidos por el mal manejo del estado²⁰⁹

Aun cuando para 1996 la agenda de reivindicación étnica paso a subordinarse al discurso antineoliberal (Rodríguez, 2005), es claro que el eje que articula la cohesión y promoción política del MIE es la demanda de un estado plurinacional²¹⁰. Como lo destaca el proyecto político del a CONAIE (1994) y el documento de horizonte político del MUPP NP (1998), ya que ambos coinciden en definir a la Plurinacionalidad como:

El Estado nuevo (...) postcolonialista (...) que se caracteriza por la igualdad, unidad, respeto reciprocidad y solidaridad de todas las Nacionalidades y Pueblos que conformamos el Ecuador. Reconoce el derecho de las Nacionalidades a su territorio, autonomía política - administrativa interna, es decir a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural científico y tecnológico; para garantizar el desarrollo de su identidad Cultural y Política; y por ende al desarrollo integral.

A decir de Ricardo Carrillo, programáticamente, el tema de los gobiernos locales se inscribe en el proyecto del Estado plurinacional; ya que "es la forma objetiva en la que el nuevo estado postcolonial y antineoliberal se

²⁰⁹ Entrevista con Gilberto Talahua, Coordinador Nacional del MUPP NP, lograda el 16 de agosto de 2007

²¹⁰ En el capítulo 2 desarrollamos los elementos de esta reivindicación, para ampliar la discusión sobre el tema en el Ecuador verse Anexo 2, donde recogemos varios aportes para su definición.

va construyendo desde abajo”²¹¹. Esta construcción del poder “desde abajo”, se entiende como la captación de los gobiernos desde el nivel local (parroquial, municipal y provincial) hasta el nacional. De tal manera que en cada uno de esos niveles de administración pública, se generen dinámicas participativas de gobierno comunitario donde imperen como principios: la democracia directa, la autonomía de los pueblos, la equidad social (de género y generacional), la interculturalidad, la sostenibilidad y la participación organizada (CIUDAD, 2001: 9). Veamos entonces qué elementos se desprenden de éstos principios:

a) En contraposición con la idea de democracia liberal representativa²¹², se plantea la construcción de nuevas instancias de democracia participativa-deliberativa-directa, las cuales se basan en la participación social, a través de instancias que privilegien la discusión y deliberación colectiva de los problemas de la comunidad con incidencia real en la toma de decisiones; tratando de dejar en su mínima expresión a las intermediaciones y a la discrecionalidad de las autoridades. Tales instancias de participación se posibilitan a través de las acciones de las organizaciones sociales locales y la institucionalización de espacios como las Asambleas cantorales como los órganos máximos de definición de políticas públicas. Además de caracterizar a esos espacios como abiertos, inclusivos y de permanencia voluntaria (GTZ, 2007: 7). La expresión, con el carácter de consigna, que ejemplifica este postulado es aquella de “gobernar obedeciendo”. Cuando Miguel Lluco (coordinador nacional del MUPP NP de 2000 a 2004 y diputado por Chimborazo 1996-2000) se refería al fundamento del plan de gobierno del MUPP NP lo resumía como “una forma de hacer que se respete la decisión popular en cada momento” (Rodríguez, 2005: 180).

b) Si analizamos brevemente la premisa de “autonomía de los pueblos”, tendremos en cuenta que se alude a la característica de la “Gobernanza local”, que denominamos “capacidad de autogobierno de las comunidades políticas”. Lo cual, para el caso que analizamos, implica el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión y la autonomía como fundamentos de los

²¹¹ Fragmento de entrevista con Ricardo Carrillo.

²¹² Por motivos estrictamente de tiempo y de pertinencia, no discutiré los elementos de filosofía política que entraña la crítica desde la democracia participativa - directa (real) hacia la democracia liberal representativa. Para abundar en esta discusión verse (León, 2005)

gobiernos comunitarios perseguidos por el MIE (2001: 11).

c) Al hablar de equidad social, en términos de políticas, el proyecto de Plurinacionalidad puede ser visto como un modelo de gestión basado en la búsqueda del desarrollo humano integral. Asunto que se vuelve en sí mismo un paradigma que “propugna el desarrollo armónico y equilibrado de toda la sociedad (mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, etc.) en un marco de paz, justicia, libertad, equidad y democracia” (CONAIE, 1994: 2)

d) Mientras que al hablar de interculturalidad y participación organizada, se hace referencia a una característica del proceso de hechura de políticas públicas en Gobernanza: la coordinación de intereses en la esfera de lo público. Unda (2000) puntualiza al respecto que el proyecto de gobierno contenido en la propuesta del estado plurinacional implica que “La esfera de desenvolvimiento de esta participación política es una nueva relación estado-sociedad civil, donde se busca la afirmación de intereses comunes (públicos) y no de aquellos de carácter exclusivamente privados” (Unda, 2000: 25). Lo cual nos lleva a definirlo en relación a la noción de interculturalidad que propone la CONAIE, en tanto es un espacio de diálogo entre los miembros de la comunidad respetando sus diferencias culturales, históricas, políticas, etc. Haciendo una interpretación de esto, es de señalar que al calificar como intercultural al diálogo de los miembros de una comunidad política en el proceso de hechura de políticas, nos referimos a la inauguración de un espacio institucionalizado de diálogo intersubjetivo entre los interesados y afectados por una política particular; lo cual, a su vez sería hablar de un espacio donde se integren los denominados “stakeholders” de Parsons, como lo vimos en el capítulo 1.

Pasemos a desglosar los elementos de esta propuesta de gobiernos alternativos. Programáticamente, el proyecto político de la CONAIE establece que “la forma más ágil de potenciar el cambio en las estructuras sociales y políticas ecuatorianas es a través de la reconstrucción de las bases institucionales de los gobiernos locales” (CONAIE, 2006). Esa reconstrucción es posible a su vez, como lo sostiene Humberto Cholango, con “la alcaldías y las prefecturas de nuestro lado para la implementación de la gestión

participativa comunitaria"²¹³.

Vistas en términos normativos, las nuevas instituciones propiciadas por los gobiernos "alternativos" buscan:

re-situar las relaciones entre estado y sociedad en una perspectiva horizontal, comunicativa y democrática (es decir tratando de pensar los límites de formas clientelares, tecno-burocráticas y jerárquicas con que hasta ahora tales relaciones han sido desplegadas en el Ecuador) (CIUDAD, 2001: 9)

Lo cual, a 1996, vendría a representar una innovadora propuesta de políticas, que supone la activación de procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión pública y aquellos de organización y participación social (2001: 11).

4.2.1.1 La participación social, la base de un municipio participativo

Promover la participación social, que luego sería resignificada como participación ciudadana²¹⁴ en los documentos de los planes de desarrollo local, implicó fortalecer acciones colectivas que no involucraban a la protesta en sus formas contenidas. Por el contrario, la aparición de espacios institucionalizados de participación social en los asuntos públicos ayudó a conducir esa "energía-ímpetu" social hacia formas de acción colectiva cooperativas en la hechura de políticas públicas (Ramírez, 2004).

Como ejemplos inéditos de incidencia de los pobladores en la toma de decisiones públicas, los espacios de participación social fueron la base de la gestión pública alternativa de los gobiernos locales del MUPP NP²¹⁵. Aun cuando a decir de Ospina (2006) el esquema de participación social de los "gobiernos alternativos" privilegia un esquema corporativista de discusión pública; una vez que los diseños institucionales de participación social logran generar un marco de reglas que inhiban al máximo ese corporativismo, los esquemas pueden alcanzar niveles muy altos de participación ciudadana no restringida.

Por otro lado, posicionar el elemento de la participación social, como la

²¹³ Entrevista con Humberto Cholango, presidente del ECUARUNARI, recabada el 18 de agosto de 2007.

²¹⁴ Según Ospina (2006) la distinción de sentido político que tiene la participación social vs. La participación ciudadana en los procesos de gobierno es la incorporación de actores colectivos e individuales en la hechura de las políticas públicas, ya que la participación social no necesariamente incorpora actores individuales en la política; mientras que la participación ciudadana no se puede entender sin la secularización de esa participación a título individual de cada ciudadano.

²¹⁵ Entrevista a Ricardo Carrillo, agosto de 2007.

base del proyecto de políticas del MUPP-NP, le permitió al actor político marcar distancia de los discursos de izquierda identificados como “tradicionales”²¹⁶. Ello se tradujo, inmediatamente, en la ampliación del espectro de posibles simpatizantes con la propuesta “innovadora”²¹⁷. En palabras de Ramírez, ello permite mostrar que existe “un incremento del poder social diferencia la forma en que se construye agenda pública del nuevo socialismo de aquellos que han pugnado por visiones estatistas (el socialismo “real”) o mercado-céntricas (el neoliberalismo) de organización social” (Ramírez, 2001).

Es de señalar que el hecho de anunciar que la participación social es la base de su programa de gobierno, para Pachakutik implicaba la articulación de una serie de procesos de innovación institucional con valores políticos que necesariamente debían estar fincados en el ethos político de la población. O sea, como lo sostiene el propio Carrillo, que para tener éxito la propuesta de hacer funcionar a los gobiernos locales sobre la base de la participación social de los miembros de la comunidad política, “debe existir una fuerte tradición social que permita fluir, a través de su cultura, los contenidos del poder colectivo democrático”. Así lo asume César Umaginga en su concepción del “gobierno circular” donde se reúne a indígenas, campesinos, mestizos y blancos dentro de un espacio plurinacional, multiétnico, intercultural y multilingüe.

El indígena ya no es excluido, es respetado como ser humano, no hay rechazo ni a su cultura ni a su identidad; no hay jerarquía social y política... que haya un solo círculo para que todos estemos juntos, es el ejercicio del poder desde abajo, el gobierno de los de los excluidos, de los que no han tenido oportunidad²¹⁸.

4.2.1.2 La Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA)

En 2001, fecha en la que se funda la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA), el propósito del Concejo Político Nacional del MUPP NP fue crear un espacio de coordinación entre los gobiernos locales de

²¹⁶ Carrillo se refiere a los discursos, proyectos políticos y programas de gobierno del PSFA (partido socialista frente amplio); MPD (movimiento popular democrático); ID (izquierda democrática, etc, ya que a principios de los noventa todas estas tiendas partidistas tenían como referente un estado ecuatoriano altamente centralista, cuyo flujo en el diseño de políticas era “top-down”

²¹⁷ En términos de preferencias electorales, es claro que en el nivel nacional, la emergencia del MUPP NP arrebató un buen número de votos al resto de partidos de izquierda. Prueba de ello es el 17% de la votación, que obtuvo Freddy Ehlers, candidato del MUPP NP, en la primera vuelta presidencial, frente al 6% total que obtuvieron el resto de partidos de “izquierda” en la misma elección; cuando en la elección anterior el total acumulado de votos por los candidatos de izquierda fue de 15%.

²¹⁸ Fragmento de entrevista a César Umaginga, prefecto de Cotopaxi, realizada el 17 de agosto de 2007.

Pachakutik que permitiera brindar orientaciones programáticas y técnicas para descender los lineamientos del proyecto político de la CONAIE hacia políticas públicas concretas²¹⁹. Así se constituyó un organismo cuya estructura se compone de una Asamblea donde concurren todas las autoridades electas por votación popular en gobiernos locales; un directorio formado por un Presidente y dos Vicepresidentes, electos por la Asamblea, y un Secretario Técnico, designado por el Directorio a cargo de la gestión administrativa de un cuerpo medianamente burocratizado de entre 5 y 10 personas (funcionarios de apoyo y voluntarios) (CGLA, 2004: 7).

El primer documento que arroja la CGLA es un manual guía para la capacitación de funcionarios municipales y de las prefecturas en “la gestión participativa de los gobiernos locales”. En el documento que se elabora en conjunto con varias ONG’s vinculadas al proceso de formación política y apoyo para el desarrollo en las comunidades indígenas, se delinea un listado de “políticas a ser promovidas por los GLA”: a) La promoción de dinámicas de organización colectiva autónoma (movimientos sociales, asociaciones); b) El impulso de dispositivos participativos que establecen efectivas interfases entre sociedad y estado; c) La creación de mecanismos de deliberación pública que promueven la toma colectiva de decisiones; d) El incentivo de dinámicas de economía solidaria/cooperativa; e) El fomento de principios de interacción social asentados en las ideas de solidaridad, fraternidad y comunidad de comportamiento (CGLA, 2002: s/n).

Al analizar estas políticas generales, encontramos que, tanto la promoción de dinámicas de organización colectiva autónoma, como el impulso de dispositivos participativos y la creación de mecanismos de deliberación pública tienen que ver con modos de gestión pública que pretenden elevar la capacidad de co-gestión pública de las políticas. Lo cual apunta a pensar en procesos de “gobernanza participativa, entendidos como la acción del gobierno sobre la forma de gestión de redes en las que participan una multiplicidad de actores públicos y privados” (CODENPE, 2007, s/n). Mientras que al fomentar de principios de interacción social asentados en las ideas de solidaridad, fraternidad y comunidad de comportamiento, claramente estamos

²¹⁹ Op.cit. Entrevista a Ricardo Carrillo, agosto de 2007.

hablando de promover valores inherentes al ethos comunitario, como lo definimos en el capítulo 2.

Según el CODENPE, estimular la organización colectiva autónoma de la sociedad civil implica fortalecer la asociatividad, las redes sociales y las organizaciones civiles que están presentes en las comunidades (CODENPE, 2005: s/n). Pero además, esta iniciativa conlleva a propiciar que se generen tejidos organizativos transversales a lo que son las organizaciones campesinas y étnicas, para el caso de las filiales locales de la CONAIE en sus formas OSG's y OPG's. En este sentido el lineamiento que propone la CGLA, en coordinación con el CODENPE y varias ONG's, es: promover las organizaciones de mujeres, jóvenes y adultos mayores; facilitar el funcionamiento de comités de usuarios en políticas específicas (p.e. de maternidad gratuita, atención a la infancia y gestión escolar comunitaria, etc.), generar instancias de control social de los principales servicios públicos; promover la organización de cooperativas y asociaciones de productores, intermediarios y emprendedores etc. (2005, s/n). Por ello, no es de extrañarse que el principal proyecto desarrollado por el CODENPE (con fondos del BM y de USAID) de 1998 a 2002 (PRODEPINE) mantuvo como uno de sus objetivos promover la asociatividad y el tejido organizativo de las comunidades indígenas ecuatorianas, destinando para el efecto cerca del 50% de su presupuesto (Jijón, 2006).

En lo que se refiere al impulso de mecanismos institucionalizados de participación, a manera de interfases efectivas entre sociedad y estado y la creación de mecanismos de deliberación pública que promueven la toma colectiva de decisiones; las iniciativas que se generan de la CGLA y el CODENPE se enfocan en la búsqueda de cuerpos de legislación local donde se promuevan instituciones como:

- a) la revocatoria del mandato, como expresión máxima de la contraloría social;
- b) la iniciativa legislativa popular y de consulta pública sobre las decisiones trascendentales para la vida de la comunidad política, lo cual es la aplicación efectiva de los principios de consentimiento informado previo y consulta previa en programas/proyectos de desarrollo económico productivo, que tiene particular transcendencia en cuestiones relativas al manejo de recursos naturales, conflictos ambientales, etc.; c) la planificación local participativa,

cuyo espacio de gestación son las asambleas y cabildos ampliados (los instrumentos más comunes en este punto son los presupuestos participativos y los planes de desarrollo local participativos).

Una vez revisados los elementos generales sobre los cuales se asienta la propuesta de los gobiernos locales “alternativos” de Pachakutik, en el siguiente acápite pasaremos revista de manera breve a las prácticas y la forma en cómo se han llevado a cabo estas políticas en varios municipios y prefecturas de la Sierra y la Amazonia ecuatorianas.

4.2.1.3 1996-2006 diez años de gobiernos locales alternativos en Ecuador

Desde 1996, los resultados electorales muestran que el MUPP NP ha tenido presencia como partido o alianza de gobierno local en 39 de los 220 municipios del país (22 solo y 17 en alianza); en 14 de ellos al menos una vez ha sido reelecto por una ocasión y en dos casos ha sido reelecto por dos periodos consecutivos. Lo cual nos indica que al menos que existió la percepción de buena gestión de gobierno de parte de los electores de los tres municipios donde el MUPP NP tuvo presencia ganadora desde 1996 y en 16 de los 31 casos en que consiguió la victoria electoral en 2000 como lo vemos en la tabla 4.1.

Al ver los resultados electorales de 2000, encontramos que los municipios ganados por el MUP NP aumentaron en más del 1000%; o sea, pasa de 3 municipios en 1996 a 31 en 2000 (conforme se aprecia en el cuadro 4.1). Siendo reelectos los candidatos en los tres casos donde el MUP NP ganó las alcaldías en 1996. El éxito electoral se debe a varios factores; como vimos en el capítulo 3, el triunfo de Pachakutik se debió a las condiciones de oportunidad política de finales de la década de los noventa y a la indiscutible fuerza social del MIE que logró conducir hacia el ámbito proselitista, atravesando su denso tejido organizativo en los cantones donde predominantemente habitan indígenas. Más allá de estos dos factores, ampliamente discutidos, creo importante señalar que la capacidad para reelegirse de los candidatos también se asienta en el modelo de gestión gubernamental que implementaron los denominados gobiernos locales alternativos (GLA).

Cuadro 4.1

Municipios ganados por el MUPP 1996-2008

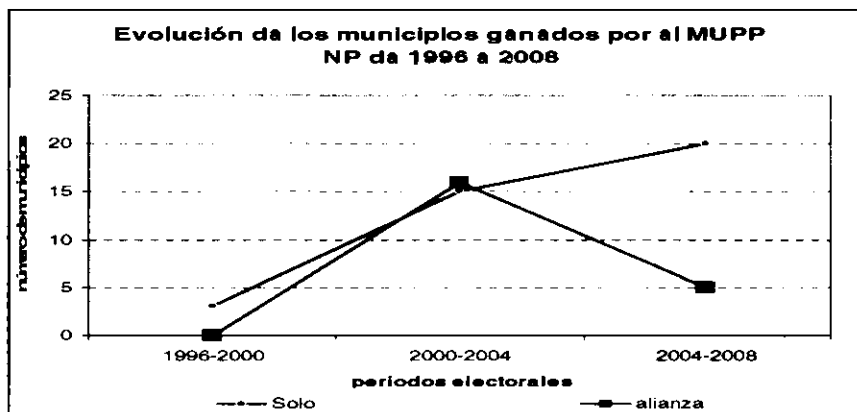
1996-2000	2000-2004		2004-2008	
Solo	Solo	alianza	Solo	Alianza
Cotacachi	Arajuno	Aguarico		Ambato
		Alausí		
Saquisilí	Cotacachi	Cañar	Cotacachi	
	Echeandía			
		Cuyabeno	Gualaquiza	
	Guaranda		Logroño	
	Huamboya	Gualaceo		
	Loreto	Ibarra		
		Lago Agrio	Pablo VI	
			Palora	
	Saquisilí		Patate	
	Sigchos		Pelileo	
	Suscal	Saraguro		
			Putumayo	
			Saquisilí	
			Tiwintza	
			Yacuambi	

Fuente TSE Elaboración Propia

2 reelecciones	2
	14

Conforme apreciamos en la gráfica 4.1 las dos líneas contrapuestas nos muestran como la tendencia del MUPP NP es a consolidar su fuerza política como partido en el gobierno solo, es decir, a través del tiempo observamos que se privilegian los gobiernos sin alianzas.

Gráfica 4.2



Fuente TSE Elaboración Propia

Cuadro 4.1

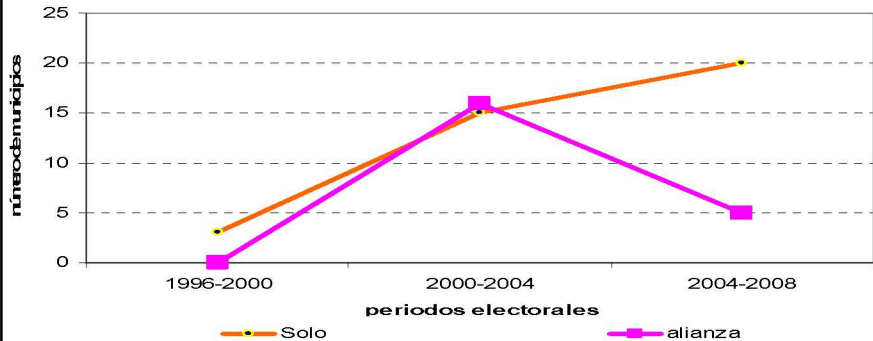
Municipios ganados por el MUPP 1996-2008

1996-2000	2000-2004		2004-2008	
Solo	Solo	alianza	Solo	Alianza
Cotacachi	Arajuno	Aguarico	Cascales	Ambato
Guamote	Cayambe	Alausí	Cayambe	Orellana
Saquisilí	Cotacachi	Cañar	Cotacachi	Riobamba
	Echeandía	Cascales	Girón	Salitre
	Guamote	Cuyabeno	Gualaquiza	Sta. Isabel
	Guaranda	Girón	Logroño	
	Huamboya	Gualaceo	Nabón	
	Loreto	Ibarra	Otavalo	
	Nabón	Lago Agrio	Pablo VI	
	Pucará	Orellana	Pallatanga	
	Quijos	Otavalo	Palora	
	Saquisilí	Pallatanga	Patate	
	Sigchos	Riobamba	Pelileo	
	Suscal	Saraguro	Pucará	
	Taisha	Sta. Isabel	Putumayo	
		Salitre	Quijos	
			Saquisilí	
			Taisha	
			Tiwintza	
			Yacuambi	

Fuente TSE Elaboración Propia

2 reelecciones	2
1 reelección	14

Evolución de los municipios ganados por el MUPP NP de 1996 a 2008



Al hacer referencia a los GLA de Pachakutik, como hemos visto, hablamos de una serie de prácticas que marcaron un parte aguas en la forma en como se concibe al gobierno y a la hechura de políticas públicas en Ecuador, ya que, en principio tanto Cotacachi, Guamote, como Saquisilí en el periodo 1996 a 2000 evidenciaron ingentes procesos de cambio en sus estructuras de gobierno local, llevando incluso a ser reconocidos por la UNESCO, especialmente en el caso de Cotacachi, como “ejemplos de buenas prácticas de gobierno” (AUCC, 2000). Más allá de evaluar el cambio en los indicadores de desarrollo de los cantones en referencia, el reconocimiento se apegó a resaltar el cambio de prácticas tradicionalmente clientelares, estadocéntricas, excluyentes y profundamente inequitativas hacia prácticas de gobierno participativas y con una clara tendencia a lograr institucionalizar reformas en las relaciones interétnicas, de género y generacionales en el espacio público y en la construcción de políticas públicas.

En el presente acápite buscaré analizar desde el testimonio de varios actores las experiencias de los GLA luego de diez años de iniciado el proceso Pachakutik.

Si resumimos la principal propuesta de los GLA de Pachakutik encontramos varios elementos comunes en las experiencias de los procesos y dinámicas participativas de otros gobiernos locales de la región, como en Perú y Chile, pero fundamentalmente la de Porto Alegre, Brasil. Como vimos en el capítulo 1, se trata de estrategias orientadas a “abrir las puertas” de los municipios e involucrar a la población en la toma de decisiones públicas en pos de lo que de manera genérica se ha denominado desarrollo local, a través de instrumentos de diseño y evaluación de política pública como el presupuesto participativo.

En el acápite anterior rescatamos los elementos que de la propuesta política de los GLA desde el proyecto político de la CONAIE y desde el horizonte político del MUPP NP; ambos documentos no se alejan de la comprensión de la “nueva relación Estado – sociedad civil” promovida por el PT en Brasil; tal y como lo señala el ex-prefecto de Porto Alegre, Luís Gerso, esa nueva relación de GLA-Estado-Sociedad civil se da “por medio de la construcción de nuevas instancias de democracia local basadas en la participación social, como son las Asambleas Cantonales concentradas en el

presupuesto participativo" (Gerso, 2002: s/n).

Sabemos, del recorrido que hicimos sobre el programa de gobierno local del MUP NP para los GLA, que la base de esa "nueva relación estado-sociedad-civil" se asienta en la democratización del poder, en lo que denominan construcción de un estado plurinacional. A su vez, ese estado plurinacional es la expresión máxima de la democracia participativa y el diálogo político entre los miembros de una comunidad política que aspira a construir políticas públicas de forma coherente con el respeto por las diversidades, la equidad y el desarrollo. Pero, una vez asumido el gobierno, ¿dónde se empieza a construir ese estado plurinacional? ¿Cuáles son las primeras acciones que emprenden los gobiernos locales para llamar a la construcción de ese espacio de diálogo entre los miembros de su comunidad? Considerando que en muy pocos casos esa comunidad es indígena en más del 90%. Lo cual nos indica que a más de una presencia fuerte del MIE, se requiere un diseño institucional que permita insertar al resto de actores sociales y a los individuos (que no son parte de una organización) en la discusión de los asuntos públicos de la comunidad política cantonal.

Una de las prácticas más comunes para iniciar los procesos de democratización de las políticas en los espacios donde ha tenido ingerencia directa el MUPP NP, ha sido la puesta en marcha de las asambleas provinciales o municipales con el fin planificar, discutir y evaluar los principales problemas de cada comunidad política. La principal característica de estos procesos ha sido el carácter de la convocatoria. En 1996, los alcaldes de Saquisilí, Antonio LLumitasig; Guamote, Mariano Curicama, y Cotacachi, Auki Tituaña, coincidieron en que su primer acto de gobierno fue convocar a asambleas cantonales. Tales asambleas tuvieron como protagonistas fundamentales a las organizaciones sociales y en menor medida a actores como gremios de comerciantes, industriales o empresarios. En el estudio de Ortiz (2004) se destaca de manera crítica este aspecto, donde tiene un valor positivo la apertura en la invitación a ser parte del espacio como un ejercicio de encuentro de todos los pobladores de cada cantón. Así recoge el autor este particular de manera testimonial:

hay más democracia porque nosotros podemos participar, tenemos más oportunidad de conocer lo que hacen en el municipio, lo que hace el Alcalde y lo que vamos a hacer con la plata, tanto en la Asamblea como en el presupuesto participativo, hay

más democracia, porque somos más libres de decidir que hacer con nuestros problemas (Ortiz, 2004: 57)

La simple convocatoria a las asambleas cantonales supuso una ruptura con el acostumbrado ejercicio de gobierno autoritario y estadocéntrico que hasta ese entonces tuvieron estos cantones (GTZ, 2007). Lo cual, de entrada, implicó una percepción diferente tanto de la forma de ser ciudadano, como de hacer o ser gobierno y de los tiempos que implica una arquitectura participativa de las instituciones políticas de cada cantón. En lo que se refiere al primer cambio, el alcalde de Saquisilí habla de un cambio de actitud en el ciudadano común:

Antes la gente concebía que el municipio debía atender todo: agua, alcantarillado, etc. Yo creo que el primer cambio es que hay una nueva visión de la población en el sentido de la participación ciudadana. Para que las cosas se mejoren, yo debo participar, debo apropiarme (Entrevista a A. Llumitasig en Ospina, 2006: 48).

En lo que se refiere al cambio en la arquitectura de las instituciones políticas de los cantones que adoptaron las asambleas; el primer elemento que hay que resaltar es que a nivel nacional en 1996 la estructura jurídica suponía un tipo de gobierno “top down”, donde los mecanismos de consulta pública, participación social en las decisiones de gobierno y contraloría social eran elementos que no se contemplaban en el léxico jurídico de la administración pública. Por lo que, ante la aparición de estas nuevas formas de democracia local se generó una tensión entre la normativa nacional y el deseo por institucionalizar formalmente estas instancias de gobierno participativo a nivel local. A decir del prefecto de Cotopaxi y dirigente de la CONAIE, César Umaginga:

La generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo local que tiene como objetivo crear las condiciones para pasar de una administración tradicional hacia la construcción de un gobierno basado en la democratización de los espacios de decisión, lo cual supone conflictos con la antigua forma de ver al gobierno y con las instituciones que sostienen ese esquema agotado de leyes y usos que legitiman de cierta forma la democracia representativa y los gobiernos de las oligarquías²²⁰.

En el testimonio declarativo de Umaginga recogemos el espíritu de la convocatoria a las asambleas cantonales de parte de los alcaldes de Pachakutik. A lo que nos referimos es a la legitimación, por un lado, de prácticas existentes en las tradiciones comunitarias para la toma de decisiones de forma deliberativa, esta vez a nivel cantonal y por otro lado, la interpelación

²²⁰ Op. cit. entrevista a Umaginga, 08/2007

directa hacia el modelo del Estado ecuatoriano, desde una parcela de poder local donde es posible generar dinámicas de organización política tendientes a lograr mayor equidad, en contraposición de un gobierno local que representaba los intereses de terratenientes e industriales locales.

La convocatoria a las asambleas cantonales tiene dos aristas que analizar en esta parte, una como proceso de políticas y otra jurídica. En lo que se refiere a la arista de políticas, debemos asumir que este acto es el inicio de un ciclo de políticas públicas donde se incorporan a los actores sociales en la hechura de las mismas. Por sí mismo este hecho, que también tiene una dimensión política de diferenciación con la forma de gobernar anterior, cobra un valor fundamental, ya que permite partir de un diagnóstico y de la identificación común de los problemas públicos de una manera legítima y consensuada de los mismos, dentro de los límites que se pusieron a las deliberaciones. La arista jurídica hace referencia a la contradicción con la norma nacional vigente, lo cual hace vulnerable el proceso de GLA a la voluntad de los titulares de la alcaldía, ya que en caso de un cambio de prioridades en el gobierno o un cambio de tendencia política de la autoridad, las asambleas cantonales perderían su carácter de máximo órgano de planificación de políticas, tal y como ocurrió en Pallatanga y en Guaranda²²¹.

Lo cual nos lleva a decir que la generación de estas instancias de gobierno participativo, pero sobre todo el afán por hacerlas instituciones dentro de la arquitectura política cantonal, más que superar las instancias "oficiales" de representación y participación previstas en las leyes municipales y provinciales (como lo sostiene el documento de GTZ, 2006), ha generado el surgimiento de instancias "no oficiales" que se han ido institucionalizando con el paso del tiempo, pero que aún están en un punto embrionario de su consolidación como instituciones formales y requisitos para la hechura de las políticas públicas, aún en los casos en donde el MUPP NP ha sido reelecto. Como lo sostiene el ex alcalde de Guamote:

La participación ciudadana ha permitido la construcción de renovadas formas de democracia local. (...) Pero la principal limitante es que no tenemos el marco legal

²²¹ En el caso de Pallatanga se abandona parcialmente el proceso de gobierno local participativo al no destinarle recursos a la Asamblea Cantonal, de parte del propio municipio, y operar bajo un esquema centralista top-down de políticas; a decir de Tomás Curicama (alcalde de Pallatanga) debido a la falta de recursos y la necesidad de actuar rápido frente a las necesidades del cantón. En el caso de Guaranda el proceso de GLA se interrumpe con la muerte del alcalde Males y la pérdida de las elecciones en 2004.

adecuado para que se asignen recursos para profundizar estos procesos (...) con las asignaciones de ley es poco el dinero que nos queda para poder incentivar más a los habitantes del cantón a participar en las asambleas que no son estrictamente de su interés. (...) por eso hemos privilegiado la participación de las organizaciones²²².

Al plantearnos cuáles son los mecanismos para blindar con una institución formal a las asambleas como máximo órgano de planificación de políticas cantonales y como espacio “natural” de diálogo y discusión de los problemas públicos, nos topamos con varias respuestas. El primer mecanismo, común en los casos de Cotacachi, Guamote y Saquisilí, supone que en primera instancia (que) el municipio resuelva convocar formalmente al espacio y luego se sujete, mediante un compromiso informal pero público, a implementar-cumplir con las resoluciones o mandatos de la Asamblea. Sin embargo, este esquema se presta a discrecionalidades de parte de la autoridad y ante la falta de capacidad coactiva de la asamblea sobre el municipio, en más de uno de los casos (Otavalo, Pallatanga, etc.) las resoluciones de las asambleas han sido tomadas como meros documentos declarativos. Así lo reconoce el alcalde de Pallatanga Tomás Curicama:

Para nosotros como dirigentes de Pachakutik la asamblea es el corazón del gobierno alternativo.(...) Cuando asumimos la alcaldía lo primero que pensamos era replicar y mejorar el proceso de Guamote (...) aprendimos de los errores y sabíamos las fortalezas que debíamos jalar (...) Pero luego de dos intentos de hacer una verdadera asamblea cantonal acá, sin los recursos que se manejan en Cotacachi o el mismo Guamote, fue imposible poner en marcha todo lo que quería la gente (...) acá no hay MICC que sostenga el proceso, a la gente le importa menos participar, la gente quiere tiempo para trabajar (...) se fastidian pronto con las reuniones y no tienen paciencia para escuchar a los otros compañeros o vecinos (...) por eso, los documentos podían pedir cualquier cosa sin responsabilidad para ir luego a trabajar por eso mismo. (...) se ve al municipio como una ventanilla donde hay que pedir y pedir, entonces no hay plata que alcance a hacer lo que pide la gente.²²³

Curicama inserta un elemento adicional en la forma en cómo se fueron institucionalizando o abandonando las asambleas cantonales como instituciones fundamentales de las políticas en Pallatanga: la cultura participativa de los pobladores. Ante la falta de un compromiso de cogestión desde la población, que es presupuesto del ethos comunitario, las asambleas se vuelven una instancia de toma de decisiones incomoda para ciertos municipios, vista su incapacidad para abrir un espacio de diálogo con los actores que no están de su lado. Por lo cual la tensión jurídica entre la

²²² Fragmento de la entrevista a Mariano Curicama, prefecto de Chimborazo, realizada el 15/08/2007.

²²³ Fragmento de la entrevista a Tomás Curicama, alcalde de Pallatanga, realizada el 21 de agosto de 2007.

legislación nacional y la local se vuelve un pretexto para no dar los pasos necesarios para “blindar” a las asambleas como la condición previa a la toma de decisiones públicas. Es decir, que ante la ausencia de una cultura de la política que implique alta participación e involucramiento, de los miembros de una comunidad política, en los asuntos públicos, existen pocos incentivos para que el actor gobierno local decida institucionalizar formalmente los mecanismos de participación en la hechura de las políticas.

Entre los casos “exitosos” podemos citar como un modelo de institucionalización al caso de Nabón. Donde si bien las ordenanzas municipales, que legitiman y dan formalidad al espacio de la Asamblea cantonal, son vagos instrumentos legales, rescatamos la forma en cómo la población se ha sumado a la dinámica participativa y acoge al modelo como una forma objetiva de participación ciudadana. Misma que se ve con la alta presencia de pobladores en las asambleas que en un inicio fueron convocadas por el municipio y que luego de varios años de realización, en la actualidad tienen un nivel de autonomía que les permite ser el espacio de diseño y toma de decisiones de políticas aún cuando en ocasiones el alcalde haya expresado su oposición en determinados temas. El documento de la GTZ recoge de manera sintética la experiencia de la asamblea cantonal de Nabón:

La dinámica participativa instaurada a través de los tres niveles de asambleas, Comunitarias, Parroquiales y Cantonal, sumado a las Mesas Temáticas y un arduo trabajo de coordinación desde el Departamento de Gestión y Desarrollo Local, está fuertemente interiorizada en la población que participa. Quienes están involucrados/as saben cómo, cuándo, dónde participar y para qué. Esto es importante en la medida en que el proceso puede, así, tener más posibilidades de continuar aun con menores niveles de voluntad política desde la alcaldía, como se ha visto hasta el presente. Sin embargo, es importante tener presente que no toda la población está involucrada en esta dinámica, ya que se registra mayor participación de los sectores organizados. (GTZ, 2007: 69)

En el siguiente cuadro (4.2) podemos ver como la experiencia de Nabón es un ejemplo de alta institucionalización informal del proceso participativo de gestión gubernamental local; aun cuando la legislación local no sea altamente favorable para “blindar” al proceso, la cultura de participación política de los habitantes del cantón hacen que las asambleas cantonales funcionen y ocupen un lugar determinante en la hechura de las políticas públicas cantonales.

Cuadro 4.2 Nivel de Institucionalización del GLP en Nabón

Cantón	Documentos	Institucionalización Formal	Institucionalización Informal	Claridad de las reglas de juego
Nabón	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Desarrollo Cantonal 1999 + actualización en 2005 - Ordenanza de AC en proceso de revisión - Ordenanza de Participación Ciudadana todavía en segunda instancia - Publicación sobre Experiencia del Presupuesto Participativo en el Cantón Nabón - Ordenanza sobre PP en trámite 	Media	Alto	Alta

Fuente: GTZ, 2007

Asimismo, encontramos casos como el de Cascales donde el municipio privilegió asegurar el marco formal para que el proceso de GLA se encontrara respaldado por documentos oficiales y reglas claras sobre el procedimiento de gobierno participativo. A diferencia de Pallatanga, donde hay una baja institucionalidad informal, en Cascales se observa una alta institucionalidad informal que potencia el diseño legal de las Asambleas Cantonales, “dándole vida al proceso, para que no se quede en buenas intenciones”²²⁴. Lo cual se evidencia en el alto grado de participación de la población, sobre todo indígena. La combinación de los dos elementos (institucionalización formal e informal de la participación comunitaria en los asuntos públicos) a decir del mismo Carrillo origina una alta claridad de las reglas de juego.

Para ilustrar la anécdota del proceso de Cascales y en el afán de mostrar el alto grado de institucionalización de las reglas de juego participativas en la asamblea cantonal, en ese cantón observamos situaciones como la de 2005, cuando la AC debía elegir la directiva del comité de desarrollo cantonal. “Se esperaba elegir al/a presidente/a del comité de desarrollo cantonal; sin embargo, la ciudadanía presente decidió postergar la elección hasta que estuvieran presentes todos los Sectores del cantón” (GTZ, 2007: 85). Así podemos observar cómo, a medida que se avanza en la gestión participativa, los actores no estatales adquieren cada vez mayor incidencia en la toma de decisiones. De tal forma que las resoluciones de la AC ya no sólo provienen “desde arriba” (desde el municipio), y se establece una dinámica donde las proposiciones “desde abajo” son posibles de canalizarse y efectivizarse.

En el cuadro 4.3 observamos los documentos que se consideran como marco legal del GLA que “blinda” instituciones como la Asamblea cantonal del

²²⁴ Fragmento entrevista a Ricardo Carrillo, 08/07.

devenir político y hace que las instituciones informales de participación política, cultura de las políticas (como lo definimos en el capítulo 2), tengan un correlato formal que obligan a la autoridad a respetar los flujos “naturales” a la cultura local para la toma de decisiones públicas.

Cuadro 4.3 Nivel de institucionalización del GLP en Cascales

Cantón	Documentos	Institucionalización Formal	Institucionalización Informal	Claridad de las reglas de juego
Cascales	<ul style="list-style-type: none"> - PDC - Reglamento Orgánico funcional del Comité de Desarrollo Cantonal - Ordenanza de aplicación del PDECC (AC, CDC, Mesas, Veedurías) - Criterios de distribución presupuestaria participativa - Proyecto de ordenanza de presupuestación participativa - Memorias y actos de Asambleas Cantonales 	Alta	Alta	Alta

Fuente: GTZ, 2007

Como vemos, el funcionamiento de las asambleas, así como los caminos que siguieron cada uno de los municipios en la gestión del GLA no es del todo homogéneo, aún así encontramos regularidades como la metodología de participación de las asambleas cantonales. El caso de Saquisilí puede ejemplificar este tema:

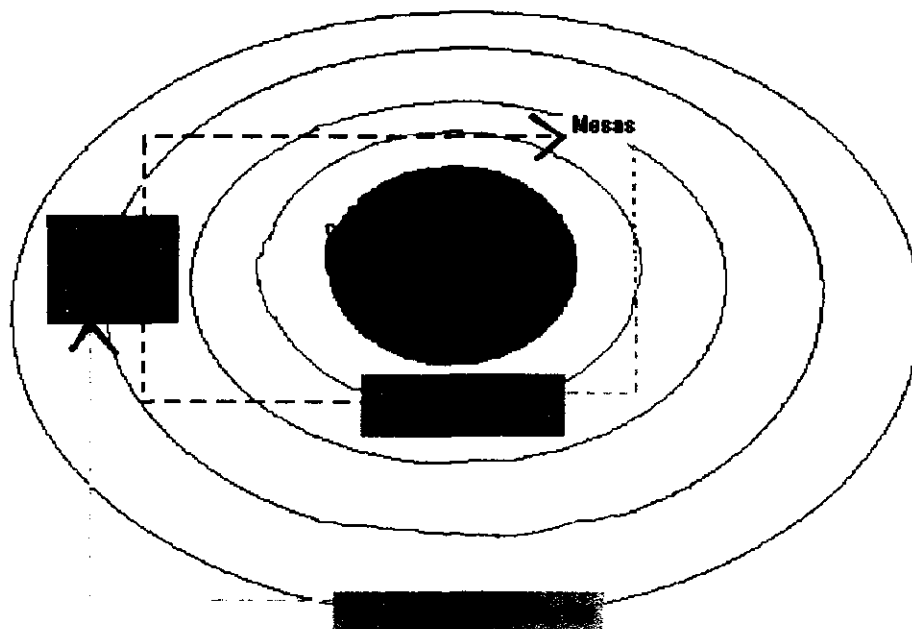
En la Asamblea Cantonal trabajamos con diferentes comités. Uno es el de desarrollo cantonal que es la madre de todos. Luego se acordó trazar cuatro líneas estratégicas de trabajo: salud y saneamiento, educación, medio ambiente y desarrollo sustentable y desarrollo urbano. Cada una tiene su propio comité que son deliberantes y proponen al comité de desarrollo cantonal planes y programas” (GTZ, 2007: 49)

En el caso de Saquisilí observamos en la Asamblea se trabajó por ejes y en subcomisiones. Aún así, las reuniones sucesivas no lograban ser del todo operativas a la hora de sacar resoluciones de forma ágil. En Cotacachi se avanzó de una manera importante con la descentralización del proceso de discusión y se comenzó a llevar la asamblea a cada cabecera parroquial en los días donde se registraba mayor concurrencia de los moradores. En cada una de las parroquias, a su vez, se desarrollaron talleres, que al igual que en Saquisilí respondían a una línea temática de la asamblea; en el caso de Cotacachi se incorporó la perspectiva de género y de equidad generacional en cada línea (GTZ, 2007).

Genéricamente podemos esquematizar a las asambleas como el centro de la discusión y la deliberación sobre los asuntos públicos. Con configuraciones internas que dependen de la dinámica política de cada cantón.

En el diagrama 4.4 basándonos en el caso de Nabón podemos caracterizar las constantes de cómo la estructura de la comunidad política y su flujo en la toma de decisiones públicas a partir de la instauración institucionalizada de la asamblea cantonal.

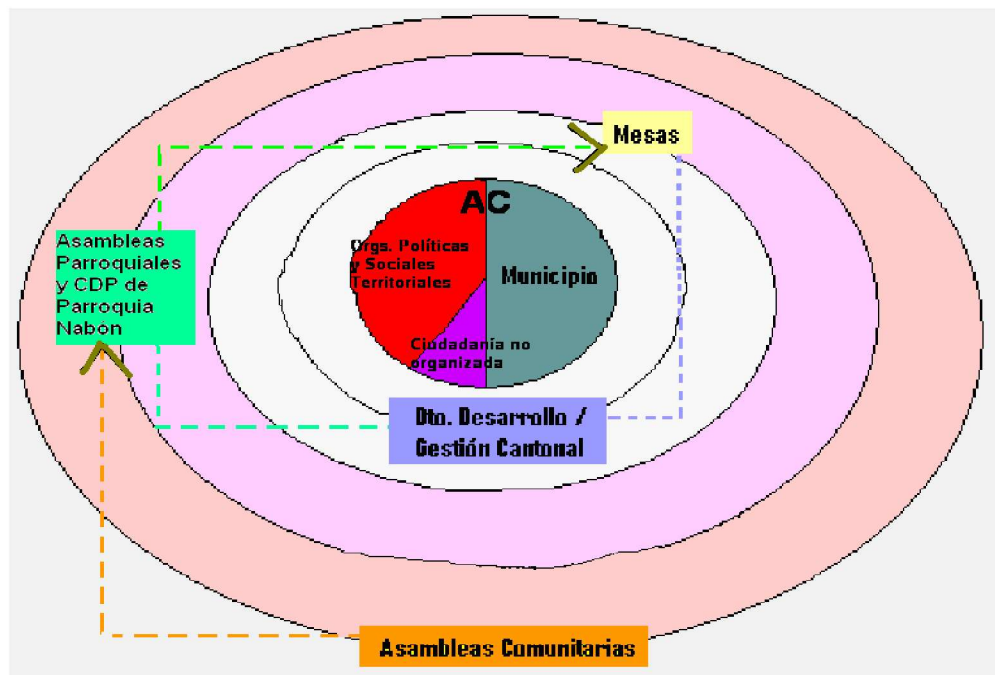
Diagrama 4.4 Estructura genérica de gobierno con Asamblea cantonal institucionalizada (Nabón-Ecuador)



Fuente: GTZ, 2007

En el diagrama apreciamos como se privilegia la participación de los sectores sociales organizados, mientras que los ciudadanos que acuden al espacio de manera individual tienen un peso específico marginal en el diseño de la AC de Nabón. Por otro lado, observamos que las asambleas comunitarias y parroquiales tienen un nivel de incidencia relativo y determinado por la mediación de las mesas temáticas, lo cual implica que las discusiones “descentralizadas” tengan un papel más que instrumental, simplemente legitimador del proceso participativo, ya que las discusiones decisivas se dan en el espacio de interlocución entre el municipio y los representantes de las organizaciones sociales. Lo cual, de manera superficial podría ser evidencia de lo que Ospina denomina la forma corporativa en que se maneja la participación ciudadana en ciertos municipios de Pachakutik.

Diagrama 4.4 Estructura genérica de gobierno con Asamblea cantonal institucionalizada (Nabón-Ecuador)



En mi opinión, la hipótesis de Ospina (2006), no recoge la diversidad del proceso de participación y construcción de las propuestas y enriquecimiento de los diagnósticos sobre los problemas públicos de los cantones que se dan en los talleres descentralizados de las AC. Si tomamos como ejemplo los casos de Saquisilí y Cotacachi las asambleas cantonales no son más que espejos de los vínculos comunales que unen a cada una de las parroquias donde se realizan los eventos convocados por el municipio. Por ello, no es de extrañarse entonces, que los vínculos familiares (base del *ethos* comunitario) definen la preminencia de una voz ante otra en las asambleas; pese a estar en el reglamento que las intervenciones tienen una duración y peso específico igual para cada participante. Por lo que, al decir que las asambleas cantonales no se escapan de redes de parentesco y patronazgo todavía vigentes como base de la estructura social de las comunidades rurales de la sierra ecuatoriana (Ospina, 2006); no hacemos otra cosa que recoger el proceso deliberativo y construcción colectiva de la agenda pública. Obviamente con los limitantes que supone una convocatoria donde cada actor social tiene intereses específicos, no podemos extrañarnos del esfuerzo que significa coordinar los intereses de los diferentes actores en un espacio que al menos formalmente propicia el diálogo y el respeto por la diversidad de esos mismos intereses.

Para dar cuenta de esto regresemos a monitorear la forma en cómo se institucionalizan las instancias de GLA en el caso de Saquisilí. En este municipio se combina una baja institucionalización formal con una mediana institucionalización informal de la participación en las instancias del GLA, ya que, además del Plan de Desarrollo Cantonal y el reglamento de funcionamiento del Comité de Desarrollo Cantonal “que en la práctica no funciona”²²⁵, tan solo se mantienen memorias de las AC, mas ningún otro documento oficial que respalde la dinámica y funcionamiento de las instancias participativas.

Si bien el alcalde y varios concejales, junto con las dirigencias de la OSG Jatarishun, mencionan un proceso altamente participativo y consolidado, al consultar su documentación, no hubo coincidencias claras en la explicación

²²⁵ Fragmento de entrevista a Ricardo Carrillo, 08/07.

del funcionamiento del modelo de GLA como tal, con lo cual las reglas del juego permanecen difusas todavía en lo formal.

Aun cuando las comunidades están representadas por la OSG Jatarishun, quien mantiene una estrecha relación de coordinación con el Municipio, las demandas de los pobladores de Saquisilí parecen estar subordinadas a las percepciones de la dirigencia de tal organización (GTZ, 2007). Empero, al revisar el número de reuniones y talleres convocados por la AC, encontramos que al menos tres veces al año se convocaron y asistieron los habitantes de las parroquias a dichos eventos de debate público sobre los cursos a seguir para solucionar los problemas comunes a los miembros de la comunidad. Si tomamos en cuenta que en Saquisilí existe una alta presencia organizativa del MIE y sus lógicas comunales son decisivas para las repetidas acciones de protesta que se han dado en este cantón²²⁶; podremos establecer, en concordancia con GTZ (2007), que se percibe una media institucionalización informal del proceso de GLA en la población en general, pero una alta participación en la dinámica de la asamblea, que se explica gracias a la cultura de la apolítica de estas comunidades.

Cuadro 4.5 Nivel de institucionalización del GLP en Saquisilí

Cantón	Documentos	Institucionalización Formal	Institucionalización Informal	Claridad de las reglas de juego
Saquisilí	- PDC - Reglamento interno de funcionamiento del Comité de Desarrollo Cantonal - Memorias de Asambleas Cantorales	Baja	Media	Media

Fuente: GTZ, 2007

Aún cuando el tema de la institucionalización de las instancias de GLA en la mayoría de las asambleas cantonales se mantiene como una prioridad para dar continuidad y profundidad al proceso. Luego de las primeras experiencias de asambleas cantorales, las discusiones llevaron a plantearse que no era suficiente con la identificación de los problemas públicos y era necesario "ir más allá"²²⁷. Lo cual implicó iniciar dos procesos que, a mi juicio, tienen que ver con la forma en que condicionaron los recursos las ONG's que

²²⁶ Saquisilí es uno de los cantones, junto con Cayambe que mayor número de movilizaciones y actos colectivos de protesta registran de 1990 a 2005 (Sanchez Parga, 2005)

²²⁷ Entrevista Carrillo 08/2007

intervinieron en el financiamiento y la cooperación para la realización de los procesos participativos. El primer proceso fue el de la realización de planes de desarrollo estratégicos y el segundo, el de presupuestos participativos.

Al hablar de planes de desarrollo participativos, inmediatamente asociamos una metodología de planificación estratégica que se aplicó en los talleres de las asambleas cantorales. Los talleres bajo la metodología descentralizada, que se adquirió en Cotacachi, se expandieron por el resto de municipios del MUPP NP. La idea fue contar con instrumentos de planificación, no necesariamente de consenso, pero si trabajados en un lenguaje de metas, objetivos, responsables, cronogramas de trabajo y fundamentalmente descendidos en documentos como matrices FODA y POA.

El resultado de los planes de desarrollo no es perceptible para la mayoría de los pobladores de los cantones que participaron en las reuniones de elaboración de los mismos, ya que se trata de obtener documentos que avalan los objetivos de corto, mediano y largo plazo en lo que se refiere al “desarrollo” de cada cantón. Al consultar sobre este aspecto a Carrillo, secretario técnico de la CGLA, respondió que:

se trató de organizar las discusiones en las asambleas hacia lugares comunes con los cooperantes e incluso con el Gobierno Nacional (...) sin los planes de desarrollo participativos navegaríamos sin un mapa de a donde queremos llegar (...) aunque en la mayoría de los casos se le invirtió mucho a estos documentos, (...) por diversos motivos unas veces políticos y otras económicos o simplemente por descuido, los folios de 500 o 1000 páginas en el mejor de los casos quedaron archivados en las oficinas de planificación de los municipios, en otros casos ni eso²²⁸

Más allá de considerar a los documentos de planificación estratégica como simulacros de diagnóstico e identificación de los problemas públicos y de definición declarativa de políticas públicas; considero que los ejercicios de planificación participativa se adecuaron como requisitos para la obtención de recursos de los cooperantes, mas no como instrumentos de política pública con incidencia real en la hechura de las políticas en el mediano y largo plazo. Con lo cual se desgastó en varios casos la metodología y se generó la idea en varias personas que la incidencia de las asambleas y los talleres en las iniciativas de los GLA era mínima o marginal (Ospina, 2006). Sin embargo, es de rescatar que en un porcentaje significativo de los GLA, especialmente donde fueron reelectos los funcionarios del MUP NP, los documentos de

²²⁸ Ibidem.

finales de los noventa e inicios de 2000 son la base de la planificación municipal. Como lo sostiene Auki Tituaña:

“Si bien es cierto que cada año la AUC se reúne para decidir qué vamos a hacer con el cantón el próximo año, hay que reconocer que la mayor parte del trabajo simplemente se adecua o se corrige a partir del documento del plan de desarrollo cantonal logrado con gran esfuerzo en 1998²²⁹

En el caso de los presupuestos participativos, en los tres casos (Cotacachi, Saquisilí y Guamate) se incorporó la experiencia de Porto Alegre a manera de un “*bench-marking*”²³⁰, con capacitadores del mismo municipio brasileño y con expertos locales que desarrollaron manuales de aplicación para los GLA, en su mayoría pertenecientes a las ONG’s que participaron como staff de apoyo para el proceso de consolidación del MUPP NP en los gobiernos locales. Así lo recoge Antonio Llumitasig:

Nos capacitaron en el presupuesto participativo según el modelo aplicado en Porto Alegre (...) Nuestros presupuestos participativos deben ser propios. Aspiramos que en algún momento los alcaldes y concejales den seguimiento para tener nuestro propio modelo. Creemos que se deben desarrollar asambleas comunitarias no solo para decir cuanto tenemos y a cómo nos toca sino que el presupuesto debe asignarse a necesidades urgentes, a proyectos de gran envergadura²³¹.

En líneas generales lo que se hizo en Saquisilí, Cotacachi y 17 municipios más de la CGLA, fue adoptar una matriz de discusión presupuestaria que implica 5 fases: en la primera el municipio recoge las iniciativas de las asambleas comunitarias y parroquiales; en la segunda se elabora una propuesta de pro forma donde intervienen delegados de las asambleas; en la tercera, se devuelve la iniciativa a las asambleas y se retroalimenta el proceso pero bajo consideraciones técnicas más estrictas; en la cuarta se elabora una segunda propuesta de parte de la asamblea general con el insumo del municipio; y finalmente se vota en el concejo municipal de forma pública la pro forma que salió de la asamblea (Genro, 2000).

A decir de Ospina(2006) la matriz de presupuesto participativo, si bien puede ser altamente coherente con la idea de democracia directa que promulga el MUPP NP, es poco útil a la hora de asignar recursos para obras que impliquen periodos largos en su ejecución o en su aprovechamiento. Sin

²²⁹ Entrevista a Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi, 18/08/2007

²³⁰ El método “*bench-marking*”, propio de la administración de empresas, consiste en copiar las “buenas” *prácticas* organizativas identificadas como procesos de un determinada organización o empresa y trasladarlos a otra organización donde se particularizan a las necesidades o las singularidades de la organización receptora de la tecnología organizativa. Para profundizar sobre este aspecto, verse

²³¹ Op. Cit, entrevista a Antonio Llumitasig, 08/2007

embargo, esa no es la única crítica, Larrea (2004) va más allá y señala que el principal problema de los presupuestos participativos son las lealtades patrimoniales, como lo expresa en este fragmento de su libro:

Son las demandas de las parroquias las que imperan y la necesidad del prefecto o del alcalde y del MIE de afianzar las relaciones de base (...) priman las relaciones de los alcaldes con sus bases sociales. Las lealtades primordiales pesan más que la necesidad de generar propuestas integrales de desarrollo local pensadas en el largo plazo. Esto se evidencia en el distributivo de obras (...) donde no existen grandes inversiones, sino también una cantidad de pequeñas obras con el afán de satisfacer al mayor número de pobladores (Larrea 2004: 23)

De ahí que las declaraciones de Llumitasig toman sentido, ya que la mayor parte de asignaciones presupuestarias que se desprenden del presupuesto participativo se emplean en obras de infraestructura, saneamiento y en obra pública de pequeña y mediana escala, en menor medida se ha asignado recursos a proyectos productivos y a educación. De tal manera que la estructura presupuestal de los GLA no deja de ser paliativa ante los objetivos de desarrollo comunitario que se plantean declarativamente.

En mi opinión las críticas de Larrea y Ospina, bajo la lupa de la eficiencia y la optimización presupuestal, tienen un fundamento válido. Sin embargo, Hay que señalar que en el proyecto político de los GLA, que delineé en la sección anterior, se establecen un propósito fundamental para los ejercicios de presupuesto participativo: empoderar al ciudadano, a través de su participación, de la administración del erario público, lo cual significa mostrar la incidencia inmediata y la efectividad que tiene su opinión en la hechura de las políticas públicas. En este sentido el criterio de eficiencia cambia y se vuelve político, por lo tanto ajustado a la temporalidad de percepción necesidades de la población. Por otro lado, es simplista aislar en el análisis al presupuesto participativo del proceso de GLA, ya que como vimos en la sección anterior, un GLA implica no solo el empoderamiento de la población sobre el destino de sus recursos, sino un ejercicio constante de identificación de problemas públicos, a través de los ejercicios de planificación participativa; donde, al menos teóricamente, se definen los objetivos de política en el mediano y largo plazo. Probablemente el desfase que miran Ospina y Larrea es el destino que toman los recursos asignados al presupuesto participativo. Sin embargo en el mismo caso de Saquisilí observamos que un 15% del presupuesto municipal se destina a obras de largo plazo, mismo que no entra en la discusión del

presupuesto participativo de cada año, sino, que se preasigna de acuerdo con el plan estratégico de desarrollo cantonal.

Brevemente revisemos cómo se configura en las prácticas de los GLA la construcción del “nuevo modelo de desarrollo” desde el gobierno local, llamado en kichwa “*allí kawsay*”, el buen vivir o modelo de vida. Mismo que a decir de Humberto Cholango, líder del ECUARUNARI:

“se trata de una concepción indígena según la cual el desarrollo no solamente implica una mejora en la generación de ingresos económicos sino que sobre todo supone lograr una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo”²³².

En palabras de Umaginga, “para conseguir allí kawsay se debe combinar dos aspectos importantes: la visión de hacia donde ir y la voluntad política para hacerlo”. Lo cual implica que los GLA deben contar con una visión de futuro a mediano y largo plazo se trata de pasar de los proyectos o programas a la ejecución de políticas locales de largo plazo. Entonces ¿por qué se le da más peso a los presupuestos participativos que a los planes de desarrollo cantonal?

Al consultarle sobre este aspecto al mismo Umaginga respondió que “no es fácil lograr cumplir con los tiempos administrativos y a la vez darle a la gestión de los GLA una visión de largo plazo (...) pero hemos avanzado mucho al respecto”. Ya que la relación entre obras físicas, desarrollo sustentable y proyecto político, en Cotopaxi, parece lograr un cierto equilibrio entre ejecución de obras materiales “que son indispensables ante los ojos de los electores” y la insistencia en los valores del proyecto político “que es lo que marca la diferencia en el ejercicio del poder”. Al pedirle al prefecto Umaginga nos explique ese equilibrio, lo hizo de la siguiente manera:

Las obras físicas son indispensables pero no son el problema de fondo, es la visión a largo plazo y como sostener el proyecto político. Al fin hemos ganado algo que no tiene un valor económico sino haber logrado un espacio como movimiento indígena con mucho orgullo y que podamos impulsar, discutir los temas y generar un trabajo mancomunado, de alianza y de respeto. Ahí el tema clave, entre otros es el de la educación y el avance que hemos tenido en salud y acceso a servicios básicos para romper la cadena de la pobreza²³³

De esta manera, una de las políticas públicas que es motivo de atención para el proyecto de largo plazo de los GLA es la educación. Veamos algunos de los programas que han tenido más acogida en los últimos 10 años. El

²³² Opcit. Entrevista a Humberto Cholango, 08/2007

²³³ Opcit entrevista a César Umaginga, 08/2007

proyecto "yo si puedo", que en cooperación con el gobierno de Cuba desde su implementación en 12 cantones, a los 6 años de su anuncio lleva declarados 5 cantones como territorios libres de analfabetismo, cuando hace 10 años el mismo índice en esos cantones llegaba a cerca del 30% de la población. Otro proyecto que se inscribe en esta política pública es el de fomento a la educación intercultural bilingüe. Aun cuando en este ámbito los logros han ido en decrecimiento y tienen serios cuestionamientos. Uno de ellos es que el beneficio de la educación intercultural no es extendido para todos los niños (incluyendo a no indígenas), y se mantiene como una política de discriminación positiva; con lo cual no se es del todo coherente con el postulado de interculturalidad luego de haber alcanzado un estadio de relativa equidad.

Para cerrar este acápite pasemos revista brevemente a un aspecto que ha sido clave para descender el discurso político de "mandar obedeciendo" y sobre todo objetivar en una política pública los postulados de "no robar, no mentir y no ser ocioso"; la transparencia y la rendición de cuentas como el mínimo indispensable que debe llevar cada acción de gobierno. Así en el manejo del presupuesto municipal es interesante conocer el testimonio de los órganos de control del Estado respecto a la gestión del alcalde de Saquisilí:

De 1996 a 1999 me hicieron cinco auditorias desde la Contraloría General del Estado. No estaba dentro de la agenda pero querían probar, saber si realmente había manejado con transparencia los fondos públicos. Tuve algunas observaciones pero jamás me dijeron que había topado un solo centavo para llevar a mi casa o a la casa de los concejales ni de ninguno de los trabajadores. Esto permitió que el pueblo de Saquisilí proponga masivamente mi reelección.

Tan solo en el caso de Orellana en 2007 a través de fuentes periodísticas se recoge evidencia de una glosa en la Contraloría General del Estado sobre malversación de fondos públicos. De lo investigado, ante la imposibilidad de tener acceso a los archivos de la Contraloría, no se registran casos de sanciones administrativas o procesos legales en contra de alcaldes del MUPP NP por incumplimiento en la ley de presupuesto municipal. Lo cual es un buen indicador de rendición de cuentas clara desde el nivel municipal hacia el nacional.

Sin embargo ¿cómo se dan los procesos de rendición de cuentas hacia abajo? Se cumple la ley de transparencia y acceso a la información pública. En relación al resto de municipios ¿cómo se ubica a los GLA en cuanto a

rendición de cuentas? Al igual que al planteamos ¿cómo se comportan en relación al resto de gobiernos locales en la planificación participativa de políticas públicas? Y ¿cómo lo hacen en lo que se refiere a la implementación participativa de las políticas públicas? Será un asunto que lo resolvamos esquemáticamente en el próximo capítulo, al analizar a través de observables “objetivos” el comportamiento y el proceso gubernativo de cada cantón que nos planteamos como estudio de caso.

4.3 Conclusiones

En el periodo de análisis (1996-2006) asistimos a la emergencia y consolidación del actor político MUPP NP en el escenario político nacional. Como partido político logra acumular una serie de capitales simbólicos y de clientela política como voto duro y voto adherente.

El capital simbólico que acumula se debe a que se consolida como el referente hegemónico desde los actores contestatarios y “populares” frente a las políticas de ajuste neoliberal. Por otro lado se posiciona en la opinión pública como un referente moral de lucha política que interpela al sistema político y de partidos con un discurso de equidad y condena al abuso de los recursos públicos.

El capital político que acumula el MUP NP en cuanto a sus “bases” electorales, por el contrario de las expectativas previas a su nacimiento, en las cuales se lo encasillaba como un partido de indios, logra acentuarse como la opción preferida en los municipios de tamaño pequeño de hasta 50000 habitantes y la segunda más preferida en la Sierra y Oriente en los municipios de hasta 100000 habitantes. Lo cual es muestra de que no es un partido étnico, sino que su discurso cala en las preferencias de los electores que habitan en ciudades en las cuales la dinámica social son fuertes las redes de parentesco relativas al ethos comunitario.

Por el contrario de Guerrero (2005), quien afirma que ante la participación política de las estructuras comunitarias del MIE como gobiernos locales se da un “efecto Pachakutik”, que conduce a la desarticulación de los componentes socio-contenciosos del MIE. En mi opinión, el fenómeno objetivo que se da, en los municipios donde existe una alta presencia del MUPP NP, es el redireccionamiento de la acción contenciosa hacia una acción colectiva

de cooperación con los otros actores locales para la generación de bienes colectivos, sin necesidad de la protesta como eje de la cohesión organizativa. O sea, no habría una desaparición del movimiento social, en tanto persiste la acción colectiva.

Evidencia de esto es que en las entrevistas a los dirigentes de las organizaciones sociales y en la revisión hemerográfica local (al menos en los casos de estudio donde tuvo presencia el MUPP NP como gobierno) no existieron indicios de la realización de movilizaciones de protesta con pliegos de reivindicación local desde 1995. Las acciones colectivas de carácter contencioso registradas (tanto en Cotacachi, como en Saquisilí) coinciden con los ciclos de protesta nacionales convocados por la CONAIE. En ninguno de los casos se registran hechos que puedan indicar el uso de repertorios de protesta para apuntalar la consecución de bienes colectivos o cambios en la forma de administrar el gobierno local.

Por el contrario, al entrevistar a los dirigentes de las OSG's de Cotacachi (UNORCAC) y de Saquisilí (Jatarishun), encontramos que el número de actos colectivos convocados por las organizaciones son al menos el doble cada año de los que se convocaban cuando el MUPP NP no era gobierno local. Considerando que la forma de organización revisada en el capítulo 2 que alude a la identidad comunitaria como eje de cohesión del movimiento social, estaríamos en presencia de una migración de la manifestación de la acción colectiva de la protesta hacia la "minga social", como lo sostiene Ramírez (2004).

CAPÍTULO 5

"ESTRUCTURA Y DINÁMICA DE LA GOBERNANZA LOCAL, LOS CASOS"

Una vez que hemos revisado el origen histórico, la forma organizativa y el ethos de nuestro actor y habiendo analizado cómo articula su acción política en el espacio de los gobiernos locales, nos aprestamos observar detalladamente cómo las prácticas de gobierno "alternativas" impulsadas por el MIE pueden ser vistas como formas de gobernanza local.

El presente capítulo tiene un objetivo fundamental, relacionar a la acción política del MIE con aquellas prácticas de gobierno que identificamos como de gobernanza local. Para ello dividiré el contenido del capítulo en siete secciones: en la primera presentaré de manera general los resultados generales de la investigación en términos de nuestra variable independiente y dependiente; mientras que en las siguientes seis secciones, de presentación de los casos, busco presentar la información que da cuenta de los hallazgos que obtuve de procesar las observaciones relativas a nuestra operacionalización del concepto de gobernanza local en cada una de las observaciones realizadas.

La importancia de este capítulo es sustantiva, puesto que, nos permite confirmar nuestras hipótesis a través de la revisión de los datos obtenidos en las observaciones a cada uno de los casos. Por ello, antes de la presentación de los casos, paso revista de los resultados generales que arroja nuestra investigación, para luego explicar cómo se dan esos fenómenos en cada uno de los cantones. La clave analítica de este acápite es la definición operacionalizada de Gobernanza que hemos desarrollado de forma exhaustiva en el apartado metodológico. Por ello expondré cada caso de manera sintética con una introducción contextual de su dinámica socioeconómica, para luego pasar a revisar la evolución de su índice total de gobernanza y por último desagregarlo en sus componentes principales; de tal manera que se expliquen los cambios significativos durante el periodo de análisis a la luz de un relato más completo.

5.1 Resultados Generales²³⁴

De acuerdo a la selección de casos y la sistematización de las observaciones de campo (10 observaciones por cada caso, una por año desde 1996), en una base de datos procesamos la información disponible de acuerdo con la metodología planteada²³⁵. Al tener lista la base de datos, el primer ejercicio de estadística descriptiva fue el de comparación de medias y desviaciones estándar respecto del promedio de todos los casos; esto nos permitió observar ordenadamente cuáles eran los casos, que durante todo el periodo de análisis, presentaron mayores puntajes de acuerdo a nuestro índice total de gobernanza (ITG).

Los resultados, según lo evidencia nuestra tabla 1, revelan que el caso 1, de alta presencia de los dos componentes de la variable independiente, es el de mayor puntaje. O sea, la media de puntuación del ITG calculado para Cotacachi desde 1996 a 2006 es la más alta de todas las medias del resto de casos y es la que más se aleja de la media del grupo de análisis. Lo cual deja a las claras, que en términos generales, Cotacachi es el municipio donde existió mayor gobernanza, en promedio, durante el periodo de análisis. Aun cuando este dato por sí solo no signifique directamente que a mayor presencia del MIE, en sus dos componentes, exista mayor gobernanza local. Es evidencia de que al computar los promedios, el caso que mayor puntaje tuvo durante todo el periodo de análisis es aquel donde hay mayor presencia de nuestros componentes de variable independiente.

Tabla 5.1 Informe de comparación de medias

Presencia del MIE	Municipio	Media ITG
Alto PP- Alto MS	Cotacachi	13,42
Bajo PP- Alto MS	Salcedo	5,68
Alto PP- Bajo MS	Pallatanga	4,55
Bajo PP-Bajo MS	Chambo	3,63
Nulo PP – Bajo MS	Pujilí	3,64
Nulo PP – Nulo MS	Quero	1,82
Total		5,46

²³⁴ En este acápite todas las tablas presentadas son el resultado del procesamiento de los datos, obtenidos en las observaciones hechas en el estudio de campo hecho durante 2007, en el programa estadístico SPSS, todas son de elaboración propia y por tanto no citan fuente alguna.

²³⁵ Los paquetes estadísticos computacionales usados fueron: SPSS 15 y Excel verse en anexos 5 las tablas de resumen de las bases de datos usadas.

Del análisis de comparación de medias podemos decir que entre los casos 2 (Alto PP- Alto MS), 3 (Bajo PP- Alto MS), 4 (Bajo PP-Bajo MS) y 6 (Nulo PP – Bajo MS) existe una diferencia de medias poco significativa, que llega a un promedio de 0,74 entre los 4 casos. Lo cual nos dice que son muy pequeñas, aun cuando visibles, las diferencias entre los valores que arrojan los casos donde hay presencia alta de uno u otro componente del MIE (MS y PP). Sin embargo, los datos arrojan que en los casos donde hay presencia alta del componente MS existe mejores puntuaciones de ITG, ya que la diferencia entre la media del caso 2 y el 3 es de 1,13 a favor del caso 2. Con lo cual se demuestra que en términos de resultados, es más importante el componente Movimiento Social (MS) que el componente Partido Político (PP). Empero, el margen de diferencia de 1,13 nos dice también que para que las conclusiones tengan mayor validez externa, a cerca de cuál de los dos componentes de nuestra variable independiente es más determinante para conseguir mayor gobernanza local, deberían ser corroboradas las diferencias de medias de ITG en un estudio donde se incluya a todo el N.

Por otro lado, cuando estamos en presencia del caso 5 (Nulo PP y Nulo MS) apreciamos una mayor diferencia con la media de ITG del resto de casos (3,64); esto nos da una primera pista que confirma nuestra hipótesis de trabajo, ya que en ausencia del MIE, en cualquiera de sus formas de incidencia, el índice de gobernanza es considerablemente menor que en los casos en que si está presente. Es decir, en ausencia de variable independiente, las variaciones de la variable dependiente son considerablemente menores.

El siguiente análisis al que sometí a los datos del ITG, ordenados por casos y observaciones (años), fue la ANOVA. Con esta prueba, los resultados que obtuvimos nos posibilitan dar conclusiones definitivas respecto de la validez de evidencia empírica de nuestras hipótesis. Es necesario aclarar que en nuestro diseño de investigación, ante la imposibilidad de realizar una regresión logística debido a que existe una selección intencionada de casos (donde la variable independiente no cambia), la misma selección de casos (autocontrolados por definición de quasi experimento) hace que los resultados de la ANOVA tengan el carácter de validez de inferencia causal para las hipótesis.

De tal manera que, con los resultados de la ANOVA podemos ya establecer, a través de métodos estadísticos, si están o no relacionadas la variable propuesta como independiente (presencia del MIE) de forma causal con la dependiente (gobernanza local). En la Tabla 2, que muestra los resultados de ANOVA, encontramos que el nivel de significancia es muy cercano a cero (0,0001); lo cual nos dice que la hipótesis nula (todos los municipios tienen la misma varianza) se descarta. De ahí que, podemos concluir que existe evidencia empírica que demuestra que la alta presencia del MIE se relaciona de manera causal con la Gobernanza local en los municipios que comparten las características sociodemográficas y socioeconómicas que marcamos como variables de control.

Tabla 5.2 Resultados de Medidas de asociación y ANOVA

	Significancia	Eta cuadrado
Índice de gobernanza	0,0001	,671

En la tabla 2 leemos que el nivel de significancia de la ANOVA nos proporciona evidencia que nuestras variables están altamente correlacionadas, en un valor por encima de 99,9%. Lo cual nos dice que los cambios en nuestra variable dependiente se deben en un 99,9% a cambios en nuestra variable independiente. Con ello, corroboramos que nuestra hipótesis de trabajo tiene validez empírica.

Una prueba adicional de medidas de asociación fue realizada para complementar este hallazgo con datos sobre el grado de correlación de las variables. El resultado de ésta tercera prueba arrojó que el valor “Eta cuadrado” es de 0,671. Ello nos da a entender que cada variación en la variable dependiente que se explica en un 67,1% debido a una variación en la variable independiente. Lo cual, en Ciencias Sociales es un valor muy alto; corroborando lo acertada de la hipótesis de trabajo.

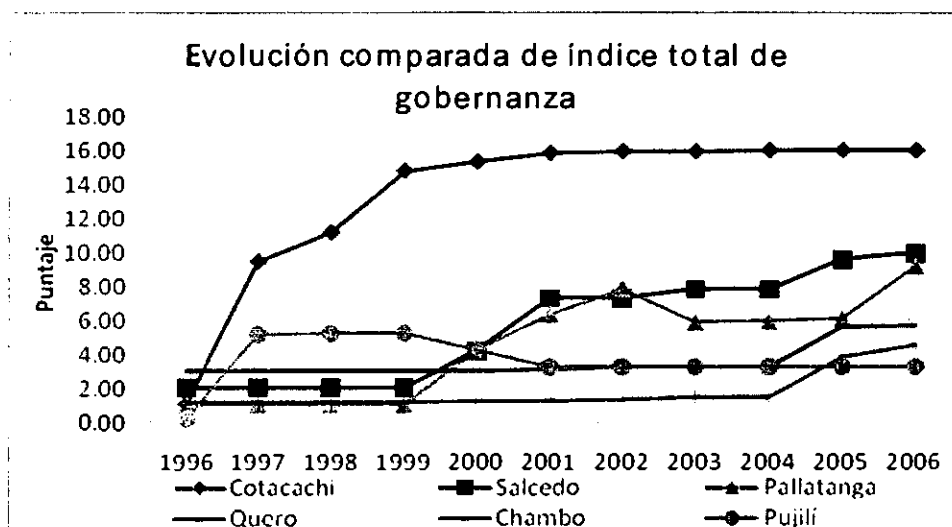
De ésta forma quedaría confirmada, de acuerdo al procesamiento estadístico de los datos observados, que entre mayor presencia del MIE en una comunidad política (de las características de nuestros casos), mayores puntajes de ITG se obtienen. Adicionalmente, aunque no de forma categórica,

podemos confirmar que el componente socio-contencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Y, finalmente, que aun cuando exista baja presencia del MIE, el hecho de existir formas organizativas, que conserven el ethos comunitario como forma de participación política colectiva, se originan mejores prácticas de gobierno en gobernanza que de no existirías. Esto último debido a que el valor del promedio del ITG del caso 6 (nulo PP y bajo MS) respecto de la media total, es del doble del caso 5 (nulo P y nulo MS), como se vio en la Tabla1. Así concluimos que el solo hecho de existir formas organizativas inherentes al ethos del MIE implica una diferencia en las prácticas de gobierno que se dan en los municipios donde no existen estas formas de organización social.

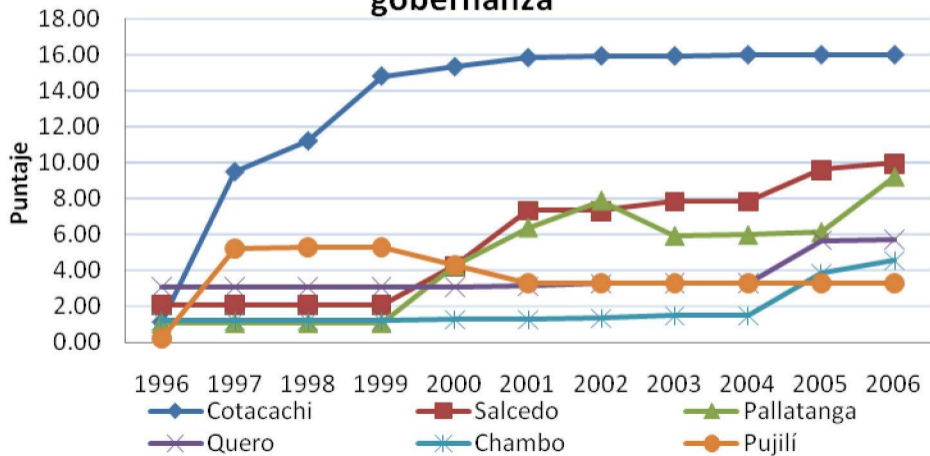
5.2 Presentación de los casos

Una vez conocidos los datos generales de la asociación entre presencia del MIE y la gobernanza local, es importante tener una explicación de por qué y cómo ocurre ésta asociación de dependencia causal en los casos propuestos. Para ello proponemos la revisión de la evolución del índice de gobernanza y sus indicadores en el periodo de análisis. Para visualizar aquello usaremos gráficas de líneas, que en cada caso nos muestran puntos de continuidad o cambio en las prácticas gubernativas; así como las diferencias entre las tendencias de una y otra variable y por cada caso. Por ello, a continuación presento una gráfica global y comparativa entre los puntajes del ITG obtenido en cada año por cada municipio.

Gráfica 5.1



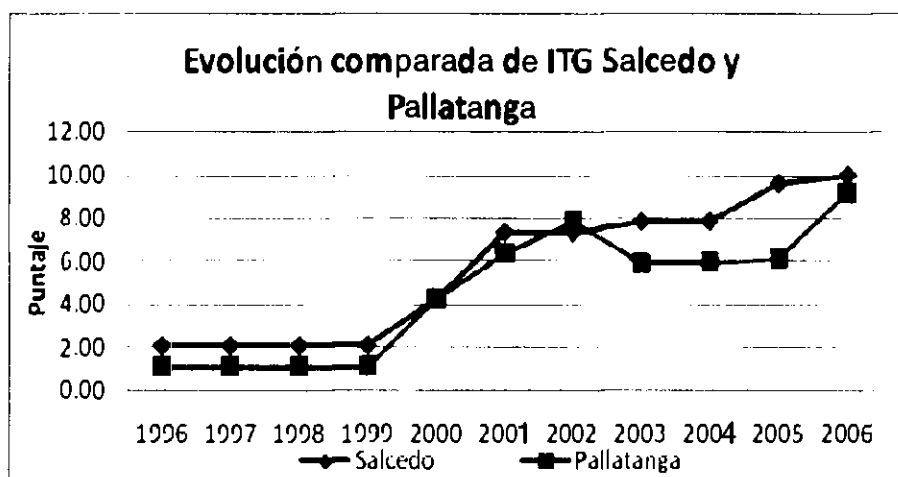
Evolución comparada de índice total de gobernanza



En la gráfica 5.1 apreciamos cómo el municipio de Cotacachi alcanza a diferenciar claramente su tendencia a través del tiempo respecto del resto de casos. Lo cual gráficamente muestra lo ya dicho en el análisis de la Tabla 5.5, donde la media de los puntajes de ITG de Cotacachi es significativamente mayor que la del resto de casos de estudio.

Sin ser tan marcada la diferencia entre las líneas de evolución del ITG de los casos 2, 3, 4, 5 y 6, podemos observar cierta similitud entre la trayectoria de Salcedo y Pallatanga, casos 2 y 3 respectivamente. Lo cual a breves rasgos viene a ser, también, la forma gráfica de señalar lo visto en los datos de la Tabla 5.5; donde los casos 2 y 3 tienen una media de ITG muy cercana entre sí y cuya diferencia de medias no es significativa, pero que favorece al caso 2 donde el componente MS es alto. Para apreciar esto veamos la Gráfica 5.2.

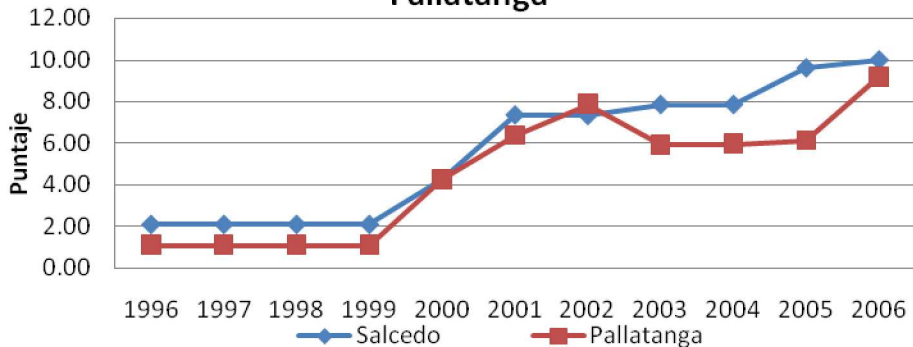
Gráfica 5. 2



Si volvemos a la Gráfica 5.1, encontramos un tercer grupo de casos donde sus trayectorias se confunden y no es clara una diferenciación de las mismas; en este grupo están los casos 4, 5 y 6 de Quero, Chambo y Pujilí respectivamente. Para observar a estos casos veamos la Gráfica 5.3 donde apreciamos la diferencia de las trayectorias de los mismos en una escala ampliada. En la trayectoria de la línea de Quero y Chambo existe cierto paralelismo, donde a lo largo del periodo de análisis, se marcan puntos de cambio en las prácticas de gobierno coincidentes en el tiempo, sin embargo es

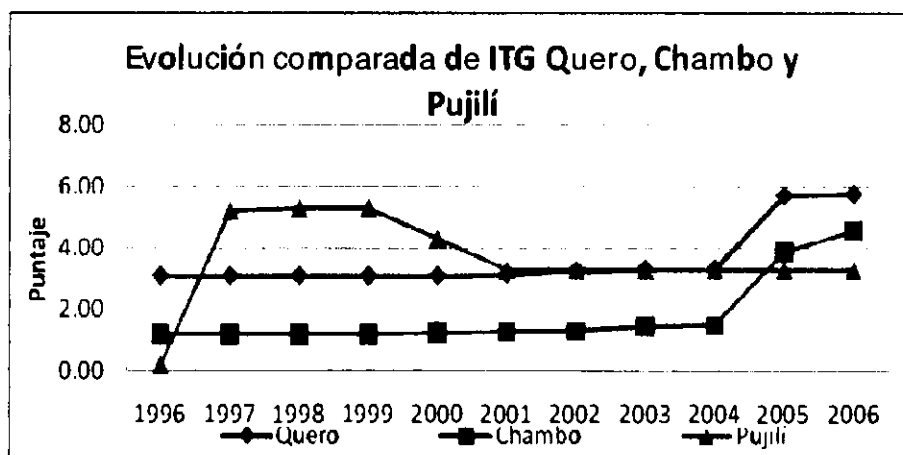
Gráfica 5. 2

**Evolución comparada de ITG Salcedo y
Pallatanga**



claro que en Quero, a diferencia de Chambo hay factores que hacen que su comunidad política genere ciertas prácticas que en Chambo son menos arraigadas o se dan pero en menor medida.

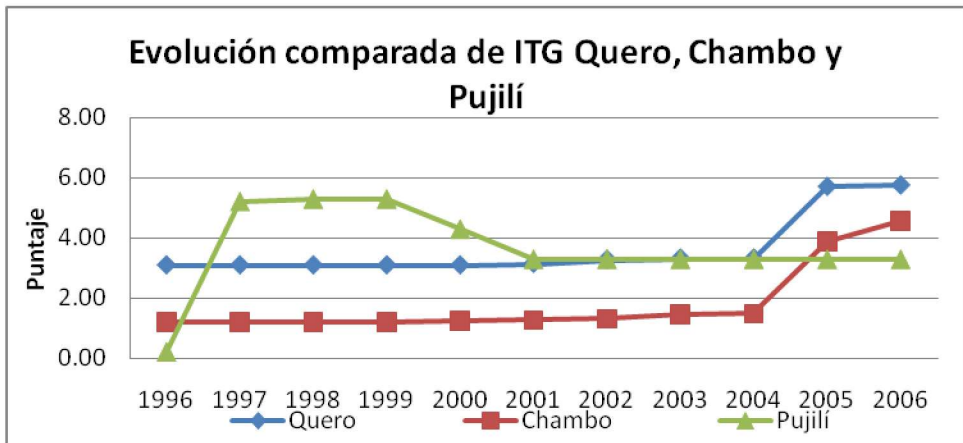
Gráfica 5.3



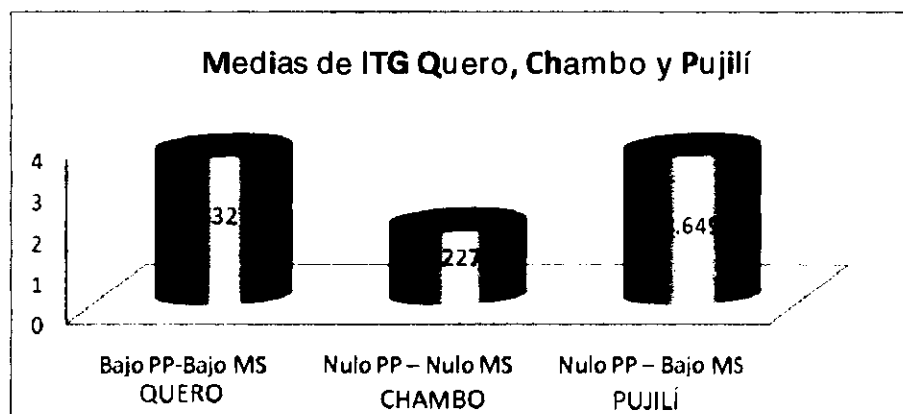
Al revisar la gráfica 5.3 establecemos un comportamiento diferenciado de la trayectoria de Pujilí respecto de la que presentaron Quero y Chambo. En el acápite correspondiente veremos cuales fueron los factores alrededor de 1997 y 2000 que hicieron posibles ciertas prácticas gubernativas que modificaron la trayectoria del ITG de Pujilí. Asimismo daremos cuenta de por qué esas prácticas dejan de ser comunes y desciende el ITG en el resto del periodo de análisis.

En la gráfica 5.4 podemos ver de cerca cómo se diferencian las medias de estos tres casos que son los más cercanos en cuanto a su ITG. Al revisar los resultados, apreciamos lo dicho párrafos atrás, que a pesar de existir un bajo componente MS y si se quiere un nulo o bajo PP, dadas las condiciones de comparabilidad de nuestros casos (variables de control), siempre va a ser más bajo el ITG de un municipio donde haya ausencia del MIE respecto de otro donde exista al menos un componente organizativo mínimo que funcione con su lógica orgánica.

Gráfica 5.3



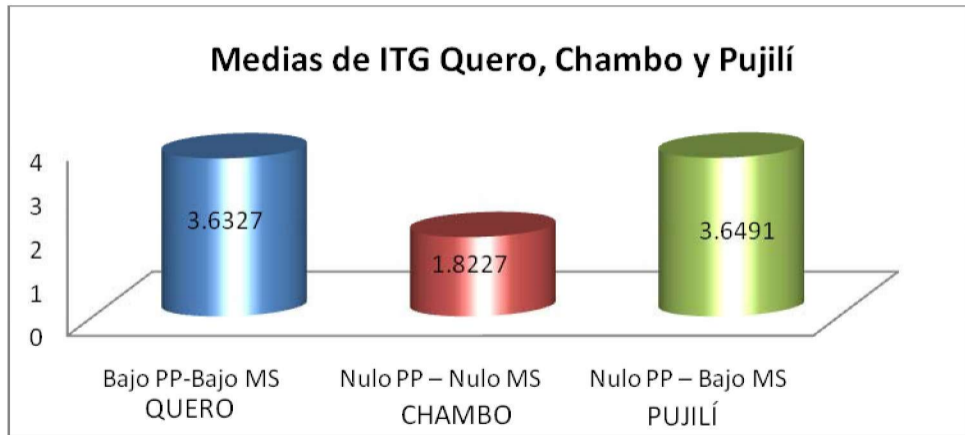
Gráfica 5.4



En la gráfica 5.4 podemos apreciar que incluso por encima del caso de Quero (donde existe baja presencia de los dos componentes de presencia del MIE) encontramos a Pujilí, nuestro caso 6. Ello nos dice que a pesar de tener bajo el componente de MS, la comunidad política genera mejores prácticas de gobierno (en términos de gobernanza local) que de no existir presencia del MIE. Comparando los casos Quero y Pujilí desde sus medias en la gráfica 5.4, podemos decir que el hecho de tener baja o nula presencia del partido político no representa una diferencia significativa en términos de los resultados obtenidos. Lo cual nos llevaría a confirmar que el componente socio-contenciosos es más importante que el partidista.

A continuación explicaré, caso por caso, las circunstancias políticas y los eventos que posibilitaron cambios significativos en las prácticas gubernativas de cada uno de los cantones analizados. Debido a la diferencia significativa del ITG que muestra el caso de Cotacachi, haré un especial énfasis en el caso 1, sin descuidar los casos 2 y 3 que son de especial interés para explicar cómo se confirma la hipótesis secundaria 3. Ello nos permitirá enfocarnos en los porqué sí se dio alta gobernanza, más no en los por qué no se dio, que serán objeto de investigación de ulteriores aportes.

Gráfica 5.4



5.3 COTACACHI

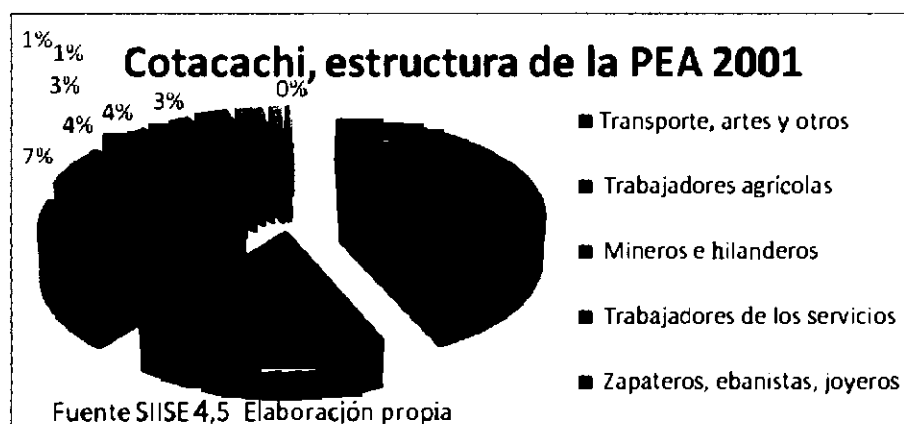
El cantón Cotacachi se ubica en la provincia de Imbabura y su población, según el censo de 2001, es de **37.215** personas; de las cuales el 80,7% es indígena, cuyo 95% es de nacionalidad Kichwa (SIISE, 2007). El cantón se compone de nueve parroquias, distribuidas en dos zonas geográficas que marcan la dinámica económica del cantón: la zona urbana, que concentra el 20,14% de la población y la zona rural, a su vez compuesta por la zona de páramo y la subtropical (parroquia de Intag), en las que habita el resto de la población (79,86%).

5.3.1 Dinámica productiva

En los ochentas, a partir de la completa desarticulación del sistema de manejo de la tierra hacendario, que condujo al fraccionamiento continuo de las grandes propiedades familiares, en Cotacachi se dio un proceso de empobrecimiento sostenido de la población rural hasta inicios de 2000. Ello, según Ramírez (2001), explica que el cantón tenga un IPNBI²³⁶ a 2001 del 77,7%. Lo cual sería una muestra de un cantón cuya dinámica productiva es muy lenta.

Sin embargo, Cotacachi muestra una serie de actividades económicas orientadas hacia la producción de artesanías y al turismo, de manera complementaria a la agricultura, que es el segundo principal sustento de los hogares de los cotacachenses (conforme observamos en la gráfica 5.5). De tal forma que en las calles y comunidades de Cotacachi se observa un movimiento económico boyante, aun cuando no sea de los más prósperos.

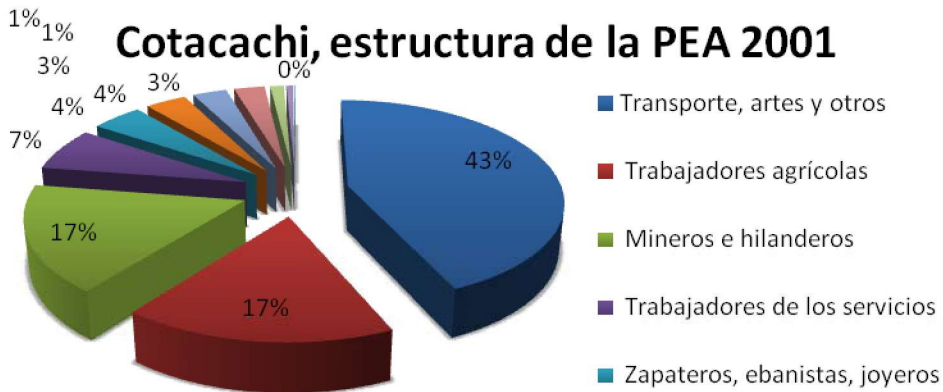
Gráfica 5.5



²³⁶ Índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

Gráfica 5.5

Cotacachi, estructura de la PEA 2001



Fuente SIISE 4,5 Elaboración propia

Históricamente, Cotacachi ha sido un cantón agrícola, donde se cultivan granos andinos como la quinua, el maíz, el chocho, el ataco o sangorache, las habas y el fréjol; frutas como la mora y el tomate. Sin embargo, la principal fuente de trabajo es la producción de lanas y textiles, incluidos los de piel. Por ello, Cotacachi concentra la mayor parte de su fuerza productiva (principal actividad económica) en la producción de artesanías de piel y textiles. Por otro lado, la actividad turística, durante los últimos años ha evidenciado un repunte importante, especialmente en la rama del turismo ecológico y comunitario. Aun cuando no es la actividad principal de trabajo de los moradores del cantón, es la de mayor crecimiento e inversión²³⁷.

5.3.2 El MIE en Cotacachi

La fuerza del proceso organizativo alrededor del MIE, se asienta en una densa red de organizaciones comunales, parroquiales y de segundo grado. La red consta de 45 organizaciones de base y una de segundo grado que integran al 43,72% de la población, en 5 de las 9 parroquias existentes (CODENPE, 2000). El locus principal de esta red es el espacio rural, en el que habita el 79,86% del total de habitantes del cantón. La única organización de segundo grado (OSG) en Cotacachi es la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC), misma que cuenta con una historia institucional que trasciende los vectores formales de análisis.

La UNORCAC, en sus orígenes organizativos, nace a inicios de los setenta con un discurso de reivindicación étnica, de la misma forma en que lo hicieron las organizaciones kichwas de Cayambe (como lo vimos en el Capítulo 2), reclamando inclusión de los indígenas en la esfera pública como miembros plenos de su comunidad política inmediata; lo cual se puede desprender de la entrevista con Rumiñahui Andrango, dirigente de la UNORCAC:

Nuestros padres y nuestros compañeros más antiguos reclamaban que los problemas de los indios, nuestros problemas, sean problemas del municipio también, sean problemas de la comunidad grande que es hoy (...) es inaudito que siendo un cantón indígena, nunca hubo un concejal indio (...) y los alcaldes mestizos hacían obra solo en los barrios de cerca del parque (...) solo para los blancos (...) para sus familias...²³⁸

²³⁷ Entrevista a Jorge Chiriboga (empresario de Cotacachi), 13/08/2007

²³⁸ Entrevista a Rumiñahui Andrango, 21/08/2007.

Según datos de la propia UNORCAC, la organización fue creada formalmente el 19 de abril de 1977, y luego de un sostenido proceso socio organizativo de reivindicación social, fue reconocida jurídicamente mediante Acuerdo Ministerial N° 0139 del 21 de abril de 1980 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. La UNORCAC además es miembro fundador de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador – FENOCIN (UNORCAC, 2000).

Según Guerrero (1999: 27), desde sus inicios, la UNORCAC evidencia un “fuerte nivel de dirección política en la perspectiva de ocupar y dirigir la institucionalidad pública municipal del cantón, considerada históricamente como uno de los nodos dominación étnica”. Esta afirmación se sustenta en el testimonio de los dirigentes de la UNORCAC, para quienes “el espacio de organización comunal debe ser reforzado en dirección de la disputa de poder en el espacio cantonal”²³⁹.

Desde 1984, en Cotacachi se registra presencia indígena dentro del Concejo Municipal, a través de al menos un concejal en cada periodo²⁴⁰. Lo cual responde a la predisposición a la participación en el espacio institucional formal de la política local de parte de la UNORCAC. Tales participaciones fueron siempre en alianzas con partidos políticos de izquierda, como lo señala Andrango:

Hubieron varios concejales indios en Cotacachi, desde que se acabó el triunvirato (militar), pero nunca participamos directamente como UNORCAC (...) digamos que se sobreentendía que ramos nosotros mismos junto a los Socialistas o con la izquierda democrática (...) al final siempre había problemas (...) había la idea de que igual se querían aprovechar de nosotros y salir ganando ellos (...) con un concejal al que no le dejan ni hablar no se puede hacer mucho, a lo mucho una que otra obrita por aquí y otra por allá (...) y eso tanto hacer²⁴¹.

Desde inicios de los noventa es perceptible ya un cambio en la estructura de la red política local. Los actores tradicionalmente hegemónicos poco a poco perdieron su peso específico y cada vez fueron más los espacios que se abrieron a los grupos y organizaciones relativas al MIE. Ricardo López, morador urbano del cantón, advierte este fenómeno

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ La participación electoral de los líderes indígenas a nivel de concejalías se logró a través de alianzas estratégicas con partidos de centro izquierda e izquierda (ID, MPD y FADI).

²⁴¹ Op cit. entrevista a Andrango, 21/08/2007.

"Antes incluso de que salga electo Tituaña alcalde ya se sentía que las cosas eran distintas, las grandes casas de hacienda ya no habían (...) el cura ya no era taita cura y palabra respetada (...) el mismo teniente político ya no era pues el dueño del pueblo (...) quien sabe como se dieron las cosas de rápido"²⁴²

Sin embargo, en este municipio, lo que según Ramírez (2001) se interpreta como "desplazamiento en la estructura del poder local" (gracias a la paulatina ocupación del espacio público estatal por parte del MIE), debe ser un fenómeno matizado y tomado como un periodo histórico particular donde no solamente interviene el MIE como actor de cambio, ya que a finales de los ochenta e inicios de los noventa es visible una tendencia de las elites económicas locales (hacendados sobre todo) a concentrar la acumulación e inversión de sus excedentes de capital en el espacio extra-cantonal. Lo cual quiere decir que los hacendados y empresarios locales migraron en gran parte sus capitales hacia centros financieros y productivos que les reportaban mejores perspectivas de rendimientos futuros. Ello nos lleva a decir que, la participación dentro del sistema político local, de parte de las elites del cantón, se vuelve más bien escasa, ya que "no existe un interés real en captar las dignidades municipales del cantón por parte de las elites locales" en tanto los intereses económicos de las elites se habían trasladado fuera del cantón (Guerrero, 1999:118).

A mediados de los noventa, es visible en Cotacachi una correlación de fuerzas políticas diferente a la de inicio del periodo de "retorno a democracia" (iniciado en 1978); ya que el MUPP NP logra consolidarse como la primera fuerza política del cantón. Por otro lado, la UNORCAC se asegura como el actor social más representativo del cantón ya que sus OPG congregan a la mayor cantidad de la población rural y en el sector urbano se observa una ausencia de organizaciones sociales de carácter gremial, territorial o religioso. No es de extrañarse entonces que las familias de hacendados y a los dueños de las empresas locales, que se mostraban hasta ese entonces como los actores hegemónicos en el espacio cantonal, en los noventa hayan experimentado un desplazamiento en el control del poder político local. Así lo señala el propio Andrango:

"Antes del compañero Aukj, en Cotacachi nunca hubo un alcalde indio (...) hasta los ochenta los hacendados no dejaban que los runas discutiéramos de la política con ellos

²⁴² Entrevista a Ricardo López (morador urbano del cantón Cotacachi), 12/08/2007

(...) la política era un asunto de los hacendados y el cura, de repente uno que otro arriesgado mestizo estudiado (...) ni pensar ver que uno de nosotros se sentara en el sillón del alcalde (...) ahora es distinto²⁴³.

Para Andrango, el hito que marca la ruptura entre las formas antiguas o tradicionales de hacer política en Cotacachi es la elección de Auki Tituaña como Alcalde. Pero ¿quién es Auki Tituaña? Tituaña es un indígena Kichwa de 46 años; economista graduado en la Universidad de La Habana, militante del MIE y dirigente desde los 30 años. En la CONAIE fue encargado de las áreas de cooperación económica y de Relaciones Internacionales, lo cual le llevó a tener vínculos con las ONG's más importantes del país. Tituaña no es un indígena campesino; de hecho, su familia ya se considera como de clase media, por dedicarse al comercio y a los servicios en la zona urbana del cantón. Sin embargo, tanto su vestimenta, el uso del kichwa como idioma materno y su propia adscripción cultural hacen que se asimile dentro de la población como un indígena propio de la zona. Lo cual es en sí mismo un hecho que a la población indígena del cantón representa un hecho de cambio en los códigos de respeto y relación intercultural (Santillana, 2005: 23).

5.3.3 La hechura de las políticas en Cotacachi desde 1996

En términos de políticas, al ganar Auki Tituaña la alcaldía de Cotacachi, el municipio entró en un proceso de institucionalización de la participación ciudadana como eje central de la gestión pública local (IMC, 2000). En lo que se refiere a la hechura de políticas públicas, el alcalde Tituaña, propuso desde el inicio de su primera administración una gestión de gobierno local donde el municipio es un actor interdependiente del resto de actores sociales de la comunidad política cantonal. Así lo expresa el propio Tituaña en una entrevista:

"el 10 de Agosto, fecha que asumimos la Alcaldía, invitamos a la ciudadanía para que el 11 de septiembre participaran en la Primera Asamblea Cantonal, como una de las fórmulas básicas y claves para comprometer a la comunidad, y poder avanzar en un buen ritmo de trabajo compartido, ya que el municipio depende de los vecinos para realizar las políticas necesarias para el desarrollo"²⁴⁴

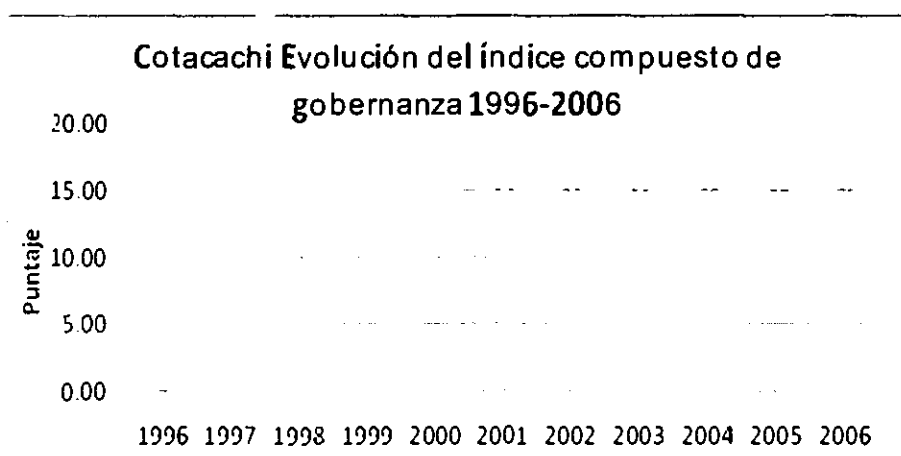
²⁴³ Op cit, entrevista a Andrango.

²⁴⁴ Entrevista a Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi, 2001 en www.pachakutik.org.ec, visitada el 04 de septiembre de 2004

A decir del mismo Tituaña, este hecho marca una gran diferencia con las prácticas directivas y altamente centralizadas, que se daban hasta ese entonces en el municipio. De tal manera que la convocatoria a una Asamblea, con el carácter de instancia máxima en la toma de decisiones públicas del cantón, representó el acto político que marcó el salto cualitativo de un gobierno local directivo hacia uno más participativo.

Al computar los datos obtenidos para valorar la gobernanza local en Cotacachi, encontramos que en 1996 los puntajes del ITG eran muy bajos, cercanos a 1 en una escala de 18. Sin embargo, el solo hecho de convocar de manera formal a una asamblea con gran apertura, para la inclusión de la mayor parte de “*stakeholders*” del cantón, significó un salto cualitativo en los observables de gobernanza (como lo vemos en la gráfica 5.6). Muestra de este fenómeno es el brinco de una puntuación cercana a 0 en 1996 a valores de cerca de 10 en 1997.

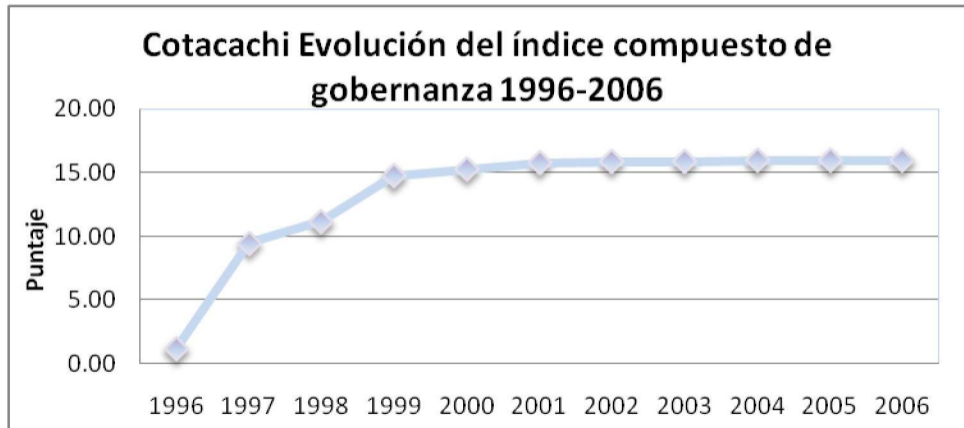
Gráfica 5.6



Como dije, de 1996 a 1997 se observa el mayor salto en el índice de gobernanza. Ya en las tablas desagregadas, los dos indicadores que más variaron, fueron los de planificación participativa y el de rendición de cuentas. Lo cual nos dice que de 1996 a 1997 se diéron cambios sustantivos en las p´rcticas de gobierno.

A pesar de que la decisión de convocar a una asamblea cantonal se dio en septiembre de 1996, al igual que la apertura de la información pública y la rendición de cuentas; la insidencia de estos procesos (en términos de nuestras mediciones) apenas fue tangible en 1997. Por ello, es de señalar que las

Gráfica 5.6



prácticas gubernativas que se inauguran en la primera asamblea cantonal de 1996 inciden en las políticas del año entrante, ya que la planificación presupuestal del 2006 venía dada por el presupuesto de la administración anterior y por lo tanto la ejecución del gasto público fue condicionada por un plan de gasto centralizado y altamente directivo; así como la rendición de cuentas que se dio en 1996, sólo correspondió a un cuarto del periodo anual. Por lo que el dato de 1996 no se compadece con la coyuntura histórica que vivió Cotacachi en ese año. Para puntualizar sobre las causas y los contextos políticos de cada punto de medición, veamos cómo evolucionaron los observables en cada momento de observación del ciclo de políticas.

5.3.5 Diseño-Planificación

La situación de Cotacachi hasta 1996 respondía a un esquema clientelar de manejo del gobierno donde escasamente se producía información para el registro de los procesos de gobierno. Por lo que, en la investigación realizada en el archivo municipal, hasta 1996 no encontramos documentos que respalden un plan general de gobierno en términos de políticas públicas; peor aún memorias de un proceso participativo de identificación de problemas públicos o consultas públicas sobre la implementación de una u otra alternativa tendiente a solucionar los múltiples problemas del cantón. Así lo expresa Tituaña en conjunto con Jaime Suárez, director de planificación:

En 1996, nosotros encontramos a un Municipio que no contaba con un Plan de Desarrollo, un Plan Estratégico, había una estructura muy centrada hacia dos áreas nada más, la Financiera y la de Obras Públicas (...) del municipio, la imagen desgastada ante la comunidad era clientelar, con altos indicios de nepotismo, con tendencias negativas de corrupción, (...) había una burocracia parásita, que prácticamente no servía a la comunidad, no tenía nada parecido a una institución de desarrollo, una institución de servicio²⁴⁵

El testimonio de Suárez se corrobora con lo expresado por Ricardo López, al expresar su percepción respecto de cómo se tomaban las decisiones de políticas antes de 1996 y ahora:

Antes no había la apertura del municipio para llegar a proponer y discutir como se hace ahora, pero también es cierto que si uno no tiene organización es muy difícil que se consideren las opiniones de uno. (...) Hay que reconocer que Tituaña ha logrado hacer que Cotacachi sea un ejemplo de participación para el mundo considerando como eran

²⁴⁵ Entrevista a Xavier Ruiz, director de planificación municipio de Cotacachi, 12/08/2007.

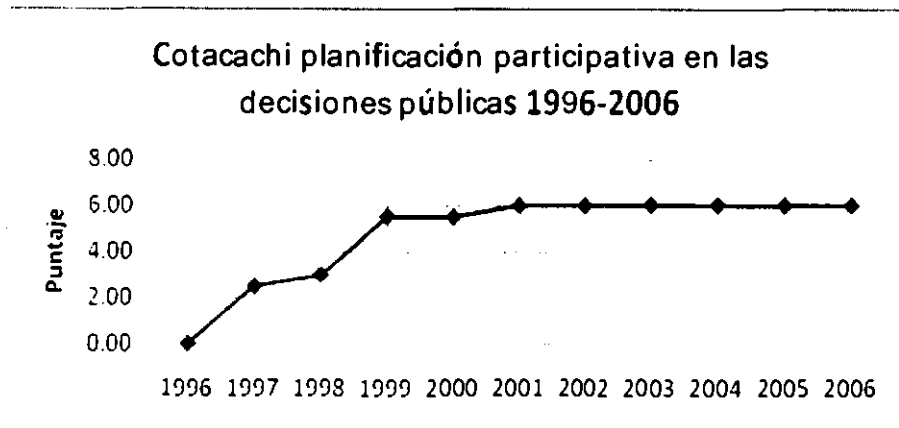
tratados los indígenas (...) pero tampoco es que los problemas se han resuelto por completo (...) a dentro de la asamblea también se observa cada cosa...²⁴⁶

En términos de planificación participativa, de acuerdo con los observables que nos planteamos, es posible observar un cambio dramático de 1996 a 1997 (apreciable en la gráfica 7.7), lo cual se atribuye a la convocatoria de la Asamblea de Unidad Cantonal (AUC). Al revisar la base de datos, encontramos que en ese año se registra un proceso de convocatoria “amplia” pero de participación corporativa; debido a que si bien se registra la apertura de la invitación a participar del espacio (AUC) a todos los habitantes del cantón, las reglas internas, tanto de intervención, como de articulación de las comisiones, privilegiaban a los actores colectivos, principalmente a las organizaciones relativas al MIE, cooperativas de transporte, asociaciones de productores, etc. Por otro lado, es importante señalar que pese a las dificultades del proceso de convocatoria y realización de la AUC, este fue documentado y en principio formalizado por la organización, convocatoria e intervención del actor Municipio; aun cuando su estatus jurídico no tuvo una consolidación hasta el año siguiente.

El salto del ITG observado en 1997 no es el único en la gráfica 5.7, ya que de 1998 a 1999 observamos un segundo brinco de similares proporciones. Como lo veremos más adelante, este cambio se debió a la institucionalización formal de mecanismos de planificación como: el plan de desarrollo cantonal y el presupuesto participativo. La adopción de tales instrumentos como las prácticas base y prerrequisitos, con el carácter de norma, para la planificación de las políticas públicas locales dan la pauta para que en términos de puntaje de ITG, luego de 1999 haya habido un salto muy alto en este componente de gobernanza y se mantenga así durante el resto del periodo. Esto se debió a que de una manera formal, a través de una ordenanza municipal, se reconociera el estatus de la AUC como la máxima instancia de toma de decisiones pública del Cantón y consecuentemente se diera paso a un momento donde existen niveles más altos de gobernanza en tanto las prácticas de coordinación, como en el descentramiento del actor estado en la hechura de políticas públicas. Así lo podemos ver en la siguiente gráfica.

²⁴⁶ Op cit, entrevista a Ricardo López, 12/08/2007

Gráfica 5.7



Si volvemos la mirada a 1996 y examinamos las implicaciones políticas de la realización de la Asamblea de Unidad Cantonal, ésta respondió a dos motivaciones importantes: 1) impulsar la modernización y reestructuración del Municipio de Cotacachi²⁴⁷, y 2), conformar comisiones de trabajo donde la gestión de gobierno fuese compartida²⁴⁸. Lo cual, corrobora que los observables de planificación participativa, relativos a la institucionalización formal, se dispararon en 1997 con relación al año anterior debido a la institucionalización formal del proceso²⁴⁹. Pasemos a examinar el juego político de los actores para lograr ese nivel de institucionalización formal de la planificación y presupuestación participativa en Cotacachi.

Pese al éxito operativo del primer ejercicio de planificación participativa, las percepciones y proyecciones de los actores involucrados en la AUC de 1996, las discusiones internas tuvieron dos enfoques contrapuestos: a) Para la UNORCAC era importante ir de abajo hacia arriba para armar una propuesta de trabajo porque se reconocía a sí misma como el único sector organizado; y b) la otra tendencia, de actores no organizados y más urbanos, sostenía que el proceso de planificación debía partir desde el municipio, convirtiéndolo en el eje del desarrollo local.

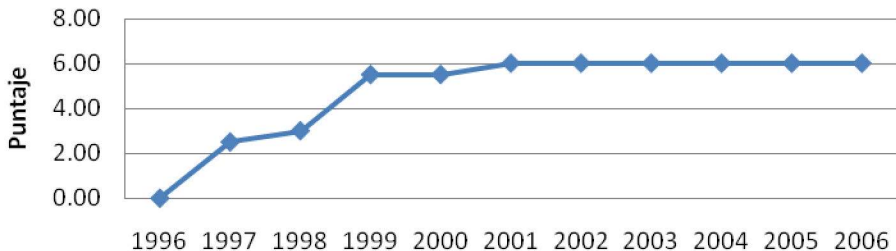
²⁴⁷ La primera reestructuración de los procesos y de las estructuras institucionales del Municipio de Cotacachi se basó en la Ley de Régimen Municipal.

²⁴⁸ Las áreas que se plantearon para integrar comisiones fueron: salud; mujer; turismo, ecología y medio ambiente; producción artesanal y agropecuaria; participación ciudadana y organización; y, servicios

²⁴⁹ El paso de 0 a 2,5 en el puntaje se debe a que se realizó planificación participativa, con apertura amplia, se documentó el proceso y se formalizaron sus procedimientos.

Gráfica 5.7

**Cotacachi planificación participativa en las
decisiones públicas 1996-2006**



A pesar de los desacuerdos iniciales entre los actores, en términos de resultados, siguiendo a Ramírez, identificamos dos líneas de re-ordenamiento de la institucionalidad que planteó en esa AUC:

a) La necesidad de modernizar la gestión municipal como proceso necesario para legitimar, afianzar y sostener en el largo plazo la gestión pública de un dirigente indígena -la sociedad local debía comprobar la capacidad de gestión de los representantes del movimiento indio-. b) La institucionalización de la asamblea: se llega incluso a plantear a ésta como la instancia más alta de decisiones, otorgándole por ejemplo la facultad para evaluar la gestión del alcalde y los concejales -pudiendo ser destituidos en casos de no cumplimiento de sus obligaciones. (Ciudad, 2001: 48)

Es claro que ambas líneas prepararon el terreno para el siguiente momento de cambio significativo en la trayectoria de la gráfica 7 que se dio en 1998.

No obstante la percepción de los dirigentes de la UNORCAC y de visiones apologistas del MIE, la institucionalización de la participación ciudadana en Cotacachi no aparece como el resultado acumulado de la movilización de la sociedad civil (alrededor del MIE). A decir de Ramírez la institucionalización de la participación ciudadana, en Cotacachi, está ligada a la organización de las asambleas cantonales, en las que se fijan “los mecanismos de involucramiento de los diversos actores sociales y se plantean de forma dialógica los esquemas de planificación que el cantón puede asumir en la perspectiva de apuntalar procesos de desarrollo local” (Ramírez, 2001). Lo cual nos lleva a decir que la presencia del actor movilizado y políticamente dominante sumada a la voluntad política de instaurar un esquema de gobierno local participativo, no son suficientes para garantizar la realización de sus objetivos; importa el proceso y la forma en que se convoca al resto de actores.

La tesis de Ramírez se sustenta en un aspecto poco observado en este municipio, que es la percepción de los ciudadanos urbanos no organizados. Al recoger el testimonio de varios “ciudadanos de a pié” sobre si existía voluntad de participación de los urbanos en las Asambleas, el criterio de respuesta generalizado apunta a que, de no ser convocadas por la Alcaldía y facilitadas por ONG’s internacionales, no se habría dado tal participación amplia; ya que, “El municipio le da seriedad al asunto, más aún si los señores gringos y europeos avalan las asambleas...”²⁵⁰. Al consultar sobre cual era la visión del proceso participativo desde los Empresarios, Jorge Chiriboga, empresario local, señala que

²⁵⁰ Entrevista a Ricardo López (morador urbano del cantón Cotacachi), 12/08/2007.

Nosotros (hablo como mestizos) no estamos acostumbrados a discutir y reunimos cada vez que aparece un problema, cuando más lo hacemos es en caso de una emergencia (...) para los indígenas es diferente, la única forma que han tenido de organización se basa justo en eso, en las reuniones y lo que ellos llaman el "consenso", (...) para mí, no es que no sea necesario, pero no siempre estamos dispuestos a dedicarle tanto tiempo a la reunión de la reunión²⁵¹

Es claro entonces que para los grupos urbanos más atomizados en los barrios, el ejercicio de participación deliberativa en la cosa pública era una práctica poco cotidiana. Mientras que para los grupos indígenas ésta práctica provenía de una dinámica ancestral, que antes ya habíamos identificado como *ethos* comunitario. Lo cual es un problema no menor a la hora de plantearse un mecanismo de diálogo entre los dos grupos poblacionales, más aún si se espera que de ese diálogo se obtengan políticas públicas de manera coordinada.

Al indagar más sobre la construcción del espacio de diálogo de la comunidad política, encontramos que la asamblea tuvo que pasar por varias reformulaciones de orden metodológico para encontrar un funcionamiento ágil y de intercambio objetivo de puntos de vista y no de confrontación²⁵². Siendo la principal crítica al espacio mismo la falta de estímulos para que los habitantes participaran. En palabras de Tituaña, "el mayor estímulo que ofrecimos para que la gente participe fue la incidencia real que iban a tener cada una de las decisiones colectivas (...) incluso sobre el concejo municipal"²⁵³. Por ello fue importante la institucionalización de la asamblea como la máxima instancia de toma de decisiones públicas del cantón. Así lo vio el dirigente Andrango:

En las comunidades nos reuníamos, luego en las parroquias se tomaban las resoluciones sobre en qué gastar lo poco de presupuesto que tenía el municipio, pero si no hubiera sido reconocida por encima del Alcalde y de los Concejales, de nada habría servido la asamblea (...) al final los comuneros sentimos que sí se toma en cuenta lo que se discute en las reuniones, por eso va la gente (...) por eso asistimos²⁵⁴

Visto desde una óptica legalista, tanto la modernización del Municipio, como la institucionalización de la Asamblea se formalizaron al traducirse en ordenanzas municipales las resoluciones de la plenaria de la asamblea en

²⁵¹ Entrevista a Jorge Chiriboga (empresario de Cotacachi), 13/08/2007.

²⁵² Asimismo, la agenda de la asamblea, que pasó de un momento de deliberación, en forma de foro a uno más "técnico", surgió de "autodiagnósticos zonales, que permitieron se definieran aspectos ligados a medio ambiente, salud, educación, gestión / participación ciudadana e institucionalización de la asamblea" de una manera más ordenada y encaminada a la formación de comunidades sectoriales de políticas públicas (GTZ, 2006).

²⁵³ Op cit, Tituaña, 13/08/2007

²⁵⁴ Op cit, Andrango, 08/2007

1998; por ello el segundo salto en la trayectoria de la gráfica 7. Los puntos que se tomaron en consideración para la expedición de las ordenanzas municipales que dieron formalidad a la institucionalización de la planificación participativa fueron: a) Declaratoria de la asamblea como un "espacio democrático de análisis y planificación participativa", a realizarse anualmente; b) Propuesta de funcionamiento de la asamblea como espacio de participación ciudadana por encima del Concejo Municipal; c) Reestructuración del municipio; d) Conformación de las comisiones de trabajo permanente (IMC, 1997).

Empero de aquello, el punto a resaltar del proceso de generación de la asamblea como un espacio de debate amplio entre los miembros de la comunidad política, es que la AUC se convirtió en un espacio para el aprendizaje y asimilación social de la cultura de la política comunitaria entre los habitantes de Cotacachi. A decir de Ramírez y de la GTZ "Las prácticas organizativas del mundo andino (planificar "entre todos", largas asambleas y reuniones de búsqueda de consensos, rendición de cuentas de las autoridades, etc.) fueron incorporadas de esta forma en la gestión municipal" (Ramírez (2001). Lo cual es plenamente observable en los estatutos de la AUC que establecen al consenso y la deliberación amplia como los mecanismos primarios de toma de decisiones grupales.

Lo anterior, vendría a suponer una confirmación de que la dinámica organizativa de los grupos dominantes en la comunidad política, condiciona la forma en que se toman las decisiones en los espacios públicos de la misma. Sin embargo, a mi entender, la sola apertura del espacio no garantiza el aprendizaje social, en cuanto a la cultura de la política y la cultura de la hechura de las políticas. Debido a que en este caso, el proceso de aprendizaje social fue condicionado también por la formalización de las reglas de toma de decisiones. Es decir, el proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que instituyen una serie de reglas para la toma de decisiones,

normando al resto de actores, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

Yendo más allá de lo anterior, podríamos decir que el hecho de que el cantón, en tanto comunidad política, haya asumido reglas de toma de decisión consensuales y dinámicas deliberativas para la confección de sus políticas públicas (con la participación amplia de actores afectados e interesados), es una muestra de un aprendizaje social, sobre todo de los sectores donde esos usos y costumbres (instituciones informales) no eran comunes (grupos urbanos-mestizos).

Por otro lado, al revisar los resultados de las primeras experiencias de Asamblea Cantonal, fue manifiesta la necesidad de “ir más allá” de la generación de comunidades de políticas públicas sectoriales (comisiones de tratamiento de los problemas públicos). Las propuestas declarativamente, al menos, persiguieron la articulación de una macro comunidad de políticas cantonal, pensando en el largo plazo y con una incidencia sobre el gasto público aún mayor. Lo cual se vería objetivado en la necesidad de contar con un plan de desarrollo cantonal, mismo que empezaría a confeccionarse a finales de 1997 y que fue la base para las asambleas de los siguientes seis años.

En 1998 la asamblea cantonal resolvió, bajo iniciativa de varios asesores del municipio y de representantes de ONG’s, que debía realizarse un ejercicio de planificación presupuestaria que rigiera los dineros públicos así como los de la cooperación internacional que manejaban las ONG’s asentadas en el cantón. El proceso de negociación fue arduo y finalmente se convino que, a partir de 1999, la planificación del presupuesto municipal debía ajustarse a un proceso participativo de asignación de recursos.

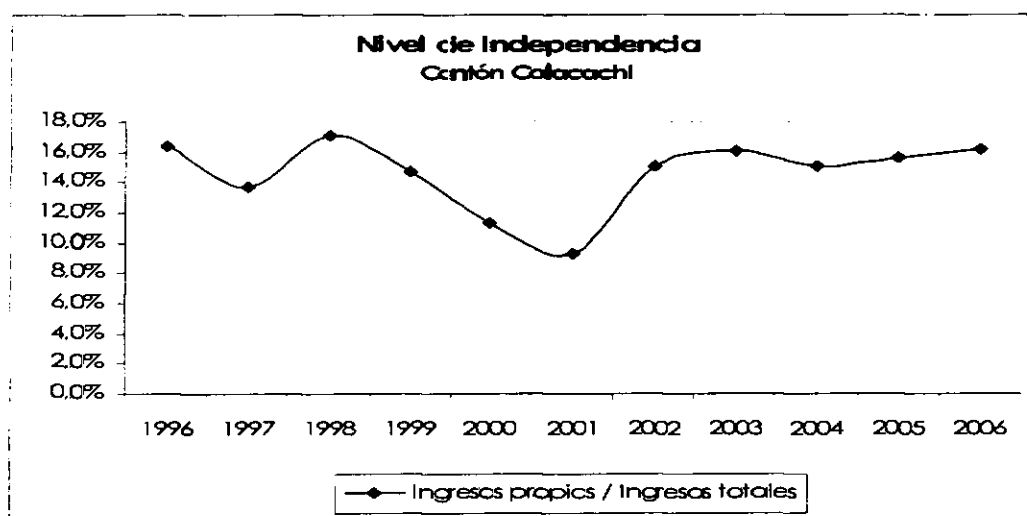
La experiencia de confección de presupuesto participativo en Cotacachi, que fue la primera de este tipo en Ecuador²⁵⁵, le fue muy atractiva a varias instancias de cooperación internacional. Ello permitió que el alcalde y la Asamblea, a través de su presidente, firmaran acuerdos con ONG’s y multilaterales de diferente tipo para que financian gran parte de los proyectos en Cotacachi, reduciendo así la dependencia financiera del Estado. Lo cual

²⁵⁵ A año seguido la política de presupuesto participativo fue implementada en Guamote y en Saquisilí, siguiendo la metodología de la experiencia de Porto Alegre, como lo analizamos en el Capítulo 4.

implica directamente que se amplían los ingresos y se pueden financiar gastos que originalmente estarían fuera de la recta presupuestaria del municipio, como el mismo proceso de las asambleas y el presupuesto participativo.

Al consultar al director financiero del municipio, sobre la proporción del presupuesto de Cotacachi que se financia con dineros de ONG's, respondió que el mejor indicador para revisar esto es el nivel de independencia financiera. Al revisar los datos proporcionados por el BCE al respecto, se advierte que la relación entre ingresos propios con total de ingresos del Municipio de Cotacachi muestra una tendencia creciente desde 2001 a favor de los ingresos propios y en promedio es de 15% anual. Lo que quiere decir, que por cada 100.00 USD que administra el municipio de Cotacachi, solamente 15 provienen del Estado (esta situación es observable en la gráfica 8).

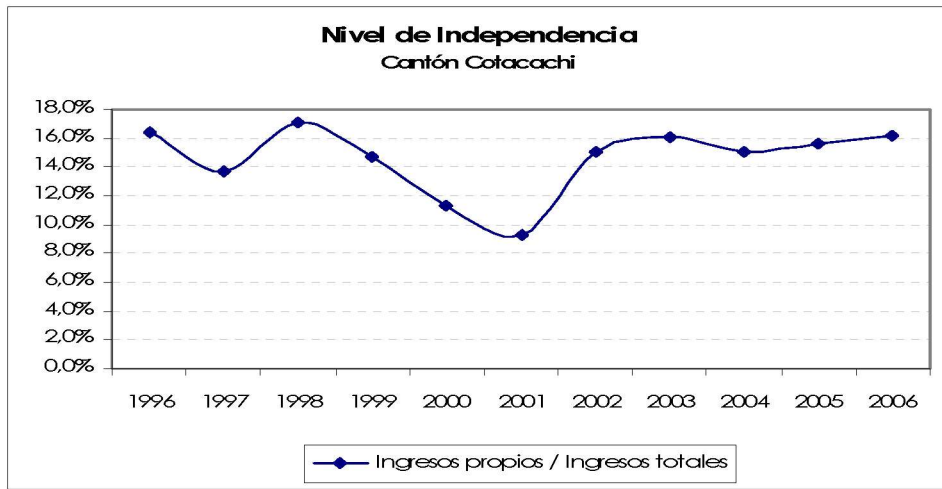
Gráfica 5.8 Nivel de independencia financiera, Municipio de Cotacachi



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas. Elaboración GTZ

El promedio del 15% de independencia financiera de Cotacachi, en relación al 50% de dependencia de recursos que mantiene la media de los municipios en Ecuador, en sí mismo representa un alto grado de autonomía financiera del Municipio de Cotacachi respecto de los recursos que le proporciona el Estado, siempre en relación a sus pares en el ámbito nacional. Lo cual implica que, de acuerdo a la normativa vigente (Ley de gasto Público), el gobierno de Cotacachi está obligado a rendir cuentas tan solo del 15 % de

Gráfica 5.8 Nivel de independencia financiera, Municipio de Cotacachi



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas. Elaboración GTZ

los recursos que maneja, mientras que el resto de los municipios, en promedio, se obligan a rendir cuentas sobre el 50% de sus recursos. Siendo un poco más acuciosos, el gobierno de Cotacachi en promedio, de 1996 a 2006, ha recibido recursos que equivalen al 85% de su presupuesto, mismos que no se sujetan a la ley de gasto público. Es decir, al no estar obligado a cumplir con la serie de trámites que implica la normativa, al momento de asignar los recursos financieros, el municipio de Cotacachi tiene un mayor grado de libertad y agilidad. O sea, puede utilizar los recursos de una manera más rápida y a su vez destinarlos a objetos que, de cumplir con la normativa nacional, no podrían ser entregados.

Este hecho, que bajo una óptica que privilegie la eficiencia en la gestión de gobierno; puede a su vez ser un grave signo de dependencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional de parte del Municipio. Lo cual es preocupante, ya que para cumplir con los requerimientos de una planificación participativa, con una alta percepción de incidencia de sus participantes en la toma de decisiones, se requieren recursos que están fuera de la recta presupuestaria original de un municipio como el de Cotacachi; obligando de esa forma a sustentar el presupuesto con recursos de otras fuentes, que no siempre son sostenibles en el tiempo.

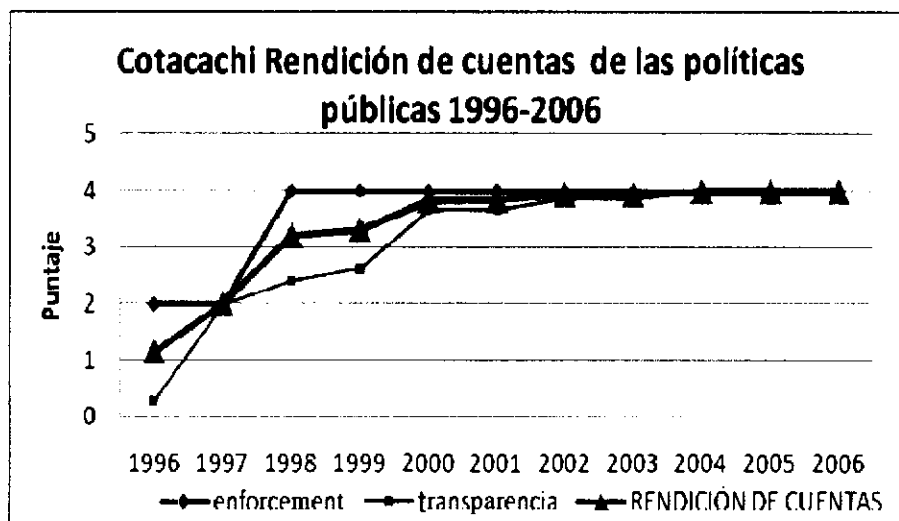
5.3.6 Rendición de Cuentas

En lo que se refiere a rendición de cuentas, desde 1997 el alcalde, el presidente de la asamblea cantonal y los responsables de los comités presentaron sus informes pormenorizados (incluyendo el informe económico del presupuesto municipal). Esto, en documentos de libre acceso, gratuitos y de distribución abierta. Sin embargo los documentos se elaboraron en un lenguaje todavía poco asequible para los pobladores y su distribución fue centralizada. Lo cual hizo que la puntuación obtenida en este indicador para 1997 no haya sido alta, o al menos como el Alcalde Tituaña lo hubiera querido.

Según el presidente de la AUC “durante los primeros años, fue de vital importancia la presión que ejerció la UNORCAC, para que el alcalde observara la obligación de informar permanentemente, rendir cuentas a la

ciudadanía y compartir la toma de decisiones”²⁵⁶. Lo cual es visible en la capacidad de “*enforcement*” que logró la organización indígena. Conforme a la siguiente gráfica.

Gráfica 5.9



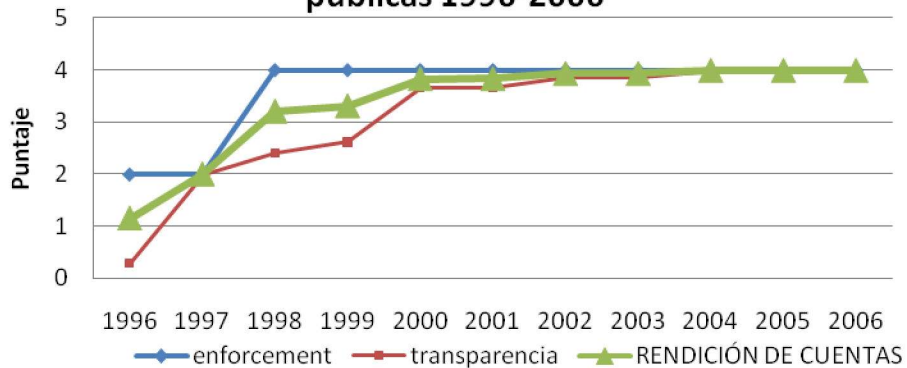
Al seguir la línea azul de la evolución del componente “*enforcement*” de lo que hemos denominado Rendición de cuentas, observamos que durante los dos primeros años de observación la puntuación es de dos en escala de seis. Ello se debe a la práctica informal de ese ejercicio (*enforcement* para la rendición de cuentas), básicamente llevado a cabo por la UNORCAC y sujeto a la justicia indígena. Por ello no partimos de cero en este indicador. Según reseña el mismo Tituaña, en coincidencia con Andrango y López, durante 1996 y 1997 el alcalde se comprometió con las organizaciones de base a sujetar su mandato a la justicia indígena. Es decir, de no cumplir con el mandato de las comunidades o de comprobarse dolo en su gestión, él (Tituaña) se sometería al dictamen de un tribunal comunal presidido por los dirigentes sociales del MIE y los ancianos de las comunidades. A su vez, este tribunal comunal tendría la capacidad de “castigarlo” incluso físicamente, de ser encontrado culpable²⁵⁷.

²⁵⁶ Entrevista a Octavio Ramírez (Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal Cotacachi), 12/08/2007

²⁵⁷ Los principios por los que se rige la justicia indígena son “no robar, no mentir, no ser ocioso”, los mecanismos de justicia son orales y públicos a manera de asamblea ampliada y comunal. Más sobre los mecanismos de justicia indígena en el Ecuador y su historia desde una perspectiva de la Antropología Jurídica en (Tiban e Ilaquiche, 2002)

Gráfica 5.9

Cotacachi Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006



Para 1998, la evolución de la línea azul en la gráfica nos muestra un claro ascenso, el cual se debe a que en ese año la AUC promulga formalmente un mandato, que se vuelve luego ordenanza municipal, donde se obliga formalmente al alcalde a una rendición de cuentas bastante prolija (que se recoge ampliamente en los documentos de la GTZ). En 2002, con la entrada en vigencia de la ley de transparencia, se estandarizan ciertos procedimientos de rendición de cuentas, especialmente en lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información pública. Por ello, observamos una evolución incremental de la línea roja correspondiente a la transparencia a partir de ese año.

Es de señalar que la transparencia (que consta de 28 observables) experimenta un ascenso incremental y mínimo después de 2002, debido a que los grandes cambios, en cuanto a la publicidad de la información pública, se dieron en años anteriores y a partir del 2002 sólo se observan adecuaciones que proveen información más completa o detalles sobre los aspectos que ya existían con intención de hacer “transparentes” o asequibles al público.

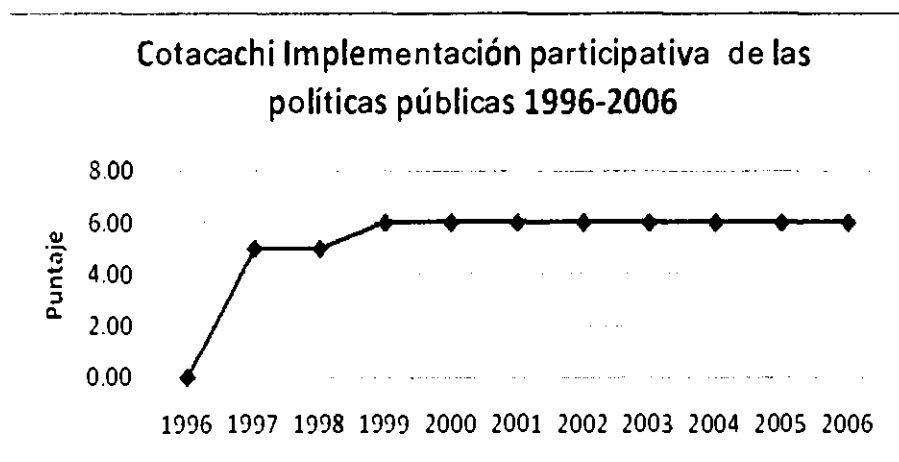
En lo que se refiere a la implementación participativa de las políticas públicas, el alcalde Tituaña, discursivamente lanza desde su primera campaña electoral la iniciativa de “minga cantonal permanente”. Lo cual implicaba que para tener éxito en la ejecución de las políticas, y no sólo de las obras públicas, era necesario que los habitantes del cantón se involucraran activamente en todo el ciclo de las políticas públicas locales. Así podemos ver programas completos que manejaron el “4-1” que quiere decir que de cada cuatro dólares que invertía el municipio, la comunidad beneficiaria debía aportar con un dólar. En principio este esquema sirvió para la construcción, reparación y acondicionamiento de obras de infraestructura, donde las comunidades beneficiarias por lo general aportaban horas de trabajo o insumos menores. Lo interesante de las prácticas de involucramiento de las comunidades en la implementación de las políticas es que ante la imposibilidad de disponer de recursos para cumplir con la cuota del 20% del presupuesto de la obra, los actores empezaron a tejer alianzas con otros actores privados y empresas que no necesariamente se asentaban en el cantón; pero que a cambio de promoción o en su defecto, como una forma de

tributación directa²⁵⁸, se hacían cargo del peso financiero que hacía falta para la generación de las obras o de bienes colectivos que no necesariamente fuesen de infraestructura.

5.3.7 Implementación

Así como en los dos componentes anteriores (planificación participativa y rendición de cuentas), al revisar la evolución de la implementación participativa de las políticas públicas, en Cotacachi observamos que hay un ascenso dramático de 1996 a 1997, en la puntuación obtenida. Ello se debe a que en la primera asamblea cantonal se acuerda y planifica que el 50% de los proyectos de iniciativa municipal en el Cantón debían incluir participación ciudadana directa en su ejecución (AUC, 1997). El salto cualitativo, que observamos en la gráfica 10, de un punto que da el indicador de 1998 a 1999, se debe a la formalización de los mecanismos de participación y la regulación del mismo²⁵⁹. Para dar cuenta de aquello revisemos la siguiente gráfica.

Gráfica 5.10

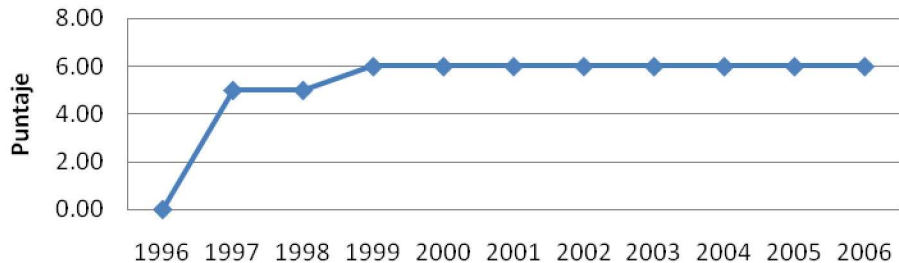


²⁵⁸ Gracias a la Ley del servicio de Rentas Internas No... del... para los contribuyentes cuya base imponible es mayor a 6,000 USD les es posible hacer el pago de su impuesto a la renta directamente a los municipios o fundaciones autorizadas para la realización de proyectos de desarrollo comunitario.

²⁵⁹ Conforme lo recogen las actas del Concejo Municipal de Cotacachi de febrero de 1999, donde se establece una normativa específica del tema que se procesó ampliamente en la asamblea del 98.

Gráfica 5.10

**Cotacachi Implementación participativa de las
políticas públicas 1996-2006**



5.4 SALCEDO

El cantón Salcedo se ubica en la provincia de Cotopaxi, 135 Km. al Sur de Quito; su población, según el censo de 2001 es de 51.304 personas, de las cuales el 80,52% es indígena, cuyo 98% es de nacionalidad Kichwa-panzaleo (SIISE, 2007). El cantón se compone de seis parroquias²⁶⁰, distribuidas en dos zonas geográficas: urbana, con el 19,21% de la población y la zona rural que es básicamente páramo andino, con el 80,79%.

5.4.1 Dinámica Productiva

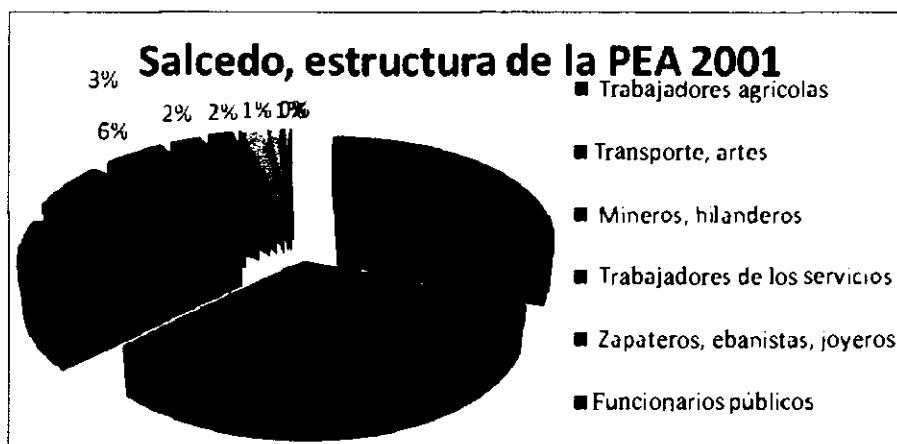
A diferencia de Cotacachi, en Salcedo son visibles todavía haciendas dedicadas a la producción agrícola de exportación bajo un esquema de trabajo asalariado. Las cuales se dedican principalmente a la floricultura de rosas y geranios. Pese a ello, también hay zonas donde se observa el fraccionamiento de las grandes propiedades familiares y la consecuente minifundización y empobrecimiento de la población rural. En estas zonas es la actividad agrícola se orienta a la producción de: papas, maíz, trigo, cebada, arveja, fréjol, haba, lenteja, quinua, hortalizas y frutas. Esta producción se orienta fundamentalmente a satisfacer la demanda interna de comestibles y al autoconsumo.

En Salcedo, según los datos del SIISE, el IPNBI a 2001 fue de 79,9%. A pesar de no existir estadísticas oficiales, según el director de planificación del Municipio y los dirigentes locales del MIE, en Salcedo la realidad de ese 79,9% de personas en condiciones de pobreza contrasta con las condiciones de vida de los empresarios, especialmente los floricultores.

Conforme se observa en la gráfica 11, de estructura de la PEA, Salcedo es un cantón básicamente agrícola y artesanal, cuya producción llena los mercados de alimentos básicos de Quito. No se trata de un cantón que le apueste a la industria turística, por ser históricamente un punto intermedio entre las capitales de las provincias de Tungurahua y Cotopaxi. De ahí que sea el transporte tan importante para la economía de Salcedo, ya que se considera un lugar estratégico para la distribución de los productos agropecuarios.

²⁶⁰ Las parroquias son: Salcedo, Antonio Holguín, Cusubamba, Mulalillo, Mulliquindil y Panzaleo.

Gráfica 5.11



Fuente SIISE 4.5 Elaboración propia.

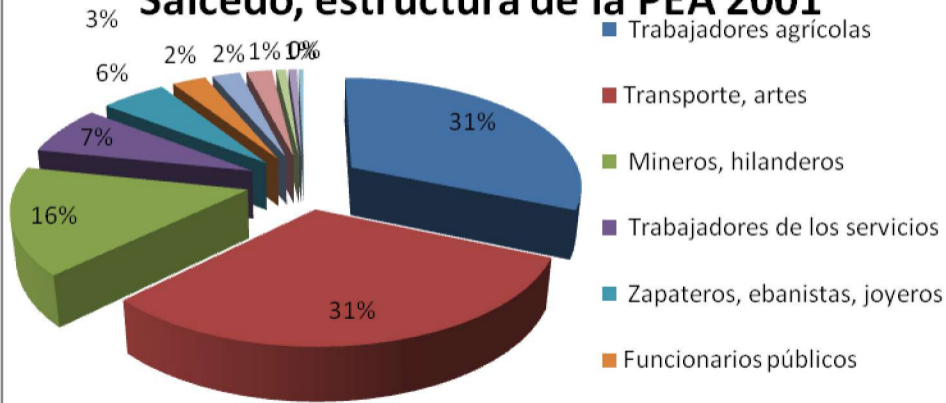
En términos de ingreso y de cobertura de necesidades básicas existe una brecha enorme entre los trabajadores agrícolas de cuenta propia y aquellos empresarios agro-exportadores que son menos del 2% de la población. Dejando en medio a los empleados dependientes de estas empresas, quienes trabajan por salarios que fluctúan entre 120.00 y 300.00 USD mensuales²⁶¹. Lo cual da cuenta de la polarización social y de la estructura de producción en Salcedo. Que sin lugar a dudas reflejan el legado histórico del esquema de la hacienda, donde el campesinado, casi en su totalidad indígena, era la parte de la población con menor ingreso y peores condiciones de vida.

5.4.2 El MIE en Salcedo

Salcedo ha sido uno de los cantones donde el MIE ha tenido mayor presencia en todo el país. El Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), que es la OSG correspondiente a la provincia del mismo nombre, ha sido piedra angular de varias generaciones de dirigentes de la propia CONAIE y ha sido uno de los puntales en las movilizaciones y levantamientos que en repetidas ocasiones sitiaron a Quito durante la década pasada (Tibán, 2002).

²⁶¹ En Salcedo dos de las seis parroquias (Mulalillo y Holguín) son básicamente productoras de flores para la exportación. Sin embargo a decir del Arq. Rodrigo Fierro, director de planificación y obras públicas del municipio de Salcedo, "Esas dos parroquias concentran más del 70% de la producción local en términos de PIB cantonal". Fragmento de entrevista a Edison Fierro, 20/08/2007

Salcedo, estructura de la PEA 2001



Fuente SIISE 4.5 Elaboración propia.

En el nivel cantonal, en Salcedo existen cuatro OSG's²⁶² relativas al MIE, que a su vez agrupan a noventa y un OPG's, mismas que agremian al 64,92% de la población indígena del cantón. Lo cual da cuenta de un tejido social bastante denso y una alta participación organizativa al interior de la estructura del MIE como lo Confirma el presidente de la ECUARUNARI Humberto Cholango:

"Como ECUARUNARI identificamos que los compañeros del MIC son la fuerza de movilización social más grande y efectiva que tenemos como movimiento, junto con las comunidades de Cayambe e Imbabura (...) hablando de las que están cerca de Quito y durante los noventa fueron las que más bulla hicieron en Quito, especialmente los compañeros de Salcedo, que por su cercanía siempre han sido puntal para tomarnos Quito"²⁶³

A diferencia de la UNORCAC, donde identificamos una clara intencionalidad para hacerse del control de la instancia de gobierno local, en el caso del MICC, la dinámica fue distinta. Tibán (2003) recoge el testimonio de varios dirigentes históricos del MICC, donde se puede rescatar que la organización pasó por un periodo largo de consolidación interna, que hasta finales de los noventa giró exclusivamente alrededor de la movilización social y de la dinámica de la protesta, con una agenda que desarrolló dos componentes: el reclamo de la tierra, mejores condiciones de trabajo y acceso a servicios públicos, y por otro lado el reclamo de educación bilingüe²⁶⁴.

Por lo cual, podemos marcar un primer punto de diferenciación entre el proceso contencioso de las organizaciones del MICC y su falta de articulación con el sistema político formal local, respecto del proceso orgánico de la UNORCAC. Para el caso del MICC hasta 1990, evidenciamos que en Salcedo hubo un extrañamiento total de la *polity* cantonal, ya que los dirigentes fundadores del MICC ubican como un hito de ingreso de los indígenas en la política local a la toma de la capital provincial en 1990, por parte de más de 50.000 indígenas de la provincia. A decir de Umaginga

"Con el levantamiento de 1990, los compañeros y nosotros mismos comensamos a interesarnos más en las decisiones de los alcaldes de turno y en qué hacer para cambiar la realidad colonial de los políticos mestizos (...) pero en nuestros cantones la lucha fue bien dura, hacer comprender que solo participando se hace el cambio es algo duro de lograr" (entrevista a César Umaginga, en Tibán, 2003: 86).

²⁶² Las cuatro OSG's son: Unión de Organizaciones Campesinas de Mulalillo (UNOCAM); Corporación de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cusubamba (COICC); Corporación de Organizaciones Campesinas Indígenas (COCIZOS); Asociación de Trabajadores Indígenas (ATI). (CODENPE, 2000)

²⁶³ Op cit. Entrevista a Humberto Cholango, 08/2007

²⁶⁴ Véase entrevista con Baltasar Imbaginga en (Tibán, 2003: 79)

A decir de Ilaquiche (2002), la desconfianza con las instancias de gobierno es lo que históricamente explica, hasta Inicios de los noventa, el distanciamiento del MICC con la *polity* local, ya que, desde su nacimiento en 1980, el MICC se plantea como una instancia de organización social extrañada del Estado en todas sus formas. Así lo recoge Ilaquiche (2002), cuando en una entrevista a Leonidas Iza (dirigente histórico de la CONAIE y natural de Salcedo) establece que en las comunidades de Cotopaxi

ni el Gobierno, ni el municipio y peor aún los militares tuvieron una relación de diálogo con los pueblos kichwas de Salcedo (...) en nosotros estaba presente el recuerdo de la represión y las balaceras en las haciendas cuando reclamábamos por la reforma agraria en los sesenta y setenta (...) por eso no íbamos a dejar que entren a las comunas (Ilaquiche, 2002: s/p).

No es de extrañarse, entonces, que el proceso de asimilación de los códigos formales de participación política, haya sido especialmente difícil para las OSG's de Salcedo. No por la dificultad de hacer campañas procelitistas que articularan la acción colectiva de la militancia del MICC en acciones de apoyo político al MUPP NP²⁶⁵, sino en la forma de establecer espacios de diálogo con el resto de actores de la comunidad política, como es el caso específico de Salcedo, en donde la desconfianza y el sectarismo muchas veces puso en un impasse ese aprendizaje social de enriquecimiento de la cultura de la política entre los miembros de la comunidad cantonal. Es decir, el discurso político en Salcedo fue manejado en un tono más etnolista y no de diálogo intercultural como se hizo en Saquisilí y Cotacachi, lo cual produjo un escenario de conflicto y fracaso electoral. De ahí que, el MICC chocó con las estructuras partidistas clientelares que apuntan a los sectores urbanos y a los indígenas con filiación religiosa protestante; simplemente el actor social entró en una pugna por la dirección del gobierno local olvidándose del diálogo y la construcción de un espacio público para la hechura de políticas públicas.

Siendo así, en Salcedo no se llega a consolidar al MUPP NP como aquel actor político dominante, que se muestra en Cotacachi, Saquisilí y Guamote²⁶⁶.

²⁶⁵ En cantones vecinos como Saquisilí, donde la dinámica social es muy similar a la de Salcedo, el MUPP NP desde 1996 fue la primera fuerza política hasta la fecha. La explicación de esta diferencia en los procesos políticos de ambos cantones a decir de Antonjo Llumitasig se debe a que "En Saquisilí en el 95 sí bien había confrontación con los terratenientes, en la parte urbana no había un conflicto que dividiera totalmente a la población, si a caso uno que otro debate (...) pero como en Salcedo que sentía la tensión con los partidos de derecha no." Op cit, entrevista a A. Llumitasig 08/2007.

²⁶⁶ En los tres cantones el MUPP NP desde 1996 se convierte en la principal fuerza política ganando consecutivamente las elecciones de alcalde. La dinámica poblacional y socioeconómica de los tres

Convirtiéndose, en su lugar, en una estructura partidista subordinada a los ciclos electorales con una clara preminencia de las instancias organizativas y sin una articulación fuerte con el papel de “sociedad civil” en la hechura de políticas públicas. En ese sentido, la alcaldía fue captada por personajes locales, siempre mestizos y empresarios de centro derecha. Como lo manifiesta la propia Tibán:

en Salcedo la organización no coordinaba políticas públicas con los alcaldes de turno hasta el dos mil, más o menos, (...) por lo general se ha optado por puentiar la cooperación y las obras a través de ONG's y de instancias de gobierno Provincial (como la prefectura que es de Pachakutik) o de algun organismo como el propio CODENPE²⁶⁷

5.4.4 La hechura de Políticas públicas en Salcedo

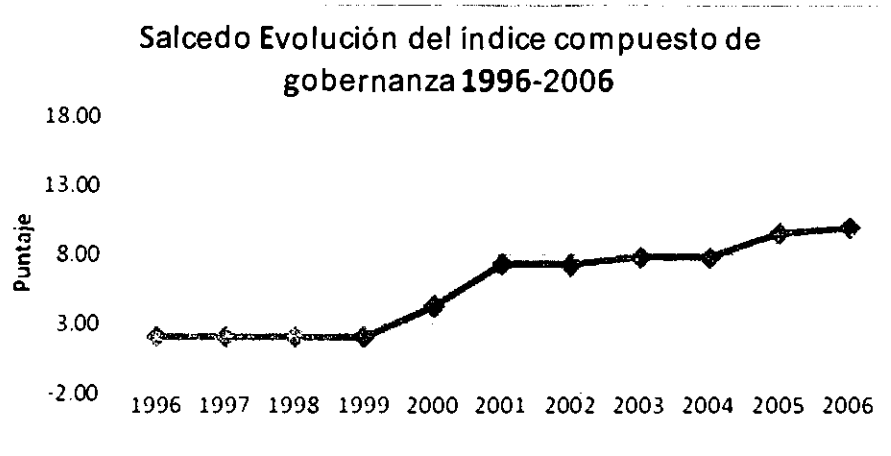
Desde su fundación en 1919, en Salcedo el proceso de hechura de políticas públicas históricamente ha sido marcado por una matriz clientelar y autoritaria alrededor de la figura del Alcalde. Como vimos en el capítulo 2, en la descripción de la estructura política de las comunidades cantonales de la sierra ecuatoriana, Salcedo no presentó características que diferenciaron su estructura de dominación étnica, donde los actores que dominaban al cantón eran los sacerdotes, hacendados y alcaldes. Todos ellos mestizos y con lazos familiares que se objetivan en los apellidos de los alcaldes hasta finales de los noventa.

A partir del año 2000, bajo una administración demócrata cristiana, se inicia un proceso lento de diálogo entre los actores bajo la iniciativa de la alcaldía y varias ONG's. Lo cual hizo que las prácticas de gobierno directivas y centralizadas reviertan una tendencia histórica, dando inicio a una serie de eventos participativos, no siempre articulados, ni periódicos y peor aún institucionalizados; pero que sin duda llegaron a modificar la cultura de la política en la localidad. Así, se plasma en nuestros observables que marcan un punto de ruptura en la trayectoria del ITG en el año 2000, que es el año donde se realiza un diagnóstico de la realidad cantonal y se procura un ejercicio de planificación estratégica participativa.

cantones es sustancialmente similar a la de Salcedo, además en los cuatro cantones observamos la presencia activa del MIE con una capacidad de articulación del tejido social muy alta.

²⁶⁷ Entrevista a Lourdes Tibán, Secretaria ejecutiva del CODENPE, realizada el 21 de agosto de 2007.

Gráfica 5.12



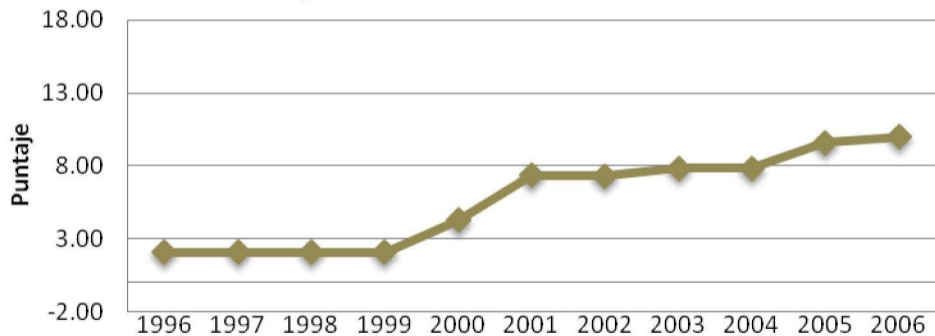
En la gráfica 5.12 vemos claramente ese punto de ruptura en el año 2000 que asciende hasta el 2001 y luego tenemos un periodo de estancamiento hasta 2005, año en que sube de nuevo el puntaje del ITG. En principio el estancamiento se debe a tres factores que detallaremos a continuación: a) la inclusión de metodologías participativas en la toma de decisiones públicas y su posterior falta de seguimiento; b) la incorporación de estándares de gestión administrativa en el Municipio sobre la base de la transparencia en la gestión pública (a partir de 2005); c) la institucionalización de las dinámicas participativas en la implementación de las políticas públicas, como una base para la entrega de fondos para obras de interés público (a partir de 2005).

5.4.5 Diseño-Planificación

Al hablar de Gobernanza en Salcedo observamos que la media de su puntaje de ITG, durante el periodo de análisis, está solo por debajo de Cotacachi con un puntaje de 5,68 / 18. El cambio fundamental en las prácticas de gobierno, como lo advertimos en los dos anteriores párrafos, fue la inclusión de una metodología participativa en la toma de decisiones públicas en 2000 de parte de la alcaldía. esta iniciativa se operativizó como un "ejemplo de la modernización de la gestión pública local en el Ecuador" (AME, 2005).

El "Plan estratégico participativo de Salcedo" no fue una idea exclusiva del Alcalde, ya que contó con el apoyo de varias ONG's, y fue facilitado por

Salcedo Evolución del índice compuesto de gobernanza 1996-2006



técnicos nacionales y canadienses con el objetivo desarrollar un marco político concreto para, a través del consenso en puntos específicos, legitimar y destrabar la gestión de gobierno local, involucrando al universo de actores locales en las políticas públicas (IMS, 2000:). Para ello, es útil revisar la gráfica 5.13.

Gráfica 5. 13



El proceso de planificación participativa que se dio en Salcedo no presentó la misma metodología que lo hicieran los municipios de la CGLA. A pesar de hacerse numerosos talleres temáticos y reuniones de convocatoria amplia, en Salcedo este ejercicio de gobierno, donde el estado pierde centralidad en la fijación de la agenda pública y en la toma de decisiones, no fue manejado como un hecho político seminal de la gestión del alcalde. Por el contrario, al proceso hasta cierto punto le faltó centralidad política en la agenda del gobierno local. De tal manera que nunca pasó de advertirse como un espacio subordinado a la decisión última del Alcalde. Así lo recuerda Pablo García, dirigente de ECUARUNARI:

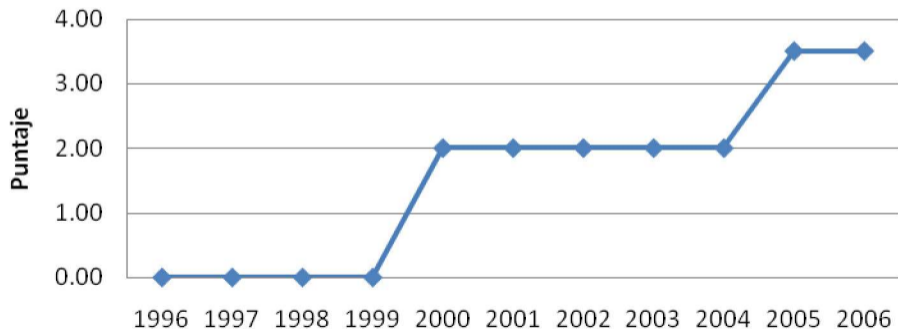
Quando el alcalde de la DP llamó a asistir a las reuniones para hacer el plan de desarrollo cantonal, como MICC fuimos muy ecépticos, ya que a diferencia de Guamote o Saquisilí, donde las organizaciones indígenas y campesinas fuimos la columna vertebral del proceso participativo, en Salcedo se nos invitaba ya por obligación (...) sentimos que se les daba más peso como siempre a los empresarios y a los floricultores, en menor medida a los dirigentes barriales y como siempre las comunidades al último²⁶⁸

A pesar de las críticas del MIC, la convocatoria a ser partícipes del plan de desarrollo cantonal, fue amplia; aun cuando la participación haya sido hasta cierto punto corporativa y no del todo incluyente. Nunca se logró hacer que el

²⁶⁸ Entrevista con Pablo García, realizada el 16 de agosto de 2007

Gráfica 5. 13

**Salcedo planificación participativa en las
decisiones públicas 1996-2006**



Cocejo Municipal expida una resolución u ordenanza que formalizara la existencia de una figura semejante a la AUC de Cotacachi. Menos aún se abrió un espacio de toma de decisiones sobre políticas que no estuviera limitado por la vida del plan de desarrollo. Motivos por los cuales la puntuación de este observable no alcanzó un nivel más alto. Por otro lado, es de resaltar que los documentos que salieron de este ejercicio participativo sirvieron de base para la planificación de la obra pública en Salcedo hasta la actual administración municipal. Además, hay que señalar que gracias a los aliados estratégicos que colaboraron con el municipio en la elaboración del plan (ONG's), cada reunión, e incluso las intervenciones de los participantes están bien documentadas y se cuenta con una memoria histórica importante sobre este ejercicio.

A decir del Arq. Edison Fierro, director de planificación del Municipio, el proceso debía durar en principio 6 meses, pero al final se hizo en 3. Debido a que los recursos asignados no fueron suficientes para darle seguimiento a todas las reuniones y talleres que sucesivamente siguieron dándose, "no esperábamos que la gente, especialmente en las comunas, se integrara tanto a la metodología planteada (...) ello nos desbordó (...) pero no hubo más recursos para seguir con esa fase"²⁶⁹. La sorpresa de Fierro en gran parte se debe a que como municipio se suponía cierta apatía e incluso un boicot de parte del MICC hacia el proceso, en su lugar se encontraron que en las comunidades la población, más allá de las organizaciones, participó activamente de las reuniones y se adaptó a la metodología planteada. Resultando de ello varias iniciativas e incluso acciones conjuntas entre comunas y municipio para la realización de obras de infraestructura principalmente.

En líneas generales, en Salcedo se convocó a un foro cantonal amplio que trató de evitar congregaciones de más de 100 personas en un solo taller; por ello se trató de hacer una convocatoria un tanto corporativa, dándole igualdad de condiciones para el planteamiento de sus ideas a cada uno de los representantes de las demarcaciones territoriales parroquiales. De ahí que, los talleres se dividieron en 6 ejes (Educación, Salud, Vivienda, Producción, Agua y Género) para darle agilidad al proceso que produjo una serie de documentos

²⁶⁹ Op. cit. entrevista a Amilcar Enríquez, 08/2007

que informalmente resultaban ser la guía de la hechura de las políticas públicas del cantón.

Sin embargo, a decir del mismo Fierro, la experiencia no fue del todo exitosa, debido a que los recursos escasos del presupuesto impidieron que las peticiones de los vecinos pudieran ser incorporadas en su mayoría en el presupuesto de 2001. Ello generó descontento y apatía de los participantes, para las convocatorias que se hicieron después

"Lo que la gente no comprende es que los recursos del municipio son muy escasos para lograr los cambios que piden tan rápido (...) en cambio cuando se pide contribuciones adicionales, ahí sí la gente salta..."²⁷⁰

Durante el tiempo que le siguió a la administración demócrata Cristiana del alcalde Guillermo Pacheco, hasta 2004, el documento de planificación estratégica fue coyuntural y eventualmente tomado en cuenta para la hechura de las políticas públicas. Es decir, fue relegado por las urgencias políticas del Alcalde y rara vez sirvió de base para articular la obra pública con una política de mediano o largo plazo. Pese a ser el único esfuerzo sistematizado de reflexión colectiva de los problemas públicos, las razones para llegar a un semi abandono del esfuerzo de concertación fueron: en primer lugar presupuestarias y en segundo lugar de promoción política. Esto debido a que la gestión de gobierno local estuvo marcada en 2002 por una coyuntura electoral que supuso orientar la obra pública para lograr una plataforma clientelar a las aspiraciones del partido del Alcalde. A su vez, ello implicó atravesar al plan estratégico de desarrollo por las urgencias de inaugurar obras y generar adhesiones políticas inmediatas.

En medio de este panorama, el Consejo Municipal optó por ni siquiera considerar la demanda del MICC que era institucionalizar formalmente a la instancia de diálogo cantonal. De la misma manera, el Concejo se negó a entregar presupuesto a las veedurías ciudadanas y a la unidad administrativa de seguimiento de la planificación participativa, como si se lo hizo en Cotacachi con la AUC. Por ello se observa la desaparición de las dos veedurías ciudadanas de la gestión municipal, mismas que constaron como una necesidad para mejorar la gobernanza del cantón desde el plan estratégico (IMS, 2000: 235).

²⁷⁰ ibidem

En 2004, con el cambio de autoridades y después de una reñida contienda electoral con la líder indígena Lourdes Tibán, el nuevo alcalde de tendencia Social Demócrata, Rodrigo Mata, abogado mestizo y poblador urbano del cantón, emprende una tarea de diálogo social como punto de partida para su gestión. Así, retoma e institucionaliza formalmente, a través de ordenanzas municipales, varias de las líneas del plan estratégico de 2000 y emprende la confección de un plan de desarrollo cantonal con metodología participativa y el apoyo de otras instancias de gobierno. En tal motivo vemos como la línea de tendencia de la gráfica 5.13, a partir de 2004 experimenta un ascenso significativo que posibilitó mejorar sustancialmente la puntuación en cuanto a la planificación participativa de este cantón.

A diferencia del proceso de 2000, en 2005 tanto la convocatoria, como la participación al interior de los talleres no fue corporativizada. “El eje transversal de este proceso es la participación ciudadana y no la participación social”, como la conciben los dirigentes del MICC, vuelve a señalar Fierro al hablar de cómo se llegó a retomar el insumo de la participación en la hechura de políticas públicas. Como lo advertimos en el capítulo 4, al hablar de participación ciudadana hacemos referencia a un proceso de concertación y diálogo entre los miembros individualizados de una comunidad política; bajo este esquema las organizaciones no son un mecanismo de agregación de preferencias de los habitantes del cantón y la metodología de las reuniones privilegia la desarticulación de subgrupos al interior de cada taller.

Sin duda la estrategia del alcalde Mata no rompe al MICC ni a las OPG's de Salcedo, pero formalmente los dirigentes de las mismas dejan de ser los protagonistas de las reuniones organizadas por el municipio. Sin embargo, a decir de Pablo García previa la convocatoria y cada cierto tiempo el Alcalde convoca a los dirigentes del MICC en el cantón para discutir temas relevantes para el municipio, con lo que se estaría construyendo un comité corporativo de toma de decisiones “públicas” informal, pero que indudablemente ayuda a que las reuniones sectoriales de planificación participativa ciudadana del municipio no caigan en el conflicto y el bloqueo que vivió Salcedo en 1996.

Para finalizar este acápite debo señalar que en Salcedo, hasta la fecha de las observaciones de campo, el proceso de “planificación participativa ciudadana” no incluyó formas de toma de decisiones colectivas sobre la

asignación directa de presupuesto. Es decir no se puso a disposición de la “ciudadanía” mecanismos de presupuesto participativo, razón por la cual el puntaje de ITG no muestra un mayor ascenso en su tendencia. Pese a ello es rescatable como se han ido incorporando las demandas de la población a través de un mecanismo institucional al interior de los planes operativos de obras públicas y en las direcciones administrativas del municipio. Sin embargo una de las observaciones más importantes que hacen los dirigentes del MICC es que se debe avanzar hacia la implementación de un plan de presupuestación participativa en Salcedo, para profundizar el proceso de democratización de las prácticas de gobierno local, como se lo ha hecho en Cotacachi²⁷¹.

5.4.6 Implementación

Por el lado de la implementación participativa, la tendencia que muestran nuestros observables es distinta a la de la planificación participativa, ya que apreciamos luego de 2000 un solo cambio sustantivo en la forma de implementar las políticas públicas en Salcedo (verse Gráfica 14). Asimismo observamos que la línea de tendencia del indicador puntual parte de 2 y no de un valor cercano a 0, como lo hace en 1996 para los observables de planificación participativa. Ello se debe a que, si bien tradicionalmente las alcaldías anteriores tenían como una práctica común a las *Mingas* para la ejecución de ciertas obras públicas, con la confección del plan estratégico de 2000, se institucionalizó como política de asignación el 70-30. O sea por cada 70 USD que aporta el municipio para una obra pública requerida por la población, ésta se compromete a gestionar 30 USD. El esquema en este sentido es más similar al de Otavalo que al de Cotacachi, ya que se establece como una formalidad el aporte compartido. Tomándose como excepciones las obras donde no se cumple este mecanismo, siempre y cuando la obra haya sido solicitada desde la población.

Al consultar sobre este asunto a la dirección financiera del Municipio, la funcionaria supo responder que desde el 2001 el 30% del presupuesto operativo del Municipio se asigna para implementación participativa de obra

²⁷¹ ibidem

pública. Lo cual quiere decir que institucionalmente se procesó como una práctica formal la asignación de recursos para la implementación participativa. La misma política se mantuvo con el cambio de administración municipal en 2004 y según la información de la dirección financiera, bajo este esquema se dan respuesta a cerca del 75% de las solicitudes de obras públicas de parte de las comunidades y barrios.

Gráfica 5.14



Más allá de revisar la línea de tendencia de la implementación participativa de las políticas públicas en Salcedo. Hay que señalar que el reconocimiento formal y la incorporación dentro de los códigos y prácticas de la gestión pública de una institución informal ancestral como es la minga, representa para el Municipio de Salcedo incrementar su eficiencia, ya que optimiza los recursos disponibles y cumple con las demandas de la población a quien van dirigidas las obras.

Sin embargo, hay que señalar que este esquema se ha restringido como política pública a proyectos puntuales de obras de infraestructura y poco se ha avanzado en la generación de mecanismos que incorporen estas prácticas ancestrales de acción colectiva cooperativa en otro tipo de políticas como la gestión de la educación y la salud comunitaria.

5.5.7 Rendición de Cuentas

En lo concerniente a rendición de cuentas, al revisar nuestra gráfica 5.15 observamos en la línea verde una tendencia ascendente y escalonada, misma que se potencia a partir de 2003. Tal salto se explica por el cambio radical que tienen las prácticas de transparencia en el acceso a la información

Gráfica 5.14



pública que se adoptaron en la mayoría de municipios a partir de ese año, debido a la expedición de la Ley Nacional de Transparencia (LNT)²⁷². Sin embargo su aplicación de manera inmediata y abrupta no fue de lo más exitosa. El alcalde de ese entonces, Guillermo Pacheco, se vio obligado por ley a publicitar de manera torpe y poco articulada una parte de la información disponible, de tal forma que evitaba ser sancionado legalmente por incumplimiento a la norma nacional. Empero tal publicidad no cubrió siquiera con el 50% de los ítems detallados en la ley, razón por la cual a 2003 se aprecia un salto pequeño en la tendencia de nuestro indicador. Hasta 2004 el ejercicio de transparencia en la información pública se asumió en el municipio de Salcedo como una traba engorrosa impuesta por el Gobierno Nacional. Por ello, tanto los medios, así como el lenguaje usados para la difusión de ésta información no tenían como objetivo rendir cuentas de la gestión municipal.

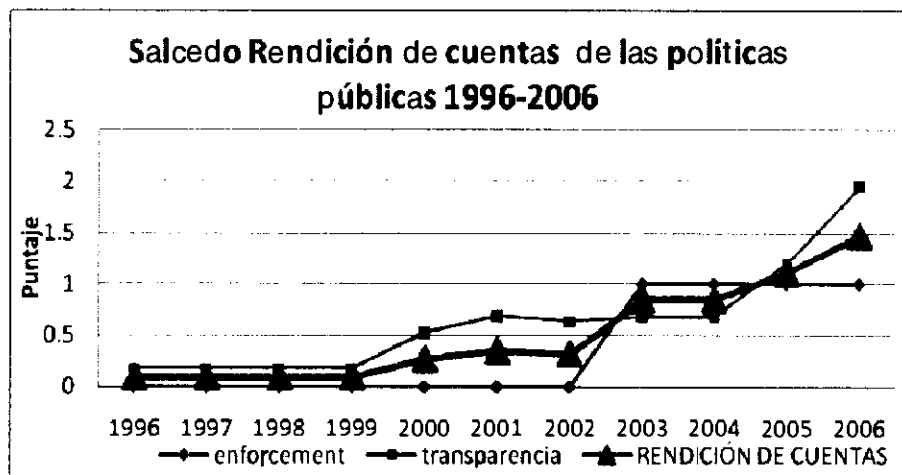
Por el contrario de Pacheco, el alcalde Mata propuso el ejercicio de un gobierno transparente y desde el primer año de su gestión generó un sistema de información pública que trata de dar cumplimiento a la LNT.

El hecho de asimilar a la LNT como la política formal de transparencia y rendición de cuentas, requirió de varios instrumentos de comunicación que no necesariamente reflejan una estrategia comunicacional explícita. Esos instrumentos usados para la difusión de la información pública incluyen medios electrónicos, especialmente en internet, con la apertura del sitio web oficial del Municipio de Salcedo y varios espacios de radio y prensa.

El sitio web, sin ser el más completo del país, cumple de buena manera con los observables de transparencia que nos planteamos (línea roja), y a través de los años se ha ido perfeccionando de manera incremental. Sin embargo, dista mucho de ser un instrumento masivo de rendición de cuentas a la población del cantón, tomando en cuenta que menos del 10% de la población tiene acceso a un computador y el nivel de conectividad de Salcedo bordea apenas el 3% del total de su población.

²⁷² La ley de Transparencia en el acceso a la información pública es un texto que consta de 28 puntos cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las entidades públicas del Ecuador. De acuerdo con nuestra metodología, el cumplimiento de ésta ley fue uno de los componentes del componente rendición de cuentas. Para revisar cada uno de los 28 puntos de la ley verse Anexos

Gráfica 5.15

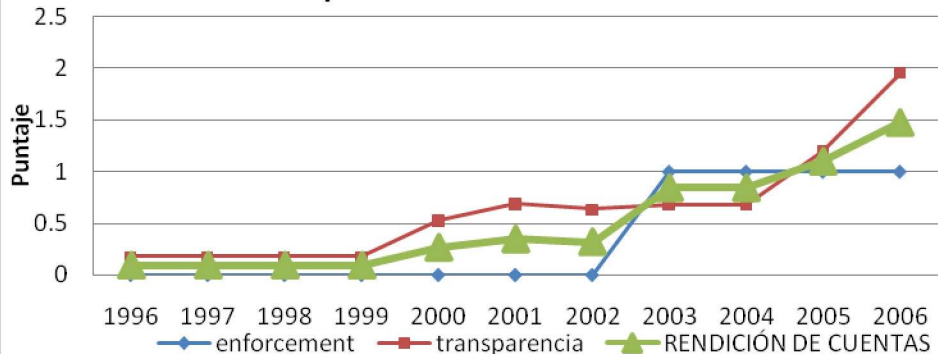


Dentro de la estrategia de comunicación del municipio de Salcedo destacan varias publicaciones que no tienen el nivel de detalle del portal web en cuanto a los requerimientos de la LNT, pero que acercan, incluso en kichwa, ciertos elementos para mantener a la población informada a cerca de las actividades y obras del municipio.

Por otro lado, el uso de medios como la radio y la prensa escrita no son extraños para el municipio, sin embargo se subutilizan los espacios disponibles y se ocupan en la difusión de eventos e inauguración de obras que pueden interpretarse como de promoción política del propio alcalde.

El segundo observable de nuestro componente de Rendición de cuentas es el de “enforcement”, mismo que a partir de 2000 tiene una evolución ascendente. Esto debido a que el ejercicio de planificación participativa dio un campanazo de inclusión en los asuntos públicos a varias de las organizaciones, que a más de las relativas al MICC, conformaron dos instancias de seguimiento y veeduría de la gestión de gobierno municipal. Tales instancias, informales hasta 2005, fueron invitadas al 90% de las reuniones de Consejo municipal, sin capacidad de voto. Además constan, desde los informes del alcalde Pacheco, como interlocutores (a más del MIC, la asociación de floricultores, los maestros y la asociación de barrios) del actor gobierno local en su rendición de cuentas. Sin embargo del impulso y el espacio mayor que le da el alcalde Mata a partir de 2005, la institucionalización formal de estos espacios no se logra hasta 2008.

Salcedo Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006



5.5 PALLATANGA

El cantón Pallatanga se ubica en la provincia de Chimborazo a 250 Km. al sur de Quito. Su población, según el censo de 2001 es de 10.800 personas; de las cuales el 78,9% es indígena, cuyo 80% es de nacionalidad Kichwa (SIISE, 2007). El cantón no registra división territorial por parroquias²⁷³, la distinción administrativa básica que hace el Municipio es entre zona urbana y zona rural. La primera concentra al 29,26% de la población, mientras que la segunda al 70,74% según datos del SIISE 4.5 (2007: s/p).

A diferencia del resto de casos de estudio, Pallatanga es un cantón de reciente fundación. Apenas en 1986 se expide el decreto ejecutivo de su cantonización en el gobierno Social Cristiano de León Febres Cordero. Ello se debe a que históricamente ésta zona del callejón Interandino no fue un centro poblado o de intercambio comercial importante para la economía de Riobamba o Guayaquil (que son las principales ciudades que están relativamente cerca del cantón). Por el contrario, Pallatanga hasta finales de los setenta era parte de una hacienda, considerada una zona de paso alterno entre Riobamba y Guayaquil, donde se asentaba fundamentalmente población indígena y de colonos mestizos desplazados y dedicados a la agricultura de autoconsumo.

La actual zona urbana de Pallatanga pasa de ser un minúsculo cacerío a ser considerado un centro poblado a partir de 1980, cuando se amplía la carretera Bucay-Riobamba; misma que une la región Costa con la Sierra, pasando precisamente por la zona Pallatanga. Ello marcará incluso la dinámica productiva del cantón.

En lo referente a la geografía física (del cantón) debemos decir que, a diferencia de Salcedo y Cotacachi, Pallatanga se sitúa en una altitud que varía de 1.200 hasta 2.462 msnm. Ello es una característica importante ya que significa una condición climática y paisajística distinta a la del resto de casos que son páramo andino, siendo este un lugar de transición entre la Cordillera de los Andes y la Costa ecuatoriana. Sin embargo, tal y como señalamos en el

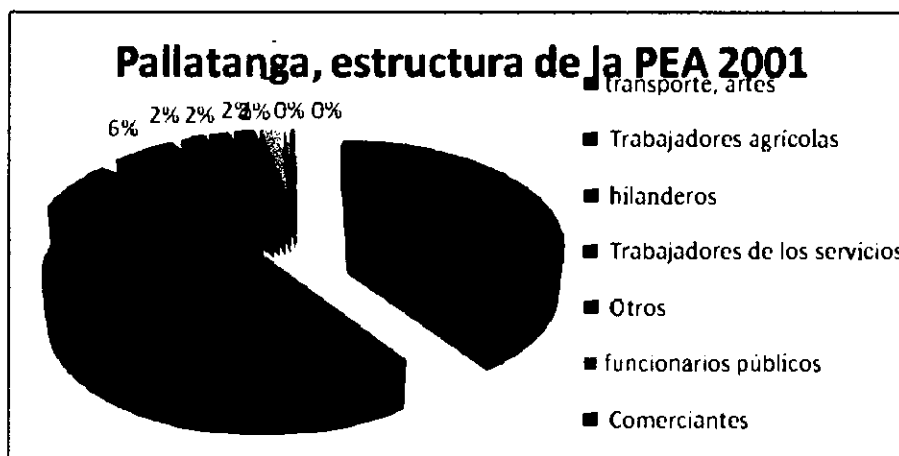
²⁷³ Según el alcalde Tomás Curicama, están pendientes dos solicitudes de estudios de límites internos ante la Comisión Especial de límites de la República (CELIR), pero que no han sido tomadas como prioridad para los funcionarios de tal institución (Entrevista a Curicama, 08/2007)

apartado metodológico, Pallatanga comparte similares características socioeconómicas con el resto de casos.

5.5.1 La dinámica productiva

Como lo advierte la Gráfica 5.16, la estructura ocupacional de la PEA tiene muchas similitudes a la del resto de los casos de este estudio, donde las tres actividades económicas fundamentales son: transporte, agricultura y manufactura. Lo cual tiene sentido en la medida en que Pallatanga es un punto de transición y estancia temporal para el comercio entre Costa y Sierra. No es de extrañarse, entonces, que el 40% de la PEA en Pallatanga se dedica a actividades relacionadas con el transporte y un porcentaje similar a la agricultura. Respecto de este último rubro, los cultivos en este cantón son mayoritariamente de ciclo corto como frutales no arboríferos, hortalizas y legumbres y en menor medida se cultiva banano y se desarrollan actividades ganaderas²⁷⁴.

Gráfica 5.16



Fuente SIISE 4.5

A partir de su cantonización y durante principios de los noventa, el cantón registra un gran crecimiento poblacional, debido a la migración interna. Misma que fue producida por la facilidad del acceso a la titulación de tierras y a que varias comunidades de otros cantones de Chimborazo fueron evacuadas hacia el lugar, ante desastres naturales como terremotos y erupciones

²⁷⁴ Entrevista con José Granizo, encargado de planificación del municipio, realizada el 26 de agosto de 2007

Gráfica 5.16

Pallatanga, estructura de la PEA 2001



volcánicas. Respecto de la facilidad para la titulación de tierras, al consultar a Josefina Achig, moradora del cantón, nos explica cómo su familia se acentó en Pallatanga:

Nosotros somos de Cotopaxi, de Sigchos, pero en el 92 hubo una sequía muy grande, no había plata para sembrar y las baquitas se morían, los cuisitos no tenían que comer (...) con un poco de platita que reunimos nos venimos para acá (...) al principio fue duro, el clima, todo mismo es diferente, pero no hay como algo que es de uno (...) cuando hubo la cantonización no es que ese rato nos dieron las escrituras (...) se demoró, pero nos dieron del ministerio de agricultura y del municipio mismo²⁷⁵.

Según datos del propio Municipio de Pallatanga, la explosión demográfica que experimenta el cantón es visible a mediados de los noventa luego de que importantes porciones de los evacuados, de las erupciones del volcán Tunguragua, decidieron quedarse en el cantón y establecer su sitio de residencia en el mismo. Por otro lado, a inicio del siglo XXI el crecimiento poblacional se estanca, muestra de que gran parte de la población joven migró fuera del país²⁷⁶. Ello implicó que la PEA no presente un crecimiento sostenido durante el periodo de análisis. Es de destacar que debido a este fenómeno poblacional la dinámica productiva del cantón se ve limitada y los índices de pobreza se mantienen altos, con un IPNBÍ en cerca del 80%.

5.5.2 El MIE en Pallatanga

El hecho de que la población indígena no tenga raíces generacionales profundas en el territorio de lo que hoy es el cantón Pallatanga implica que los vínculos de las redes sociales internas no sean lo suficientemente fuertes como para soportar una estructura de movimiento social, en la medida en que lo hacen las comunidades ancestrales de Cotacachi y Salcedo. Esta proposición se sustenta en los datos del CODENPE (2000: s/n) donde claramente aparece la zona de Pallatanga como una zona donde no hay vestigios de un pueblo o nacionalidad indígena ancestral asentada o que manifieste razgos culturales propios y singulares desde al menos hace 100 años. Asimismo, el informe de CODENPE señala que no existen organizaciones sociales de primero o segundo grado que hayan sido fundadas o al menos reconocida su existencia antes de 1996

²⁷⁵ Fragmento de entrevista a Josefina Achig, realizada el 26 de agosto de 2007.

²⁷⁶ Según datos del INEC (2008), más de un millón de personas migraron del Ecuador entre 1998 y 2001, debido a la crisis económica y la baja repentina de las condiciones de vida y el poder adquisitivo de la PEA.

Como se estableció en el Capítulo 3, el ethos comunitario es la base de la comprensión del vínculo asociativo comunal deliberativo del mundo andino. De ahí que en los observables que nos planteamos, hayamos encontrado una dinámica organizativa muy débil y en proceso de construcción a partir de la rememoranza de los usos comunitaristas de la población indígena mayoritaria en el cantón. Por ello, los registros muestran organizaciones de no más de diez años de antigüedad en un número total de veinticinco, todas agremiadas en la OSG “orporacion Reina Palla, Pallatanga” COREPA), misma que es orgánica al ECUARUNARI.

A decir de Tomás Curicama, la historia reciente de la COREPA responde al estímulo que le dio el MICH (Mivimiento indígena de Chimborazo), “a través de su estrategia de expansión y solidaridad con los compañeros que fueron desplazados ante los terremotos y la erupción prolongada del volcán Tungurahua”²⁷⁷. Dicha estrategia trató de vincular orgánicamente a los habitantes rurales del cantón. Los ejes de integración fueron claves: el tema del agua y las juntas vecinales para despejar los caminos de los deslaves frecuentes en la zona.

A pesar de que, como se dijo en el capítulo 2, no se puede entender la producción agrícola de los Andes ecuatorianos sin comprender las dinámicas asociativas comunales; en Pallatanga encontramos que estos vínculos comunales no emergen de la asociatividad familiar y de las propias redes de parentesco. En su lugar observamos lógicas de integración productivas, pero en la mayoría de los casos ineficientes y poco duraderas en el tiempo. A decir de Jaime Tasiguano, morador campesino de Pallatanga

“Pese a que llevamos algunos como 20 años acá, todavía existe desconfianza en el vecino (...) nunca va a ser lo mismo ser vecino de su ñaño (hermano) o de su tío (...) hace falta más que una junta de aguas (...) en Rumipamaba eso de la desconfianza y la envidia no se daba porque todos éramos familia pues”²⁷⁸

Por ello, aun cuando se puede considerar que la COREPA era una OSG incipiente en relación a sus pares de Cotacachi o Salcedo, es importante señalar que el tejido social de solidaridad, que se teje con ayuda de los

²⁷⁷ Op. cit, entrevista a Tomás Curicama, 08/2007

²⁷⁸ Fragmento de entrevista a Jaime Tasiguano, morador rural de Pallatanga, realizada el 26 de agosto de 2007.

recursos del MICH, brindó una oportunidad inédita para articular el crecimiento organizativo con la participación electoral.

Por ello a decir del propio Tomás Curicama “se aprovechó que la mayoría de la población es indígena y que ésta de alguna manera ya había pasado por un proceso organizativo relativo al MICH o al MICC” (de acuerdo a su origen de Chimborazo o Cotopaxi respectivamente), para lanzar candidaturas por el MUPP NP en Pallatanga. Lo cual estuvo dentro del cálculo de la coordinación provincial del MICH y del mismo MUPP NP, como parte de la estrategia de expansión del MUPP NP. Toda vez que a nivel provincial, “el MUPP NP estaba consolidando una red de municipios alternativos que fueran la muestra de el gobierno desde abajo”²⁷⁹.

Dado que la historia del municipio es reciente y apenas dos alcaldes de tendencias de centro derecha se registran en el cantón, en el nivel provincial no fue una sorpresa el hecho de que Tomás Curicama, indígena de 46 años, militante del MUPP NP, se hiciera de la Alcaldía en 2000, ya que su hermano Mariano Curicama, dirigente histórico del MICH, había sido reelecto Alcalde del vecino cantón de Guamote, donde su gestión fue ampliamente reconocida. Además, el MUPP NP en toda la provincia activó la red social para generar la consolidación del actor político electoral con gran éxito. En otras palabras, el fenómeno de arrastre llevó gran cantidad de votos a la candidatura del menor de los Curicama. Quien goza también de la simpatía de los sectores mestizos en Pallatanga, debido a su discurso conciliador y modernizante.

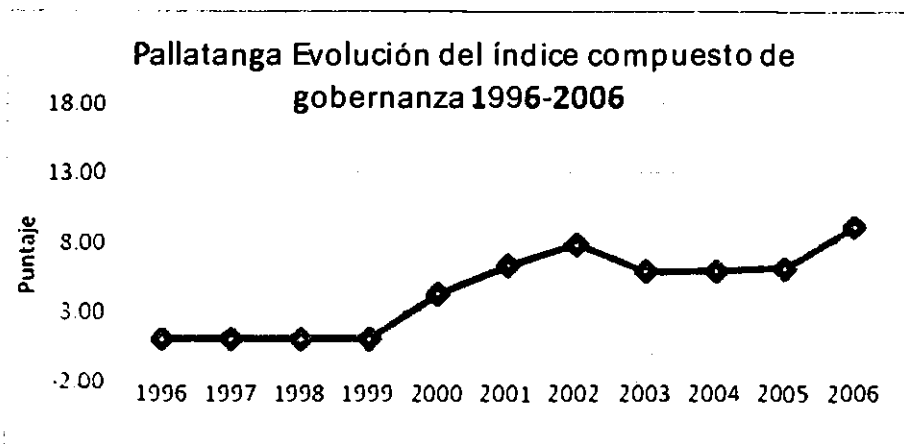
5.5.3 La hechura de políticas públicas en Pallatanga

Apenas llega a la alcaldía el MUPP NP trata de implantar una serie de prácticas participativas de gobierno, que le fueron exitosas en las experiencias de Cotacachi, Guamote y Saquisilí (todos cantones con presencia alta del MIE y del MUPP NP): la convocatoria a una asamblea cantonal que defina la planificación de las políticas públicas de una forma participativa; la transparencia de la gestión municipal; la sujeción de la autoridad al mandato de la asamblea, etc. Por ello es visible un cambio importante en la trayectoria de nuestro ITG, mismo que se observa en la gráfica 5.17, donde apreciamos que

²⁷⁹ Ibidem.

de 1996 a 1999 el ITG es cercano 3 puntos y en cuanto se implementan estas prácticas participativas la tendencia de nuestros indicadores cambian radicalmente.

Gráfica 5.17

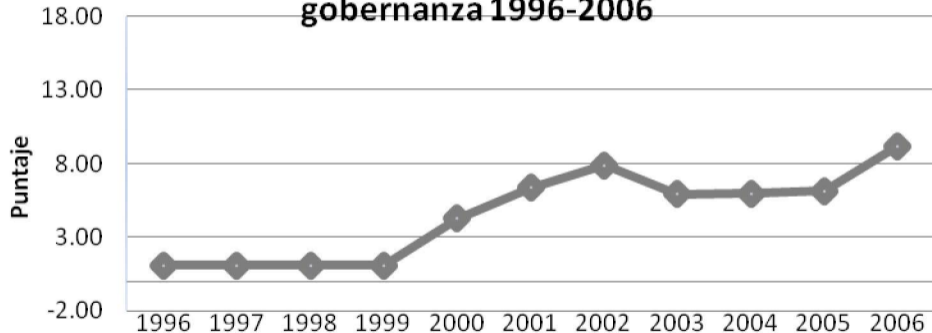


El cambio de las prácticas gubernativas hacia un esquema participativo no fue una tarea fácil en ausencia de un tejido social que respaldara las decisiones acordadas. Por ello, al iniciar el tercer año de gobierno local de Curicama, las metas inicialmente planteadas se flexibilizan respecto de lo que hasta ese momento se vivió como proceso. Así lo reconoce el propio Curicama:

“Si bien en 2000 empezamos con mucho entusiasmo, con el manual bajo el brazo, de lo que fue el proceso de Cotacachi y Guamote, con el pasar del tiempo nos dimos cuenta que Pallatanga es diferente, acá estamos generando las comunidades y eso toma tiempo, tal vez generaciones. Por eso a mitad del camino decidimos optar por otras metodologías, tomando en cuenta las características del cantón (...) Por eso tal vez nos demoremos más en lograr gobiernos como el de Cotacachi, pero allá vamos”

Es claro que las declaraciones de Curicama responden a dos elementos contrapuestos en su discurso: el primero, si se quiere de frustración respecto de lo no logrado, y el segundo de intención de cambio de estrategia para lograr los mismos resultados planteados en principio. En términos de nuestros observables esto es manifiesto cuando en 2003 se deja de lado la metodología participativa de planificación de la obra pública y se la reemplaza por un esquema similar al de Salcedo y Otavalo de cooparticipación con la comunidad. Por otro lado, se apuntalan mecanismos de rendición de cuentas más institucionalizados y menos ajustados a la dinámica política de las organizaciones de base, como sí lo hicieron Tituaña en Cotacachi y Llunitasig en Saquisilí.

Pallatanga Evolución del índice compuesto de gobernanza 1996-2006



Al tratar de dar explicaciones al repunte que tienen los indicadores en 2006, encontramos que se retoman ciertas metodologías de participación en la toma de decisiones públicas por parte de los actores no gubernamentales, y, también se incorporan formas de rendición de cuentas más eficaces de manera formal. Políticamente esto tiene una racionalidad específica, al ser reelecto Curicama en 2004, se retoman ciertos lineamientos de la CGLA y se da continuidad a proyectos trancos como la generación de un plan estratégico de desarrollo y a decir del propio Curicama se están sentando las bases para la confección del presupuesto participativo en uno o dos años.

5.5.4 Planificación Participativa

En cuanto a la planificación participativa de las políticas públicas, el primer acto de Tomás Curicama como alcalde de Pallatanga fue el llamamiento a la Asamblea Cantonal, lo cual fue un hecho sin precedentes y que contó con el auspicio de la Prefectura provincial, además de un grupo de ONG's que respaldan las iniciativas de los GLA.

Políticamente, Curicama trató de emular a Tituaña y a su mismo hermano, Mariano, al colocar como eje central de su alcaldía a la gestión participativa. Un punto a favor que tuvo Curicama fue precisamente el apoyo logístico y de asesoría que le prestaron los alcaldes reelectos del MUPP NP y la prefectura de Chimborazo, espacio también captado por Pachakutik en el 2000. Objetivamente, más que recursos económicos, el apoyo consistió en poner a disposición del municipio de Pallatanga toda una "tecnología" de manejo de procesos participativos, sobre la base de los documentos de las experiencias de Guamote, Saquisilí y Cotacachi, esto a través de técnicos que se ocuparon en el diseño de la Asamblea Cantonal de Pallatanga.

A diferencia de Cotacachi, el proceso de la Asamblea de Pallatanga no fue institucionalizado formalmente. Careció de una ordenanza municipal que avalara la estructura orgánica y decisional de la Asamblea, pero por sobre todo, al no contar con un respaldo normativo formal, esta se vio subordinada al Concejo Municipal, lo cual formalmente le quitó su capacidad de insidencia en la toma de decisiones públicas. Ello, a su vez condujo a que al segundo año, a pesar de haber avanzado en los talleres, los moradores del cantón nunca hayan logrado articular de manera proactiva sus participaciones con las

decisiones sobre política pública local. Este hecho, se puede observar al analizar las declaraciones de Roberto Puente, morador urbano y comerciante de Pallatanga,

cuando se llamaron a las asambleas y a los talleres, la gente y yo mismo percibimos que era algo que demandaba mucho tiempo y que no iba a tener resultados rápidos en obras o en lo que realmente necesita el cantón (...) que hacemos reune y reune a la gente si solo vamos a discutir y al final el municipio es el que va a definir que se hace y que no (...) para eso mejor nos reunimos mejor para organizar las fiestas o los campeonatos, por lo menos ahí se ve que se hace algo (...) lo otro es pura perdedera de tiempo²⁸⁰

En las palabras de Puente encontramos dos elementos importantes que resaltar: el primero relativo a la falta de confianza respecto de un mecanismo de toma de decisiones colectiva que no está institucionalizado formalmente y que se muestra como un proceso de gran incertidumbre y costos superiores a los beneficios sociales que se pueden obtener, lo cual desincentiva la participación en la Asamblea cantonal. El segundo elemento se refiere a una incipiente cultura de participación política, que al no tener un espacio de organización “natural”²⁸¹ consolidado, vuelve incipiente al espacio de la Asamblea, ya que en su convocatoria, ella supone una forma culturalmente asimilada de participación de los miembros de la comunidad política; donde cada individuo singular discute y delibera sus intereses y luego los agrega en instancias como las OPG’s y OSG’s.

En otras palabras, podemos decir que faltaron organizaciones de la sociedad civil que convocaran y que articularan el nivel “micro”, para luego canalizar la participación individual en el espacio público del cantón. Por ello, en palabras del propio Curicama “el proceso debió ser repensado para el año 2003”, debido a que la Asamblea no funcionó ni en el 2001, ni en el 2002 como se esperaba:

En el 2001, cuando lanzamos el proceso, pensamos que debíamos afinar la metodología y que la falla estaba en los instrumentos que estábamos aplicando (...) ahí los tónicos fueron los que fueron sacrificados (...) en el 2002, tuvimos menos éxito, la asamblea dejó de ser novedad y la asistencia a las reuniones cada vez era menor. (...) acá la gente se reune cuando de le topa el bolsillo y eso armando (...) otra cosa sería si la COREPA tuviera la historia y la fuerza que tiene la UNORCAC.²⁸²

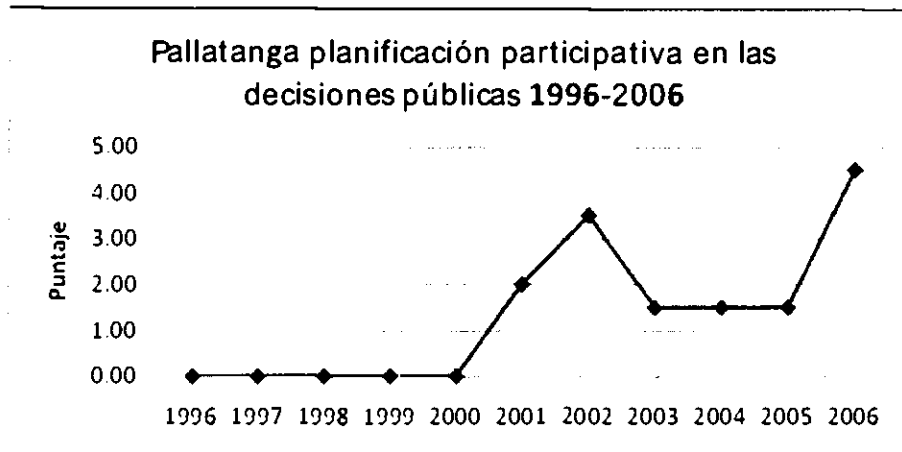
²⁸⁰ Fragmento de Entrevista a Roberto Puente, morador urbano de Pallatanga, realizada el 26 de agosto de 2007

²⁸¹ Uso el adjetivo “natural” para denotar espontaneidad i arraigamiento del tipo de organización comunal, propio del ethos comunitario.

²⁸² Op cit entrevista a Tomás Curicama. 08/2007.

La decisión de replantearse la pertinencia de la Asamblea como la máxima instancia de toma de decisiones públicas de parte del Alcalde, propició que el Concejo Municipal redujera dramáticamente la asignación de recursos municipales para este tipo de ejercicios “participativos”. Por ello, en 2003 ya observamos una caída en nuestros observables, conforme la siguiente gráfica:

Gráfica 5.19



En 2003 el Municipio abandonó la Asamblea Cantonal y optó por un esquema de recepción centralizada de las demandas “populares” que se nominó “Municipio de puertas abiertas”. El proyecto, que para el encargado de planificación municipal se eleva al rango de política, consiste en dejar abierta a la iniciativa “popular” la asignación de una porción del presupuesto (en los últimos tres años se destina en promedio el 12% del total del presupuesto municipal para las obras de iniciativa de los moradores). Dicha asignación se implementa sólo de ser considerada pertinente por el Concejo Municipal.

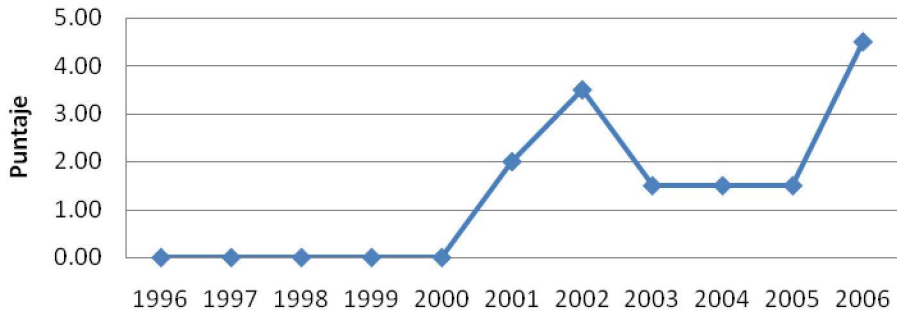
En su mayoría son proyectos de infraestructura y equipamiento básico (...) pero también nos reunimos periódicamente con los representantes de las organizaciones de base y con los dirigentes barriales para informarles sobre los planes del municipio y se receptan en gran medida sus aportes²⁸³.

Las diferencias conceptuales son enormes si comparamos el ejercicio de presupuesto participativo con este de responsabilidad financiera compartida. Sin embargo, para el caso de Pallatanga (donde se aplica el mismo esquema de Salcedo) es mucho más efectivo en términos políticos que el municipio no se haga cargo de las Asambleas, en vista de los costos que

²⁸³ Op. Cit, entrevista a Tomás Curicama, 08/2007

Gráfica 5.19

**Pallatanga planificación participativa en las
decisiones públicas 1996-2006**



significa esta, ya que como organización gubernamental, el municipio se desentiende de la labor de concertación y coordinación de los intereses de cada actor en el cantón y pasa simplemente a ser el receptor de una demanda de parte de los pobladores; siendo discrecional el proceso de asignación de recursos, el municipio se convierte en una suerte de “dictador walrasiano” que juzga bajo la lupa del interés público a las iniciativas “populares” y decide apoyar aquellas que considera óptimas.

Sin embargo, las mayores críticas al esquema de gobierno participativo adoptado en Pallatanga se refieren a la discrecionalidad y a la poca certidumbre de los actores que no gozan de la simpatía del alcalde para lograr que se aprueben sus iniciativas. Como lo describe Roberto Puente:

Ahora tenemos el 70-30 y en algunos casos el 50-50 (...) que es la forma en que el municipio recepta los proyectos que tiene cada barrio o cada comuna rural (...) lo que no está claro es cuando el 70-30 y cuando el 50-50. (...) no hay pues, un folleto, un cartel algo que diga las reglas para la aplicación de esto (...) da la impresión de que cuando se es pana (amigo) o del grupo del alcalde si hay plata y el municipio pone hasta más del 50% de lo que cuesta la obra, pero cuando no, el barrio no recibe ni las gracias²⁸⁴

En estas declaraciones es clave que, a pesar de que el proyecto de “responsabilidad financiera compartida para la ejecución de obras públicas” es un procedimiento oficial del municipio, su institucionalización formal no está aún definida. Más allá de aquello, el hecho que genera mayor incertidumbre es que las reglas de operación y de asignación de los recursos no sean públicas de manera clara y no se visibilicen como mecanismos que trascienden la voluntad del gobernante de turno.

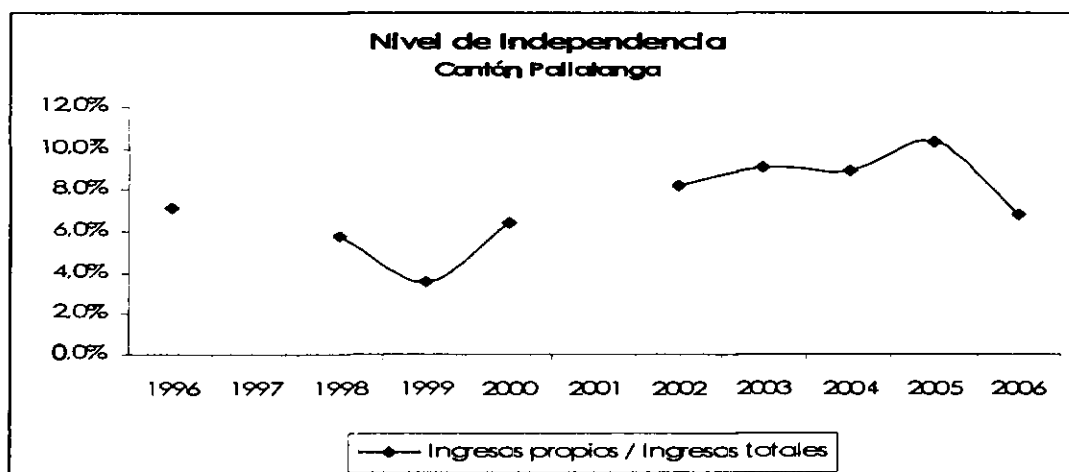
Es de señalar que si tomamos al esquema de responsabilidad financiera compartida como un ejercicio de planificación participativa desde nuestros observables encontraremos que es un proceso deficiente; ya que logra calificaciones bajas en lo referente a la documentación del proceso y a la falta de claridad en las reglas de convocatoria y de toma de decisiones. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, es un buen ejercicio de implementación participativa de las políticas públicas porque obliga de cierta forma a desarrollar acciones colectivas de tipo cooperativo con grandes incentivos de lado y lado.

²⁸⁴ Op cit, entrevista a Roberto Puente, 08/2007

Luego de tomada la decisión de no implementar la Asamblea Cantonal en 2003, varias de las ONG's que colaboraban con el municipio²⁸⁵, optaron por retirarse del cantón. Ello supuso que en más, el único mecanismo de planificación y toma de decisiones públicas que involucra a actores que no son gubernamentales, en Pallatanga, es precisamente el esquema de responsabilidad financiera compartida.

Según datos del Ministerio de Finanzas, en el periodo de análisis 1996-2006, Pallatanga experimenta un nivel de dependencia financiera que supera el 92% (gráfica 5.20). Ello nos dice que, a diferencia de Cotacachi, Pallatanga no se volvió receptora de inversión social de parte de los agentes privados, siendo ínfimos los recursos captados por las ONG's que trabajan proyectos en el cantón. De ahí que las complicaciones sean aún mayores a la hora de sostener iniciativas que involucren inversión de recursos financieros por fuera del presupuesto de obras, volviéndose poco menos que una aventura financiera el implementar procesos de diálogo y deliberación pública, ya que "financiar cosas así, desde la billetera del municipio, significa desatender necesidades primordiales como saneamiento ambiental..."²⁸⁶

Gráfica 5.20: Nivel de independencia financiera, Municipio de Pallatanga



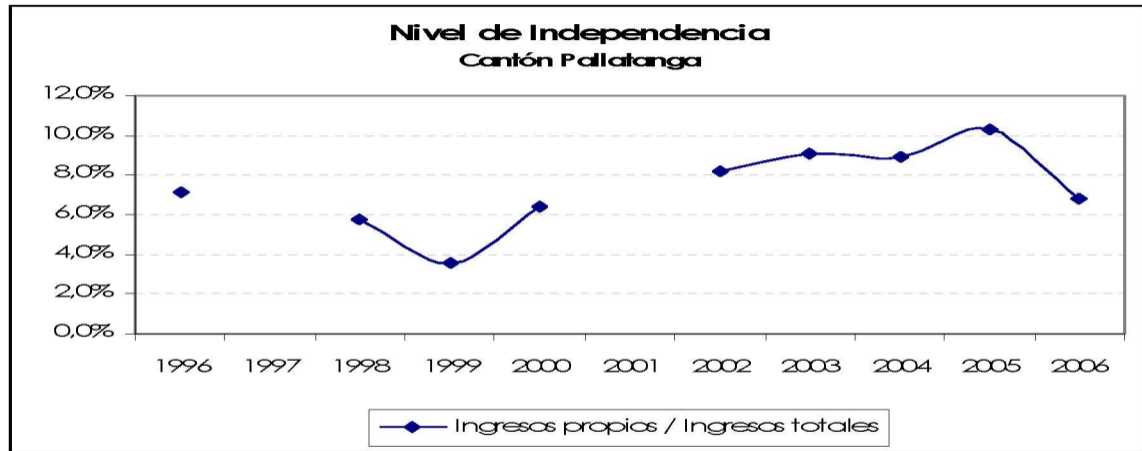
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas

5.5.5 Implementación Participativa

²⁸⁵ La cooperación de las ONG's en términos globales nunca representó un rubro importante en el presupuesto de Pallatanga, como sí lo es hasta la actualidad en Cotacachi.

²⁸⁶ Op. Cit entrevista a Granizo, 08/2007

Gráfica 5.20: Nivel de independencia financiera, Municipio de Pallatanga



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas

Elaboración GTZ

Al revisar los observables de implementación participativa de las políticas públicas, encontramos que Pallatanga experimenta un solo y gran salto a partir de la llegada a la alcaldía de Tomás Curicama (gráfica 5.21). Ello se explica, a su vez en que Curicama propicia la aprobación de dos ordenanzas municipales, que implantan formalmente al esquema de Minga cantonal como la forma de ejecución de las obras públicas en el cantón (IMP, 2001: 12). Discursivamente, a partir de 2003 se complementa la política de Minga cantonal con el desarrollo del “esquema de responsabilidad financiera compartida”; aun cuando sin dejar especificados los porcentajes de aportación municipal y el de la población ni tener una resolución o una ordenanza que regule su aplicación. Lo cual es muestra en términos generales de una intención del alcalde de avanzar en una gestión de la obra pública que depende de la colaboración entre el municipio y los pobladores del cantón. Así lo manifiesta el director de obras públicas del Municipio

Con llamados a la conciencia de los moradores, el Alcalde mismo se ha dado a la tarea de tocar las puertas de los vecinos para que participen de las obras, de las fiestas y de las reuniones (...) Antes se acababa la plata y se paraba la obra (...) desde que está el alcalde las obras tardan un poco más pero las concluimos con la ayuda de los propios vecinos²⁸⁷

Veamos la gráfica 5.21 para seguir la evolución de los puntajes de implementación participativa obtenidos en el periodo de análisis 1996-2006. Hay que resaltar que en escala de 6, a partir de 2000 la media en Pallatanga es de 4, lo cual quiere decir que la implementación de las políticas públicas, especialmente las que se refieren a infraestructura y a labores de saneamiento y limpieza, en Pallatanga es altamente participativa.

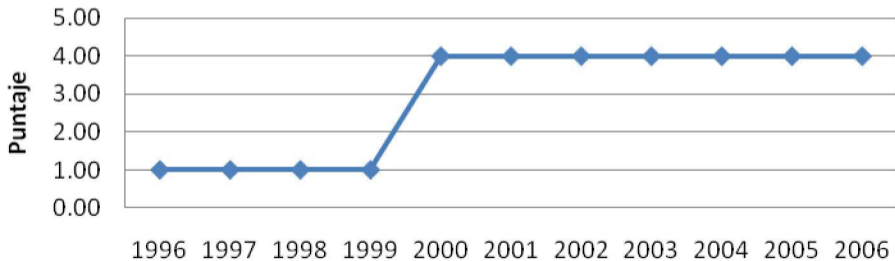
Gráfica 5.21



²⁸⁷ Ibídem

Gráfica 5.21

**Pallatanga Implementación participativa de las
políticas públicas 1996-2006**



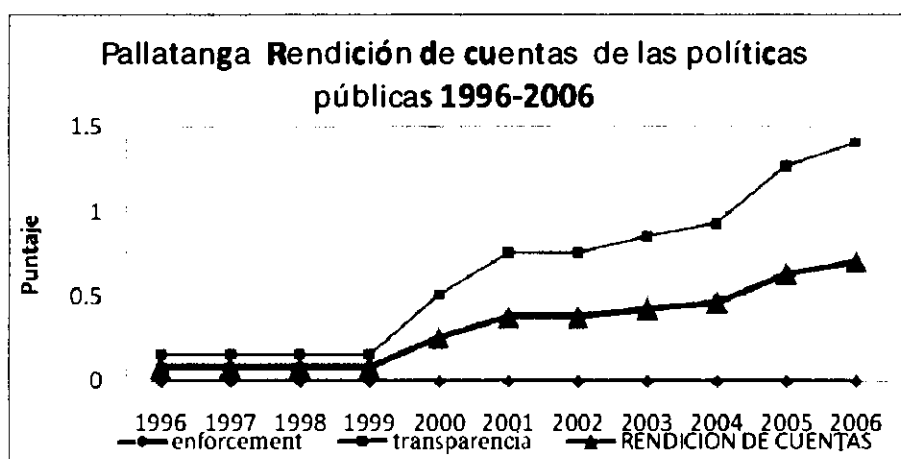
La práctica de la minga en Pallatanga si bien no era inédita a 2000, con el impulso y la declaratoria del municipio, se convirtió en la marca del gobierno de Curicama. De ésta manera los trabajos de limpieza de la carretera principal del cantón²⁸⁸ (única vía que lo comunica con el resto del país) se articulan de mejor manera. Así lo explica un morador del cantón al consultarle sobre las mingas convocadas por el municipio: “cuando no ayudamos con mano de obra, cooperamos con comida para los trabajadores, les damos donde dormir a los obreros, brindamos nuestro contingente para despejar la vía”²⁸⁹.

De esta manera queda comprendido que en Pallatanga, para Curicama representa una prioridad que la mayor parte de la implementación de las políticas públicas, en el área de las obras públicas (que ocupa el 30% del presupuesto total operativo), se realice bajo el esquema de minga. Por ello la puntuación alta dentro de nuestros observables.

5.5.6 Rendición de Cuentas

En lo referente a rendición de cuentas, comparativamente Pallatanga no obtiene un alto puntaje. Su media del periodo de análisis es de 0,32 en una escala de 6. Lo cual se debe a la escasa institucionalización y la nula exigencia de parte de los actores no gubernamentales de cumplimiento del mandato contraído por las autoridades municipales. Así lo podemos ver en la gráfica de escala ampliada número 5.21.

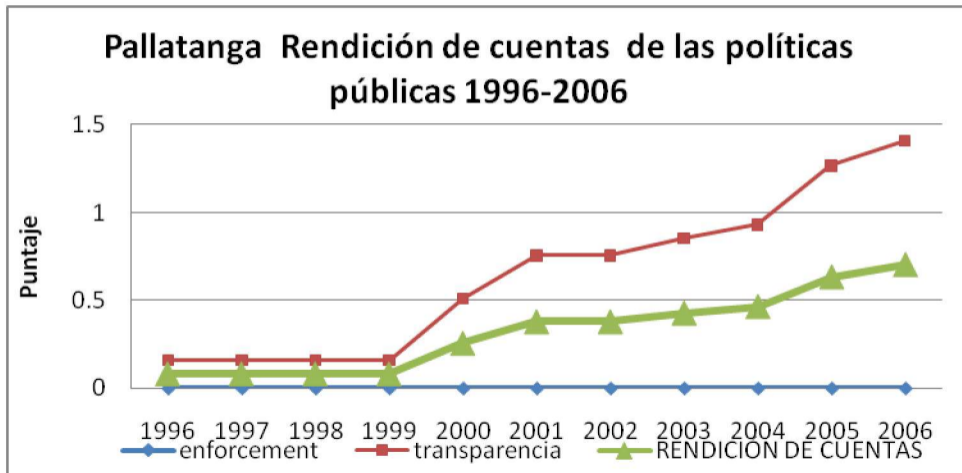
Gráfica 5.22



²⁸⁸ En Pallatanga, por tener un clima nublado subtropical húmedo, son muy comunes los deslaves y el quiebre de las vías de comunicación.

²⁸⁹ Op. cit, entrevista a Jaime Tasiguano, 08/2007

Gráfica 5.22



Al revisar la trayectoria de la línea roja de transparencia, observamos un claro ascenso en el tiempo. Ello se debe, fundamentalmente, a la estrategia de difusión que utiliza el Alcalde para integrar y promocionar la gestión de su gobierno, a través de una radio comunitaria. El alcalde mantiene un programa de emisión matinal, tres días a la semana donde recepta y comparte las inquietudes de los ciudadanos en español y en kichwa. Sin embargo, este esfuerzo no es suficiente para lograr una rendición de cuentas efectiva. La falta de mecanismos institucionalmente formalizados para el acceso a la información pública son alarmantes, pese a los esfuerzos por acercar la información a la comunidad a través de folletos, panfletos y la misma radio.

Es de notar que a partir del 2004, en vísperas de inaugurar el nuevo periodo de gobierno municipal, el Alcalde buscó lanzar un plan de comunicación que cumpliera con la ley nacional de transparencia. Empero, los esfuerzos no han sido suficientes, ya que hay una gran brecha entre la información realmente disponible y la que se logra transmitir a la población. Por ello la trayectoria de la línea roja en la gráfica 5.22 no supera el umbral del 1,5 en una escala de 6.

Al revisar los observables, nos encontramos que incluso la información organizacional, que es la más fácil de exponer, es de acceso relativamente restringido, ya que la información disponible en los folletos y promocionales de la obra pública de Pallatanga es incompleta y a ratos poco amigable para el común de los habitantes. En la misma línea, de acceso a la información pública, el acceso a información financiera del municipio es si se quiere críptica. Lo cual significa que quien esté interesado en obtener esta información debe hacer una solicitud formal para que en un plazo de al menos una semana sea respondido, de la observación hecha en Pallatanga, encontramos que para obtener datos sobre el manejo presupuestario debimos ingresar en dos ocasiones una solicitud formal y la entrega de la información demoró dos semanas y estuvo mediada por la intervención del encargado de obras públicas.

Al hablar de la capacidad de hacer cumplir los acuerdos públicos entre el actor gobierno y la población; debido a la naturaleza del proyecto de “municipio de puertas abiertas”, que es el único participativo, no observamos instrumentos o indicios de una capacidad institucional y menos aún de un uso o costumbre que obligue, so pena de una sanción punitiva, al alcalde a cumplir con el

acuerdo entre municipio y población. Lo cual implica que en nuestros observables se marque como negativa la calificación en este rubro.

5.6 QUERO

El cantón Quero se ubica en la provincia de Tungurahua 215 km. al sur de Quito. Su población, según el censo de 2001 es de 18.187 personas; de las cuales el 98,51% es indígena, cuyo 99% es de nacionalidad Kichwa-Puruwa (SIISE, 2007). El cantón se compone de tres parroquias distribuidas en: la zona urbana, que concentra el 12,31% de la población y la zona rural, en la que habita el 89,69%.

5.6.1 La dinámica productiva

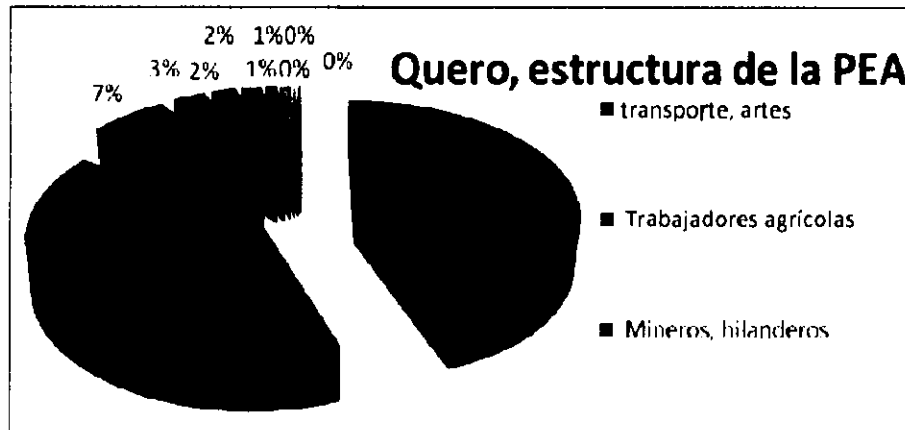
La estructura de la PEA en Quero refleja un cantón que es fundamentalmente agrícola y en menor medida ganadero (verse gráfica 5.23). El cultivo y producción de la tierra, se cumple de manera muy poco tecnificada; se cultivan productos andinos de ciclo corto, como: papas, cebolla, habas, zanahoria, melloco, ocas, etc. Mientras que la ganadería se desarrolla especialmente en las zonas altas, donde los habitantes se han dedicado al engorde artesanal de ganado vacuno, ovino, y a la lechería. Lo cual hace evidente un régimen de posesión de la tierra apegado al minifundio y condiciones de trabajo poco alentadoras para revertir el hecho de que el 86,8% de la población viva por debajo de la línea de PNBI.

Difícilmente podríamos caracterizar a la economía de Quero como boyante, sin embargo el centro poblado (Cabecera cantonal) es un concurrido mercado de frutas y verduras de la zona tres días por semana. Un importante sector de la población (44%) se dedica a comercializar y transportar los insumos primarios que produce el cantón hacia los mercados de Tungurahua y Chimborazo.

Dado que más del 84% de la PEA se dedica a actividades relacionadas con la agricultura y el transporte, en Quero no encontramos una industria y menos aún un mercado de servicios que brinde una alternativa ocupacional, como en el caso de Cotacachi se hace con el turismo. Más aún considerando que desde 1998 las sucesivas erupciones del volcán Tungurahua han cubierto extensas zonas del cantón con ceniza, es visible un ciclo de detrimento de

capacidad productiva, por la pérdida de los cultivos y del ganado, con su consecuente impacto en la pobreza.

Gráfica 5.23



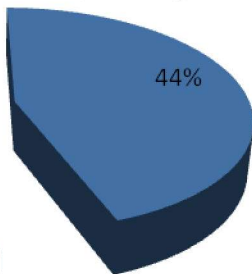
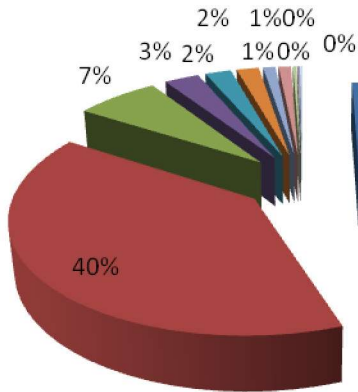
Quero es un municipio que fue creado, al igual que Pallatanga luego de la desarticulación de las grandes haciendas de la provincia de Chimborazo. Sin embargo, a diferencia de Pallatanga, Quero logró el estatus de cantón en 1972 luego de la primera reforma agraria de 1964. Este hecho posibilitó que administrativamente en Quero se haya avanzado en la creación de parroquias y a su vez ello posibilita una mejor gestión de los recursos disponibles.

5.6.2 El MIE en Quero

Debido a la influencia de las misiones cristianas protestantes, la población indígena de este cantón, a pesar de tener un alto nivel de cohesión social inherente al factor de ethos comunitario, no muestra una alta organicidad con el MIE. Por el contrario, las 38 organizaciones de base registradas, afines a la Unión de Comunidades y Organizaciones Agrícolas para el Desarrollo de Quero (UCOADEQ), son evangélicas y muestran adhesión política no contenciosa a la FEINE. Por lo que en nuestra clasificación de casos le dimos el status de baja presencia del MIE (como se vio en el capítulo metodológico).

Es de recordar que en Quero, hasta la fecha no se registran levantamientos y/o acciones colectivas de consideración en los últimos 30 años. Tampoco se registra participación política electoral de representantes indígenas, que no sean a nivel parroquial para las juntas de administración del agua, desde 1998, con una baja repercusión política en el escenario cantonal.

Quero, estructura de la PEA



■ transporte, artes

■ Trabajadores agrícolas

■ Mineros, hilanderos

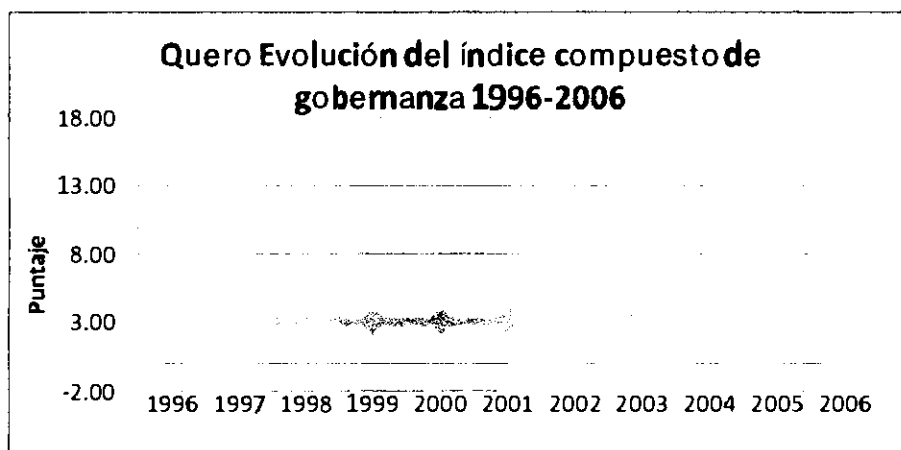
Por lo tanto, ninguna de las alcaldías ha contado con la presencia de indígenas en su seno, con la excepción de dos concejales a partir de 2000 por el partido Socialista.

5.6.3 La hechura de las políticas públicas en Quero

Quero, así como en el resto de casos de análisis, tradicionalmente ha sido un municipio con prácticas altamente directivas, clientelares y personalistas en el manejo de la cosa pública. La falta de una memoria histórica documentada sobre procesos de participación ciudadana en las decisiones públicas así lo demuestran. Ya que al revisar el archivo municipal nos topamos con copias de manuscritos que relatan reuniones del Concejo Municipal donde excepcionalmente encontramos apellidos indígenas como participantes o ponentes sobre algún tema de interés de la comunidad política. En el mismo archivo nos topamos con que, hasta 2004, tan solo una vez al año se convocaba a reuniones públicas del Cabildo (ampliado), siempre con objeto de las fiestas de cantonización. En tales reuniones, la memoria documenta escasamente procesos de rendición de cuentas dirigidos no hacia la población (habitantes del cantón), sino a los niveles superiores de gobierno. Tampoco encontramos vestigios documentados, hasta 2004, de procesos de implementación o planificación participativa de políticas públicas. Cuando más, en tres actas se recogen ordenanzas donde se insta a la población a participar de las mingas de limpieza de la ceniza arrojada por el volcán Tungurahua.

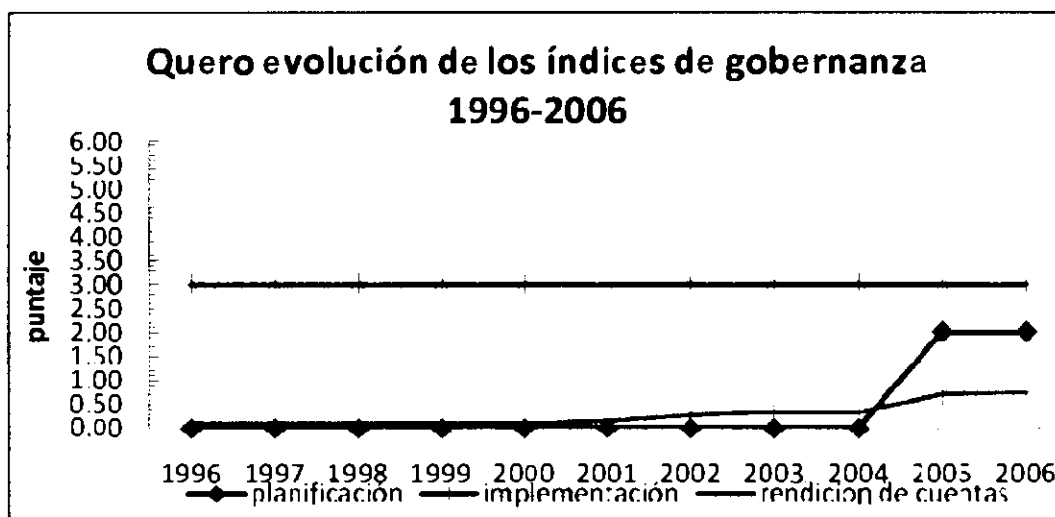
Los niveles de Gobernanza de Quero no son los peores del grupo de análisis. Sin embargo se hallan distantes en su media de los presentados por Cotacachi. Es de ver que entre 1996 y 2004 existe una tendencia estable en la puntuación, alcanzando un nivel de 2,5 (en escala de 18) como valor constante. Sin embargo, a partir de 2005, con el inicio del periodo electoral de medio término, el alcalde Gavilanes pone en marcha una serie de iniciativas tendientes a mejorar su gestión y darle un brinco a los indicadores, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 5.24

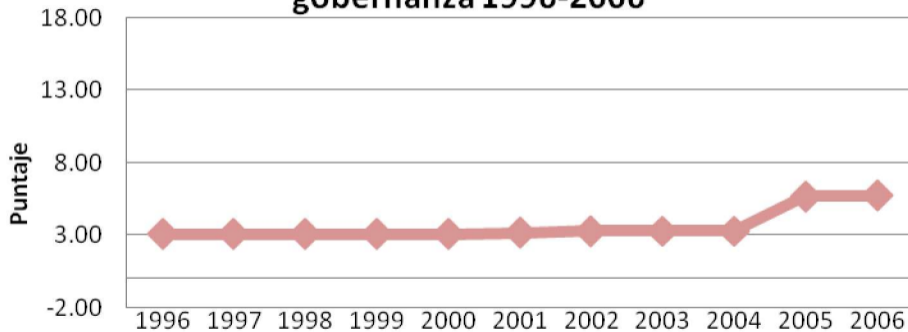


Comparativamente, en la gráfica 5.25 observamos que los datos recogidos en las observaciones *in situ*, muestran que a las practica de planificación participativa ayudan a dar el salto cualitativo en 2005 al ITG de Quero, ya que en una escala de seis, la participación comunitaria en la implementación de las políticas municipales sigue una línea horizontal a través del tiempo (lo que daría cuenta de una serie de factores que permanecen constantes en la dinámica social del cantón alrededor de las mingas), mientras que las variaciones en el indicador de rendición de cuentas son mínimas pero muy bien identificables en lo que se refiere a dar cumplimiento a la Ley nacional de transparencia a partir de 2003.

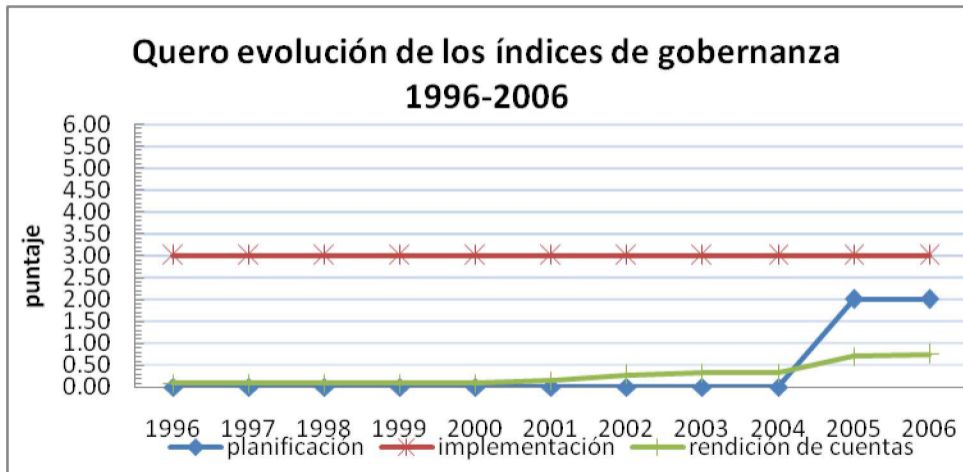
Gráfica 5.24



Quero Evolución del índice compuesto de gobernanza 1996-2006



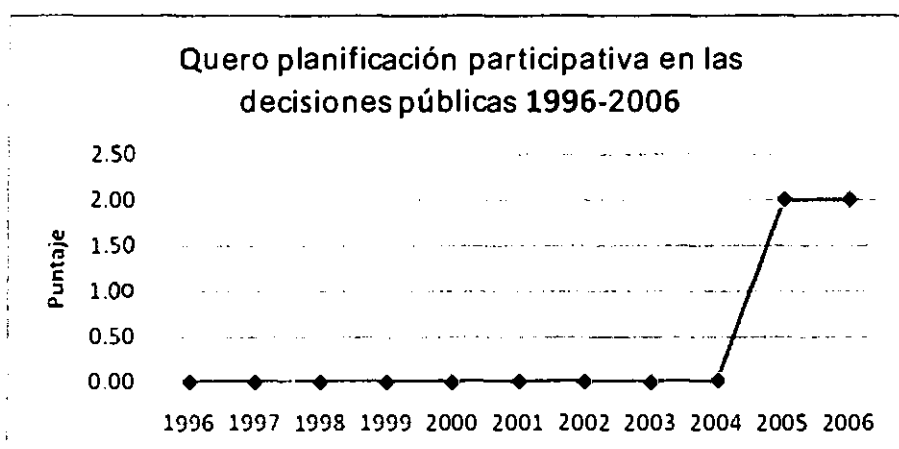
Gráfica 5.24



5.6.4 Planificación Participativa

En lo que se refiere a planificación participativa el salto, de dos puntos en la escala de seis que observamos en 2005, corresponde a la realización del plan de desarrollo cantonal con metodología participativa. Pese a que no hay una memoria detallada sobre cada una de las reuniones y talleres que congregaron a cada una de las 37 comunidades y las discusiones en 4 líneas estratégicas, es de resaltar el esfuerzo que se hizo en este cantón para lograr que este proceso diera a luz una práctica inclusiva en la forma de diseñar las políticas públicas.

Gráfica 5.25



Si comparamos los procesos de Cotacachi y Quero podríamos calificar de irregular o restringida la forma en cómo se hizo la convocatoria a la realización del plan de desarrollo cantonal en el segundo municipio. Ello, debido a que no se cuenta con un registro sobre las organizaciones y la filiación de los 50 participantes de las primeras reuniones. Lo cual hace posible que se den interpretaciones como la de Manuel Pilataxi, morador del cantón:

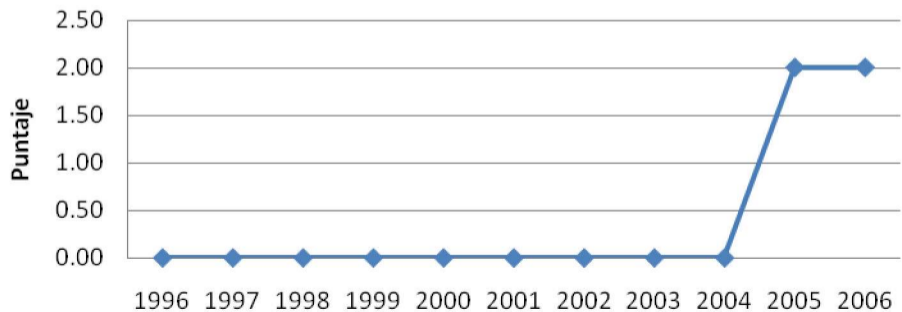
Ni como organizaciones y peor como ciudadanos nos han llamado a ese plan, yo creo que son reuniones donde el Alcalde trata de hacer lo que en otros lados hacen como asambleas cantonales, pero este alcalde se cuida y llama solo a sus amigos o a los comuneros que le deben favores (...) usted sabe que como alcalde siempre se puede manipular eso y obligar a las comunidades a que asistan aunque no sean del lado del alcalde (...) no digo que el alcalde sea malo, mas bien creo que es un buen alcalde, hace obra, se ve al menos que trabaja, no es ladrón y trata de hacer las cosas (...) pero en lo del tal plan ese no nos ha llamado así a todo el pueblo como se oye que hacen en otros lados²⁹⁰

La opinión de Pilataxi nos muestra que las metodologías usadas tanto en la convocatoria, como en el manejo de los talleres que se documentan como

²⁹⁰ entrevista a Manuel Pilataxi, morador de Quero, realizada el 21 de agosto de 2007

Gráfica 5.25

**Quero planificación participativa en las
decisiones públicas 1996-2006**



parte del proceso, fueron poco particularizadas. Es decir, no se realizó un diagnóstico de la realidad política y de la cultura política de los actores del cantón. Lo cual conllevó a varios fallos en la implementación de la política y por último a una percepción poco favorable del proceso.

Por otro lado, es evidente que la estructura orgánica y procedimental del espacio de planificación participativa fueron no formalmente institucionalizadas. El mecanismo de convocatoria a la participación de las organizaciones locales y a ciertos ciudadanos fue a través de oficios firmados por el director de planificación del municipio. Pese a ser una iniciativa del propio alcalde, el hecho de no ser el signatario de la convocatoria restó fuerza al proceso. Además de evidenciar la poca voluntad política de hacer de este mecanismo de toma de decisiones colectiva una institución en sí misma que esté por encima del devenir y de la discrecionalidad de los ediles y el burgomaestre en turno.

Al interior de los talleres, de lo que apreciamos en las memorias sistematizadas (no todos los talleres cuentan con una memoria, ni todas las reuniones se documentan de la misma manera), existe una falta de criterios formales para incorporar los aportes de los talleres, sectoriales o comunales, al plan de desarrollo definitivo; lo cual desnuda una falta de certidumbre sobre las reglas de agregación de preferencias. Aun cuando políticamente es de resaltar el espíritu de concertación y diálogo que se logra perfilar a partir de este ejercicio.

A decir del Alcalde Gavilanez, a diferencia de Pallatanga y Salcedo, en Quero la planificación participativa sí se volvió una herramienta guía de la política pública local. Partiendo de "la sinceridad de lo posible con nuestros recursos (...) principalmente económicos, los moradores de Quero comprendimos que a través del diálogo vamos a empezar a conocernos y a hacer de este espacio un espacio de desarrollo"²⁹¹.

Sin embargo, como se dijo párrafos atrás, la experiencia es débilmente institucionalizada y en lo formal hay un camino arduo que recorrer para que el puntaje y los frutos de una planificación participativa se reflejen en puntajes más altos de nuestros observables. Asimismo lo reconocen varios de los

²⁹¹ fragmento de entrevista a Raúl Gavilanes, alcalde de Quero, realizada el 21 de agosto de 2007.

pobladores de la cabecera cantonal, al preguntarles sobre su parecer del proceso de planificación participativa; ya que en su mayoría supuieron responder que “todavía se actúa con recelo y desconfianza de los verdaderos alcances de la iniciativa municipal”. A lo cual podemos añadir que en las comunidades rurales el panorama no es distinto; sin embargo, conforme ha pasado el tiempo, el entorno de las reuniones ha sido más amigable y productivo, en función de los resultados obtenidos, que en los barrios y reuniones sectoriales donde actúan más los pobladores mestizos.

5.6.5 Implementación participativa

En lo que se refiere a la implementación de políticas públicas, al acercarnos a la instancia de obras públicas del municipio, encontramos una limitante en cuanto a la corroboración de los datos entregados por el funcionario a cargo. Lo cual supone que las observaciones no recojan la complejidad de lo que “realmente” sucede en Quero en este aspecto.

Sin embargo pudimos ver que los niveles de participación e involucramiento de los pobladores en las mingas, ha sido una práctica cotidiana y constante en el tiempo, incluso antes de la cantonización de Chambo. Así lo recuerda Pilataxi:

acá siempre se ha trabajado en minga, más antes hasta para hacer las casas se llamaba a la gente de las comunas para que ayude a construir (...) a Uno también le tocaba ir cuando llamaban, es parte de la minga (...) en tiempos del triunbirato (1964), el pueblo entero hizo minga para hacer la asequia, cosa que cuando los militares llegaron con los tractores nosotros ya habíamos hecho casi todo el trabajo²⁹²

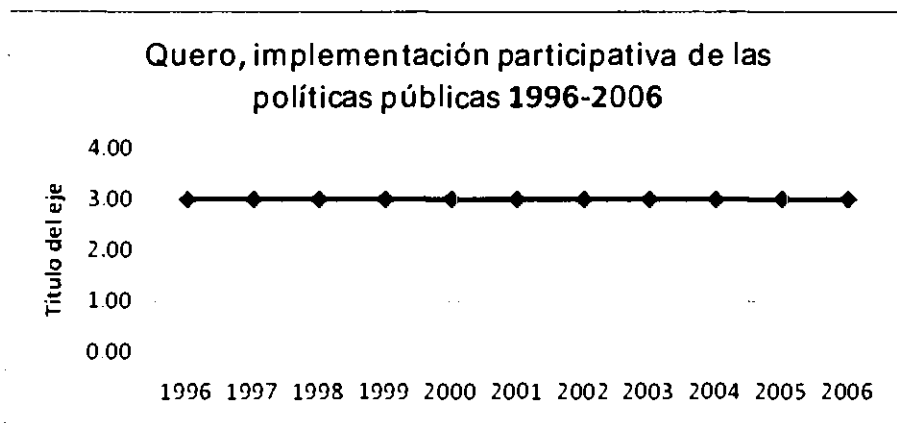
El comentario de Pilataxi se corresponde con el de Sánchez al señalar que sin importar la tendencia política del Alcalde, “siempre que se ha llamado a minga, los comuneros bajan y apoyan en la medida de lo posible (...) algunas veces no se puede pedir más...”²⁹³. Estos testimonios bien pueden ser la corroboración de lo que registramos a través de nuestros observables, en la gráfica 5.26 apreciamos una línea constante a través del tiempo que nos muestra precisamente ese fenómeno. Sin embargo, habría que tener un resguardo sobre la completa horizontalidad de esa línea, en tanto los puntajes recabados reflejan solo dos fuentes oficiales sin documentos de respaldo que aseguren la veracidad de ésta información. Por lo cual se recomienda tener

²⁹² Op cit, entrevista a Pilataxi, 08/2007

²⁹³ Fragmento de entrevista a Susana Sánchez, moradora de Quero, realizada el 21 de agosto de 2007.

ésta medición como un aproximado de lo que en la "realidad" pasó y está pasando en Quero.

Gráfica 5.26



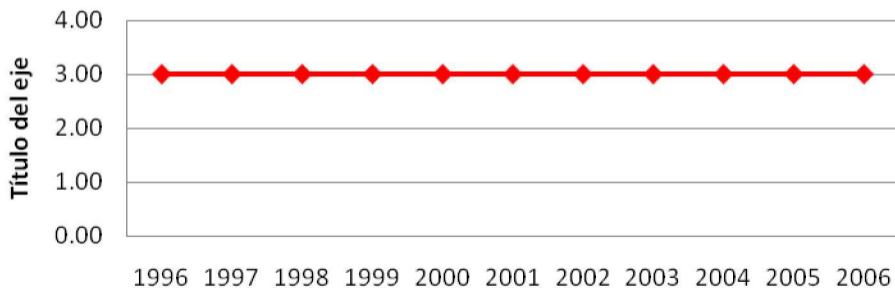
5.6.6 Rendición de cuentas

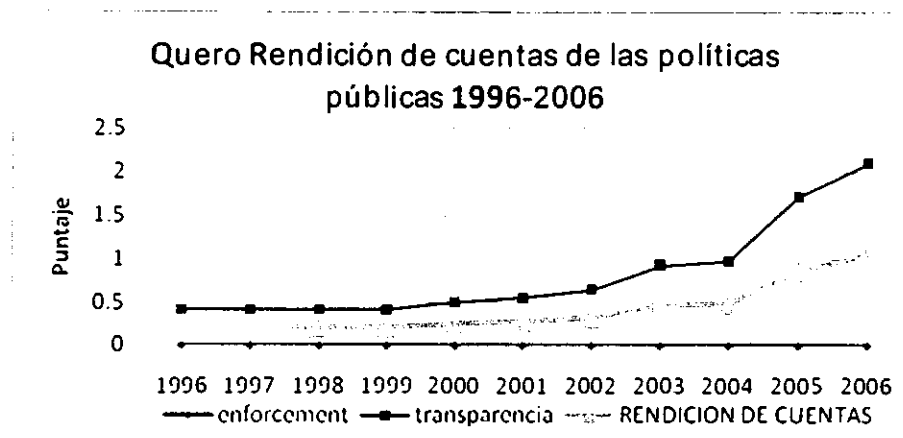
A lo dicho en la presentación de la evolución del ITG de Quero, debo añadir que tanto en 2000 con la decisión de difundir información pública del municipio a través de las radios locales de manera periódica (semanal), como en 2005 con la apertura del portal web del Municipio, varios han sido los pasos que se han dado en Quero en pos de lograr una apertura en la transparencia de la gestión pública. Entre éstos esfuerzos es de resaltar las publicaciones bianuales que edita el propio municipio con información general a cerca de las obras y el avance de los procesos participativos. Sin embargo, todas éstas iniciativas, con excepción de las inherentes al cumplimiento de la Ley Nacional de Transparencia, están debilmente institucionalizadas. De ahí las bajas puntuaciones respecto de la escala de seis puntos que le hemos puesto a este indicador compuesto.

Gráfica 5.27

Gráfica 5.26

**Quero, implementación participativa de las
políticas públicas 1996-2006**





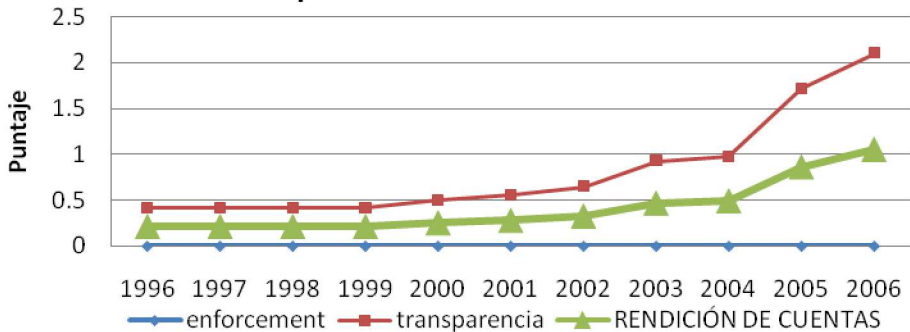
Si tomamos como ejemplo de análisis el portal web de 2006, nos topamos con que la información es incompleta, el lenguaje es poco accequible a los pobladores del cantón que en su mayoría (65%) no ha terminado la secundaria. Además el medio usado para rendir cuentas es de uso privativo para los oriundos del cantón ya que se registra una conectividad de menos del 1%.

Al analizar las publicaciones impresas, es posible identificar varios elementos como la direccionalidad del flujo de la información. A partir de 2005 es visible el interés de comunicar desde el municipio sus acciones y los resultados del plan estratégico. Por lo cual ,en las parroquias se reparte material impreso con información básica la respecto, mas nunca en kichwa. Igualmente es posible encontrar en las casas comunales las revistas del municipio. Aun cuando no sea demandada por la población.

Finalmente, sin mayor comentario, excepto la falta de acompañamiento de las organizaciones existentes a la gestión municipal y el extrañamiento de la cosa pública cantonal que viven los dirigentes de las mismas. Es de señalar que a pesar de contar con una población que valora altamente la participación en las decisiones públicas que le afectan, el proceso de aprendizaje de la cultura de la política de la participación formal y de diálogo intercultural, es todavía una tarea que empieza a trabajarse en Quero.

A decir de Ospina la razón de este hecho radica en la forma en como es canalizada la participación social. En Quero, es indudable la influencia que tiene la iglesia evangélica y ello marca pautas de comportamiento y una ética distinta a la de las organizaciones de base que fueron parte del trabajo de sacerdotes católicos afines con la teología de la liberación y la pedagogía de la

Quero Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006



liberación. Sin embargo, este hecho no es central en la presente investigación, razón por la que dejaré su desarrollo para ulteriores trabajos.

5.7 CHAMBO

El cantón Chambo se ubica en la provincia de Chimborazo, 215 km. al sur de Quito; su población, según el censo de 2001 es de 10.541 personas, de las cuales el 85,73% es indígena y cuyo 99% es de nacionalidad Kichwa-Puruwa (SIISE, 2007: s/p). El cantón no contiene subdivisión administrativa de parroquias; sin embargo, los datos censales muestran que en la zona urbana habita el 34,53% de la población y la zona rural el 65,47%.

5.7.1 La dinámica productiva

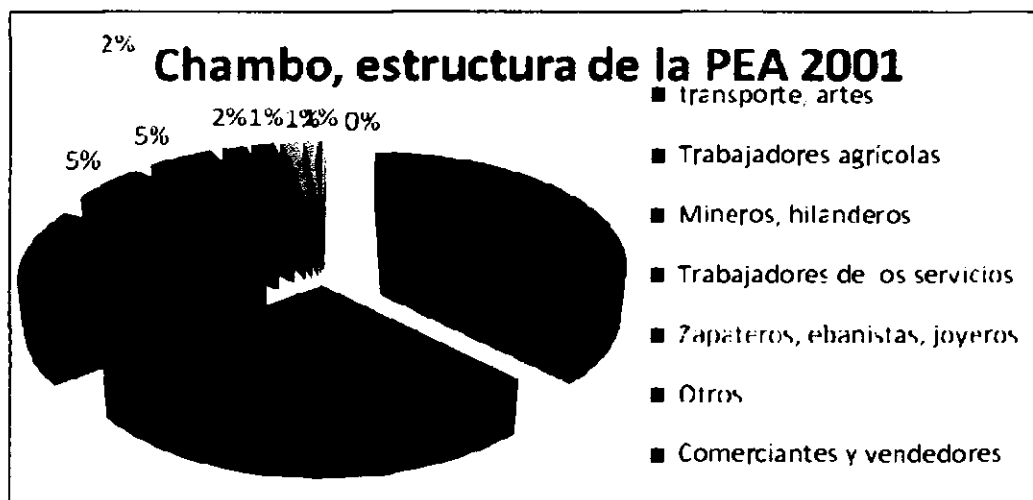
La estructura de la PEA en Chambo no es diferente de la del resto del grupo de estudio. El cantón es un territorio fundamentalmente dedicado a la producción agrícola, donde se cultivan productos del páramo andino por estar ubicado entre los 2.400 y los 2.900 msnm. Así como en Quero, los agricultores de Chambo se dedican a la producción de papas, oca, zanahoria, cebolla y granos andinos como la quínuwa; destaca además la crianza de ganado menor con especies nativas como el cuy y el conejo; esta última actividad se orienta básicamente al autoconsumo, aunque en los últimos 3 años se han implementado varios proyectos de comercialización de carne de estos animales para mercados más urbanos e incluso para la exportación a ciudades en el extranjero con una población significativa de ecuatorianos (Madrid, Milan y Nueva York).

En Chambo no se puede entender la relevancia del transporte como actividad económica que ocupa al 38% de la PEA, si no analizamos su ubicación en la red vial de la Sierra centro, ya que este cantón está sobre un nodo estratégico que permite conectarse con las provincias del sur de la sierra y con las de la amazonia. De tal forma que no solo es fácil trasladar los productos que se producen internamente en menor tiempo a otras ciudades, sino que se vuelve un punto intermedio y de acopio de varios insumos en la cadena de producción agrícola. Sin embargo, el cantón, a diferencia de Salcedo, no presenta un desarrollo comercial importante, por lo que bien puede

decirse que es un lugar de paso, más no un lugar de intercambio o llegada de mercancías.

La propiedad de la tierra en Chambo está altamente fragmentada y marcada por el minifundio, aspecto que comparte con Cotacachi, Quero y Pallatanga. Adicional a la agricultura, en Chambo es de destacar un importante 18% de la PEA que se dedica a la producción de textiles. En la gráfica 5.28 apreciamos la estructura ocupacional de la PEA, donde son visibles todos los aspectos que detallamos; ya que, las tres actividades económicas más importantes a las que se dedican los chambeños son: transporte y artes, trabajo agrícola e hilandería.

Gráfica 5.28



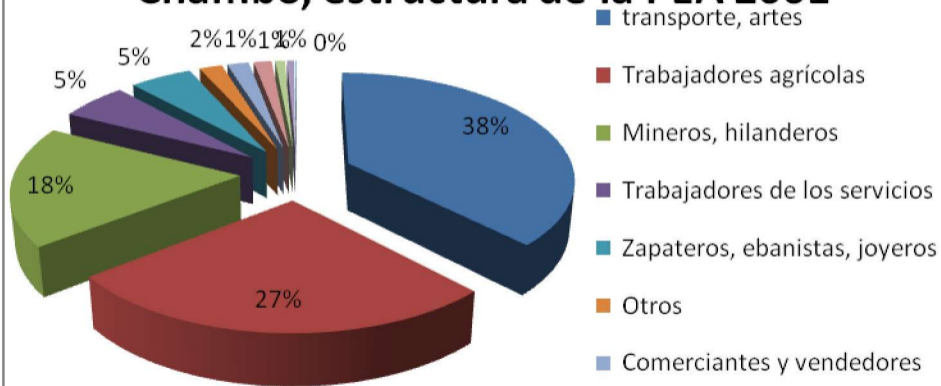
El IPNBI de Chambo es de 71,8% de la población. Así como a la población de Quero, en Chambo las erupciones del Tungurahua causaron grandes pérdidas en los cultivos, lo cual supuso situar en condición de vulnerabilidad a gran parte de su población. Sin embargo, la pobreza en Chambo no experimentó una variación del IPNBI como la que se dio en Quero o incluso como la de Pujilí, cantón que también se vio afectado por fenómenos telúricos de similar magnitud en el mismo periodo, pero con niveles de pauperización de la población bastante mayores.

5.7.2 El MIE en Chambo

En Chambo, la única OSG es la Corporación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Chambo (CODOCABCH). La CODOCABCH

Gráfica 5.28

Chambo, estructura de la PEA 2001



agremia a 9 OPG's; con presencia activa en 23 comunidades. Estas organizaciones, de la misma forma que las de Quero, son orgánicas a la FEINE y no demuestran una alta capacidad de movilización social con intencionalidades políticas dentro del proyecto del MIE.

La filiación religiosa manifiesta del 60% de la población de Chambo es cristiana-protestante (SIISE 4,5, 2007: s/p); lo cual explica en gran parte la articulación ideológica y la direccionalidad política que toman las organizaciones de la CODOCABCH. Si tomamos en cuenta que las organizaciones evangélicas buscan una acción colectiva ligada más al trabajo y la producción que a la misma reivindicación de tipo étnico, como si lo hacen las organizaciones relativas al ECUARUNARI, podemos entender que, en el caso de Chambo, la CODOCABCH ofrece estímulos para la acción colectiva de los campesinos indígenas que se corresponden con una ética en la cual la movilización contenciosa está fuera de las opciones que maximizan el interés de los individuos.

A decir de Humberto Cholango, presidente de ECUARUNARI, en Chambo una vez institucionalizada la titularización de las tierras y el reconocimiento pleno de la ciudadanía de los indígenas, las organizaciones perdieron su referente de movilización política; pasando a un momento de articulación social con la dinámica productiva. Por eso, el líder del MIE califica como "inexistentes" políticamente a las organizaciones indígenas de Chambo, ubicandolas más bien en el plano de asociaciones de tipo mercantil, religioso y en algunos casos de carácter gregario²⁹⁴.

En nuestras observaciones de campo, constatamos el bajo nivel de vinculación política que tienen las organizaciones en este cantón. Encontramos que el eje de la religiosidad y el culto moviliza a buena parte de las asociaciones que funcionan como OPG. Al visitar las sedes de estas organizaciones nos topamos con que gran parte del trabajo organizativo se hace en base al voluntariado y la iglesia (evangélica) capta y canaliza recursos en "obras sociales". Al consultarle al pastor Aurelio Montesdeoca sobre el sentido político que tenía la asociatividad y la forma comunal de organización social, supo responder que "el propósito de las OPG's que participan de la

²⁹⁴ Op. cit, entrevista a Humberto Cholango, 08/2007.

CODOCABCH es el de generar mejores seres humanos y honrar a Jesucristo (...) a través del trabajo y el cuidado de las familias”²⁹⁵. Con lo cual quedaría de manifiesto el por qué en Chambo la acción contenciosa de las organizaciones sociales no genera una participación importante en la discusión de los temas de política pública local.

5.7.3 La hechura de las políticas públicas en Chambo

Con la ganancia en las elecciones de 2004 de Rodrigo Pazmiño, mestizo, comerciante, productor de papas y de militancia social-cristiana, en Chambo se inauguró una etapa donde se replantearon las prácticas de gobierno que hasta ese momento eran autoritarias y clientelares. La alcaldía de Pazmiño, que contó con mayoría en el Concejo Municipal, desde su inicio se planteó como objetivo “generar un gobierno local que se caracterice por la participación democrática y activa de los diferentes sectores sociales organizados”²⁹⁶.

Al consultar a Pazmiño sobre cuáles fueron las primeras acciones que emprendió en su gestión para alcanzar su objetivo, el Alcalde señaló que fue la firma de dos convenios el hecho que “marcó el inicio de una gestión municipal diferente”. El primer convenio que firmó el Alcalde para la cooperación y asesoría en la reingeniería de los procesos gubernamentales fue con el Ayuntamiento de Madrid; mientras que, el el segundo convenio se firmó con la Escuela Politécnica Nacional. Las dos instituciones, en conjunto, desarrollaron un diagnóstico de la realidad socioeconómica del cantón que serviría de base para la discusión abierta sobre políticas públicas que se trataría de propiciar en un segundo momento. Sin embargo, ninguna de las instituciones propuso la confección de un plan de desarrollo estratégico de manera institucionalizada; así como, tampoco vieron necesario el desarrollo de una planificación participativa del presupuesto municipal.

En términos de la evolución del ITG de Chambo, en 2004 advertimos un punto de ruptura con la tendencia histórica de pequeñas fluctuaciones alrededor de un puntaje de 1,7 (en escala de 18). Para 2005 y 2006

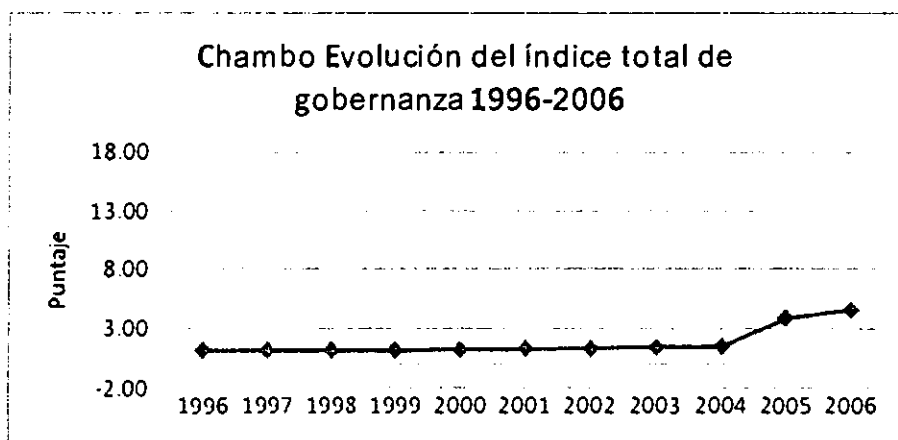
²⁹⁵ Fragmento de entrevista a Aurelio Montesdeoca, pastor evangélico en Chambo, realizada el 26 de agosto de 2007.

²⁹⁶ Fragmento de entrevista a Rodrigo Pazmiño, alcalde de Chambo, realizada el 26 de agosto de 2007.

observamos, efectivamente, un cambio en las prácticas de gobierno. Sin ser un ejemplo de la gestión pública a nivel nacional, es claro, según lo vemos en la gráfica 5.28, que en Chambo durante los últimos años se han desarrollado importantes esfuerzos para llevar adelante prácticas gubernativas participativas, transparentes y donde el Municipio no es el actor único en la hechura de las Políticas Públicas.

Es de resaltar que en Chambo la práctica de la Minga es cotidiana y frecuente para la realización de obras de infraestructura básica que no requieren de una intervención técnica, ni de materiales especializados o que impliquen una alta inversión económica. Así constatamos que comunmente se convoca a mingas para arreglo de vías, construcción y ampliación de canales de riego, limpieza, etc. Este hecho hace que en términos generales, aún existiendo una mínima rendición de cuentas y una casi nula planificación y toma de decisiones participativa, hasta 2004, la línea de evolución del ITG no sea tan cercana a cero, aun cuando es todavía muy baja para la escala de 18.

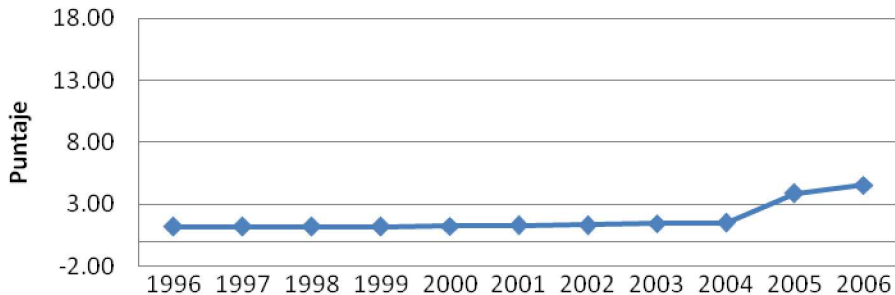
Gráfica 5.28



Las prácticas gubernativas “virtuosas” que monitoramos en Chambo, a partir de 2004, son aquellas relativas a la inclusión de la figura de la minga como una manera de promover formalmente la implementación participativa de las políticas públicas. Por otro lado, es importante señalar que tanto la planificación participativa, como la rendición de cuentas sufren cambios en la forma de concebirse como parte integral de una “gestión de gobierno local democrático” de la alcaldía de Pazmiño. Así, al revisar la gráfica 5.29 de evolución en el tiempo de los tres componentes de nuestro ITG, encontramos que la planificación participativa es la que experimenta un mayor repunte con el

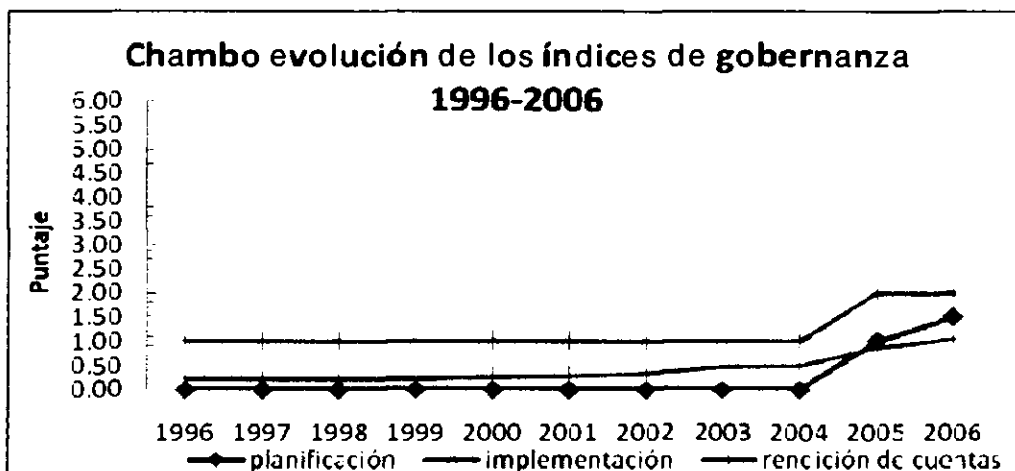
Gráfica 5.28

Chambo Evolución del índice total de gobernanza 1996-2006



cambio de administración municipal (línea azul); mientras que, los cambios relativos a la rendición de cuentas han sido más bien incrementales, pero a partir de 2002 con la implementación de la ley nacional de transparencia en el acceso a la información pública.

Gráfica 5.29



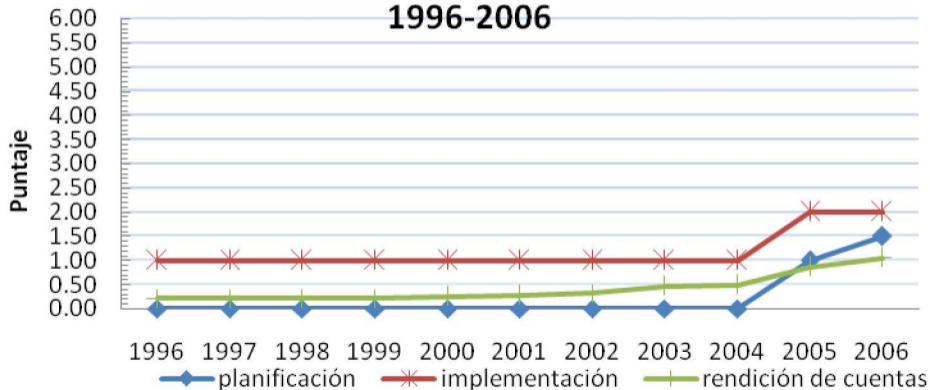
5.7.4 El diseño-planificación participativa

Visto en una escala ampliada, el cambio experimentado en 2005 en el puntaje de planificación participativa se debe, como se ha dicho, a la realización de diagnósticos y talleres para la planificación estratégica en el cantón. Es claro, que con la colaboración de los técnicos del Ayuntamiento de Madrid y de la EPN, se potenció la intención discursiva del alcalde en cuanto a la inclusión de las iniciativas particulares y de organizaciones en la formulación de las políticas públicas.

A pesar de que en la escala ampliada vemos un cambio dramático de la puntuación del componente planificación participativa de 0 a 1,5 en dos años, en la escala de 0 a 6, que es en la que mediamos este componente, el avance parece ser mas bien modesto, conforme lo vemos en la gráfica 5.30. La razón de aquello se debe a que los procesos de planificación participativa aún no han sido institucionalizados formalmente y, por otro lado, tampoco han superado una sombra corporativista en la convocatoria a la participación ciudadana. ya que la convocatoria se la hace por invitación directa y por escrito a los miembros de las organizaciones presentes en el cantón:

Gráfica 5.29

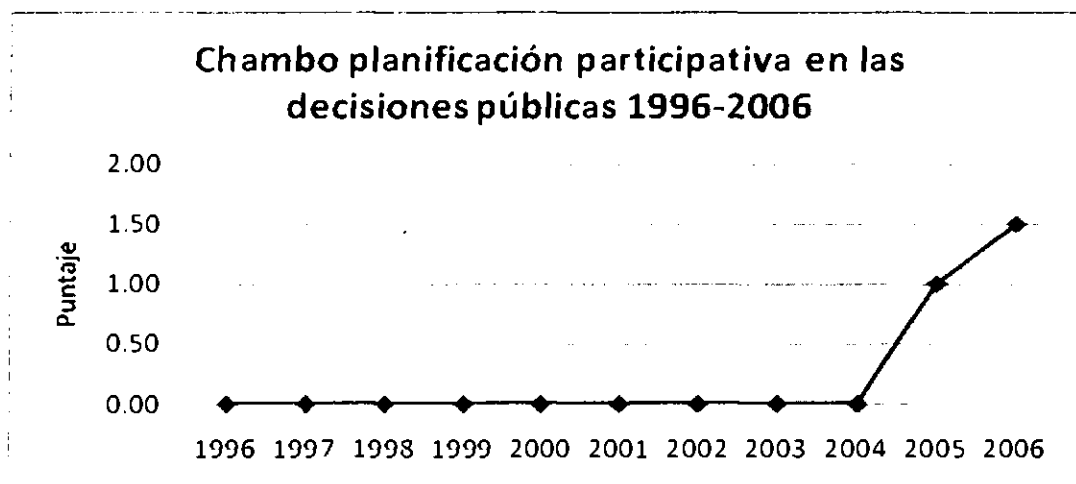
Chambo evolución de los índices de gobernanza 1996-2006



asociación de transportistas livianos, cooperativas de taxis, juntas de aguas, iglesia evangélica, iglesia católica, CODOCABCHentre otras.

Es de resaltar que las memorias de los talleres realizados, todos ellos en la cabecera cantonal, es esquemática y recoge los acuerdos y los puntos del orden del día a tratar. En los documentos a los que tubimos acceso no se lleva una memoria histórica de los debates y los puntos en desacuerdo, así como de dónde salieron las propuestas. Por otro lado, pese a ser una convocatoria signada por el alcalde, no cuenta con una resolución u ordenanza municipal que la respalde, excepto los dos convenios que enmarcan la cooperación interinstitucional a los que hace referencia el Alcalde Pazmiño.

Gráfica 5.30



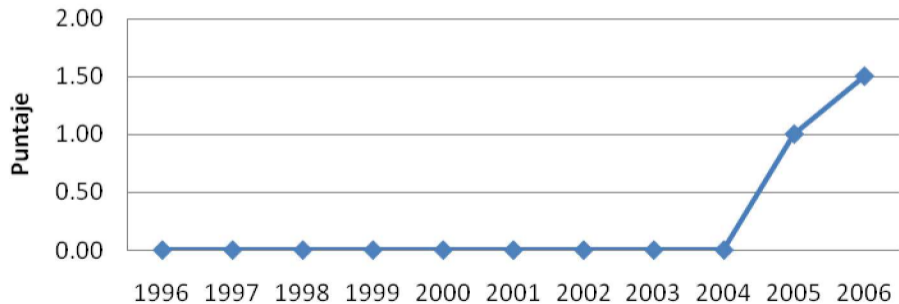
5.7.5 Implementación participativa

En Chambo, a decir del presidente de la comisión de planeamiento y urbanismo, Juan Tene, “la minga ha sido una práctica que se ha mantenido por generaciones, desde nuestros antepasados, para que la comunidad trabaje para lograr los bienes públicos”²⁹⁷. Más allá de si son o no bienes públicos las obras de infraestructura que se logran desarrollar con el esquema de implementación participativa de las políticas públicas, lo importante de la declaración de Tene es que la minga ha sido un uso común en la cultura de las políticas de Chambo. Con ello quiero explicar porqué en la gráfica 5.31 el componente de Implementación participativa de las políticas públicas no parte

²⁹⁷ Fragmento de entrevista a Juan Tene, presidente de comisión de planeamiento y urbanismo de Chambo, realizada el 26 de agosto de 2007.

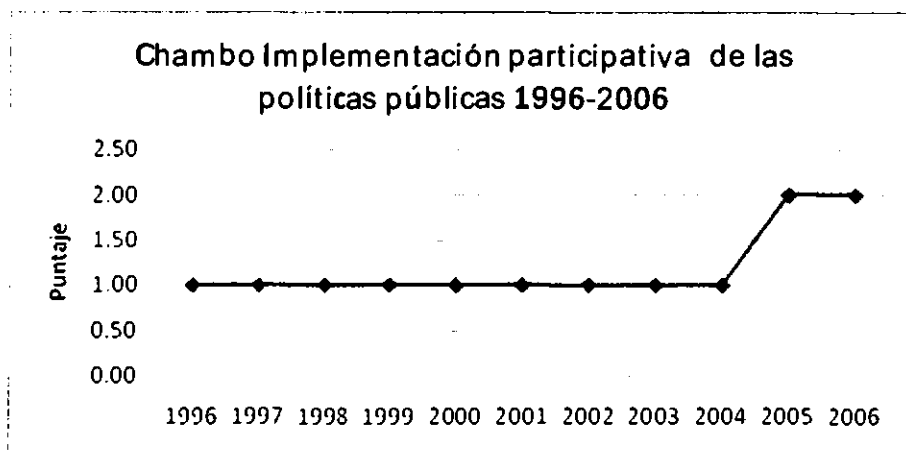
Gráfica 5.30

Chambo planificación participativa en las decisiones públicas 1996-2006



de cero y más bien durante el periodo 1996-2004 la evolución de este indicador nos muestra que ha permanecido constante en un puntaje de uno (en escala de seis).

Gráfica 5.31



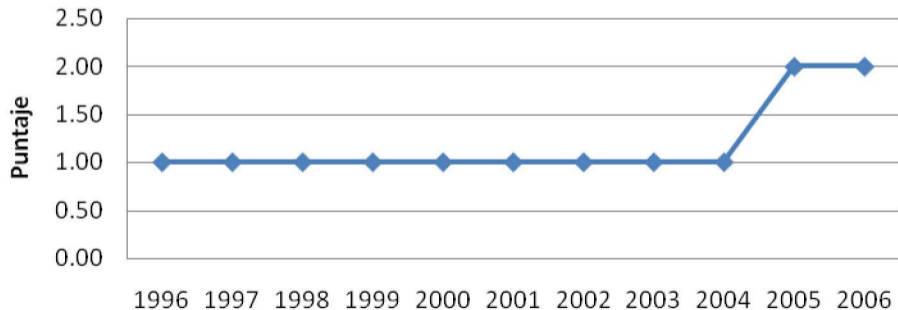
El punto de quiebre y ascenso en la línea de la gráfica 5.31 nos dice que con la nueva gestión municipal, se logró institucionalizar de cierta medida a través de convenios y acuerdos formales la participación de la población en la ejecución de las políticas. Sin embargo el reconocimiento formal, no implica una institucionalización fuerte del mecanismo, ya que las reglas de participación y la norma misma que la rige no es del todo completa ni específica. De tal forma que en el cómputo de nuestros datos observados registramos un puntaje relativamente bajo de 2 en una escala de 6, pese a los esfuerzos realizados por la población y el mismo municipio por hacer de esta práctica el centro de atención de su gestión.

5.7.6 Rendición de Cuentas

Para hablar de la evolución del componente de rendición de cuentas, nos referiremos a las tendencias y cambios que nos presenta la gráfica 5.32. Al igual que en Quero, donde encontramos una baja presencia del MIE, en Chambo la capacidad de “enforcement” de parte de la ciudadanía para hacer cumplir los acuerdos y compromisos del agente gubernamental es prácticamente nula. La línea azul horizontal, de la gráfica 5.32 nos dice que no hay capacidades institucionales, ni tampoco acciones colectivas registradas, que nos hagan pensar que durante el periodo de análisis haya existido una

Gráfica 5.31

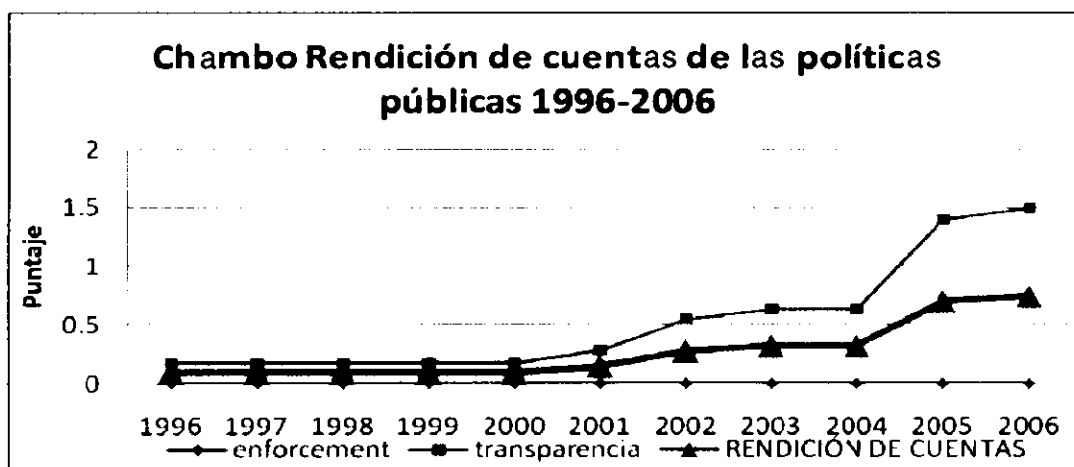
**Chambo Implementación participativa de las
políticas públicas 1996-2006**



interpelación, desde los actores organizados, hacia el actor gubernamental para exigir se cumpla con el mandato del principal.

Para continuar con la descripción de la evolución incremental del componente rendición de cuentas, marcado en línea verde, es inevitable discutir las razones de los cambios en la transparencia en el acceso a la información pública. Para ello, es importante revisar la evolución de la línea roja en la gráfica 5.32. Como vemos, lo que denominamos cambio incremental en la transparencia, tiene dos puntos de ruptura en las tendencias históricas: el primero que se da en 2001, tiene que ver con acceso a información orgánica-institucional; y el segundo, en 2005, que tiene que ver con el cumplimiento total de la Ley Nacional de transparencia. Por tratarse de un promedio entre los veintiocho observables ponderados de transparencia y los dos observables de “enforcement”, la línea verde va a reflejar la tendencia de la línea roja, pero en un nivel menor, en cuanto al puntaje alcanzado.

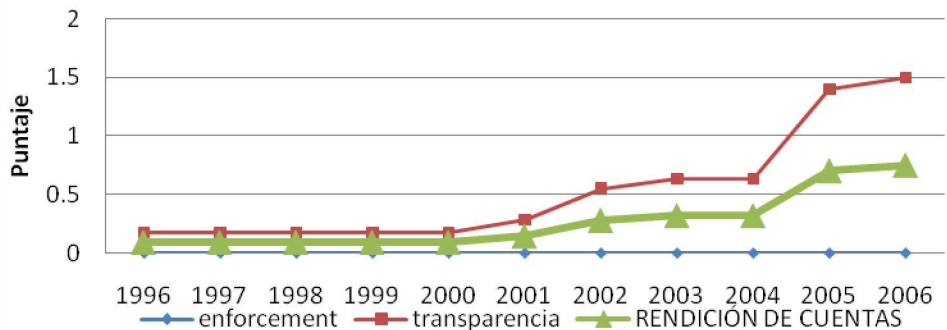
Gráfica 5.32



En los pormenores del cumplimiento de la ley nacional de transparencia y acceso a la información pública, debo señalar que en 2002, una vez expedida la ley, el alcalde opta por hacer un primer esfuerzo comunicativo de los datos exigidos en la ley; sin embargo se alcanza a cumplir con apenas 7 de los 28 ítems, lo cual no representa un mayor ascenso en el puntaje registrado. El tipo de publicación fue impreso, en español solamente, de distribución restringida a los eventos organizados por el municipio y de un tiraje de 1000 ejemplares.

Gráfica 5.32

Chambo Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006



El uso de medios radiados, si bien no es extraño para los últimos dos alcaldes, no ha sido el más explotado, ya que la periodicidad de las intervenciones es irregular y no tiene el formato de comunicación bilateral con la comunidad, sino que se da de forma unilateral y muchas veces solo en entrevistas puntuales, donde las respuestas se dirigen al entrevistador de turno.

El flujo de la información, es importante señalar que, en 2005 cambia de criterio, al menos para los ítems relativos a datos sobre presupuestación y orgánico-funcionales del municipio como organización, ya que sin necesidad de solicitud formal, un ciudadano cualquiera puede recibir esta información de manera gratuita y de forma relativamente ágil ya que existe material de difusión en lugares estratégicos del cantón. Por otro lado, hay que señalar que con la apertura del portal web, se ha logrado publicitar 20 de los ítems requeridos en la ley ya en 2006. Sin embargo el tema de la conectividad es una traba que imposibilita al 98% de la población tener fácil acceso a estos datos. Esto es prueba que el mecanismo de transparencia no está diseñado para rendir cuentas a la población de Chambo, sino a los niveles superiores de gobierno.

5.8 PUJILÍ

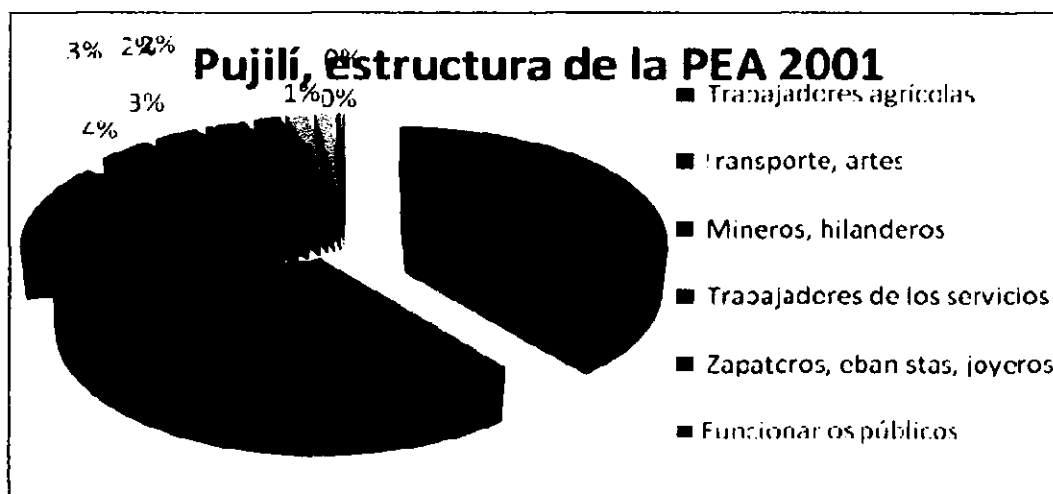
El cantón Pujilí se ubica en la provincia de Cotopaxi, 140 km. al sur-este de Quito; su población, según el censo de 2001 es de 60.728 personas, de las cuales el 85,47% es indígena y cuyo 99% es de nacionalidad Kichwa (SIISE, 2007). Pujilí, que obtuvo el estatus de cantón en 1856, administrativamente se divide en siete parroquias; en la zona urbana (parroquia Pujilí) habita el 21,33% de la población y en la zona rural (el resto de parroquias) el 88,77%.

5.8.1 La dinámica productiva

La estructura de la PEA de Pujilí refleja que alrededor de la agricultura se congrega económicamente al menos el 73% de la población (verse gráfica 5.33). Lo cual quiere decir que la producción de bienes primarios es la base de la economía local. Por tratarse, también, de un cantón de páramo andino, la producción se centra en tubérculos, hortalizas de altura y actividades de ganado menor. La porción de territorio dedicado a la ganadería (20% de las

tierras cultivables) es significativamente menor que la dedicada a la agricultura (60%). Aún cuando existen todavía haciendas de gran tamaño bajo el esquema de trabajo asalariado, es de resaltar que en Pujilí el minifundio produjo, en gran medida, la pauperización de la población y la migración interna de la misma hacia Quito y Guayaquil. Prueba de ello es el estancamiento de la tasa de crecimiento poblacional en un nivel bajo y por otro lado una pirámide poblacional robusta en los adultos mayores y en los menores de 15 años²⁹⁸.

Gráfica 5.32



Fuente SIISE 4.5

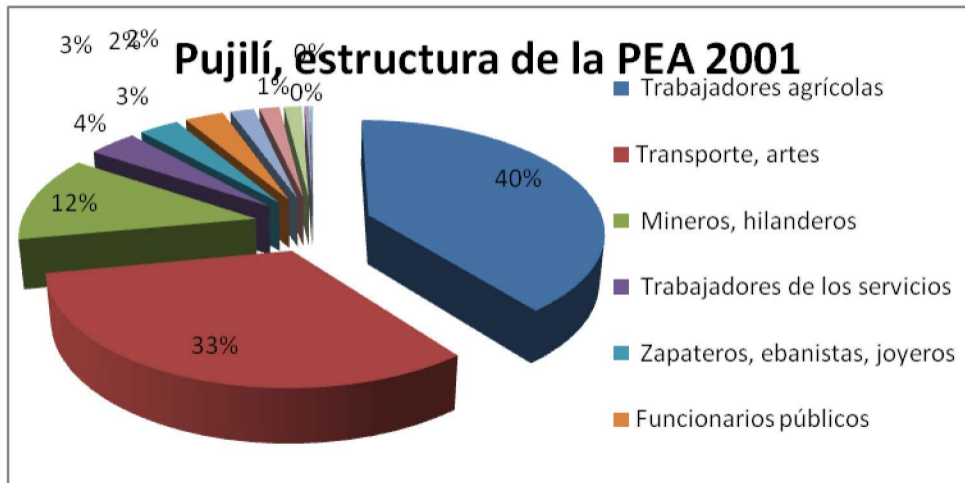
5.8.2 El MIE en Pujilí

Pujilí es un caso especial en cuanto a la presencia del MIE, ya que, si bien es cierto que el 85,47% de la población es indígena y el 100% de la misma participa en al menos una organización de base relativa al MIE²⁹⁹; según nuestra categorización, la presencia del MIE es baja. Ello se debe a que en Pujilí se detecta un bajo nivel de organicidad (monitoreado a través de la capacidad de movilización contenciosa y la articulación con las acciones colectivas de los niveles superiores de la organización). Por otro lado, pese a tener una estructura formalmente reconocida y que participa en las elecciones locales de manera constante, el MUPP NP nunca ha conseguido estar entre las dos primeras fuerzas políticas del cantón. Lo cual en sí mismo hacen que Pujilí

²⁹⁸ Verse en capítulo I de la dinámica poblacional de cada uno de los cantones.

²⁹⁹ Para un análisis exhaustivo del caso de Pujilí, en términos de las razones de la baja incidencia del MIE, verse (Rodríguez, 2008)

Gráfica 32



sea un caso atípico y digno de ser estudiado con más detalle, una vez revisado el capítulo 4.

Para Lourdes Tibán (2003), el proceso de organización del MICC en Pujilí se ve accidentado por los recurrentes conflictos sobre la posesión de la tierra. Durante los noventa existieron múltiples tensiones que obligaron a los dirigentes a extremarse y mediar en base a la justicia indígena respecto de estos conflictos. Sin embargo, al carecer de formalidad institucional estas mediaciones, con el tiempo recaían en nuevos conflictos. Por lo que muchas veces la legitimidad de los líderes comunales se veía afectada.

Otro fenómeno particular de Pujilí en cuanto al proceso organizativo es que precisamente por los graves problemas de pobreza y vulnerabilidad, las acciones colectivas del MICC han sido conducidas para interpelar a las autoridades provinciales o nacionales. Sin embargo en el ámbito local ha habido un extrañamiento de la política local, como lo señalamos oportunamente en el capítulo 1 y 4.

Pese a que en Pujilí se registran, según datos del CODENPE, 7 OSG orgánicas al ECUARUNARI, las mismas que agrupan a 175 OPG's donde milita el 100% de la población indígena, el MUPP NP no logra tener una votación sostenida y lo suficientemente alineada a lograr ganara las elecciones de alcalde. Por lo cual es interesante observar de cerca el papel que tiene el Alcalde Arrollo, quien ha ocupado el cargo por más de 4 periodos consecutivos.

Es importante para este estudio tener en cuenta este caso, debido a que incluso sin tener una alta presencia del MIE, en términos de resultados tanto electorales como contenciosos para la política local; la dinámica cultural relativa al ethos comunitario y a la cultura de la política de la población, mayoritariamente indígena, nos permitirá explicar ciertas prácticas gubernativas en el espacio cantonal.

En otras palabras, para efectos de este estudio, no me centraré en analizar los por qué hay un desfase entre los fracasos electorales del MUPP NP y el relativo éxito organizativo de las 7 OSG's de Pujilí. En lugar de aquello me ocuparé de dar cuenta en cómo el ethos comunitario da forma a la participación de los actores no gubernamentales en un entorno altamente clientelar y directivo en la generación de políticas públicas.

5.8.3 La hechura de las políticas públicas en Pujilí

Durante los últimos veinte años, Pujilí ha sido gobernada por un alcalde afiliado a la Izquierda Democrática (partido de tendencia social demócrata). El esquema de gobierno alrededor de su figura ha sido altamente directivo y personalista. Así lo expresa el propio alcalde

Mi gestión ha sido exitosa debido a la disciplina que he logrado impartir tanto en el municipio, como en la misma población y a la capacidad de liderazgo que he sabido mostrar para afrontar las crisis de nuestro pueblo³⁰⁰

Lejos de los tintes discursivos que pueden generar las declaraciones del Alcalde, a decir de Fernando Velasteguí, oriundo y residente urbano de Pujilí, el autoritarismo del cuatro veces alcalde ha marcado la vida política y la forma de entender las políticas en el cantón:

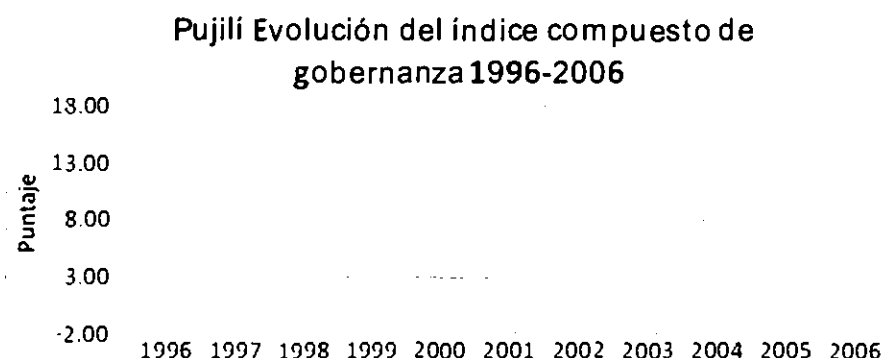
Arrollo es un personaje autoritario, con quien es difícil hablar o discutir desde un punto de vista que no sea el de él. Como político ha sabido manejar bien a los hacendados e inclusive a los indios (...) Al principio entró en una alianza con algunas de las organizaciones cercanas a la Casa Campesina, esto en 1992 cuando todavía no había Pachakutik (...) no le apoyaban todos, pero fue suficiente para mantener contentos a una parte de los dirigentes indios (...) claro, como nunca ha ido en contra de los hacendados como Rodríguez Lara y compañía ellos han sostenido sus campañas electorales (de Arrollo), ya que al final les conviene, porque las obras y las licitaciones siempre les favorecen a los mismos de siempre, las familias que fueron y siguen siendo dueñas de las mejores tierras.³⁰¹

Al analizar la evolución del ITG en Pujilí, encontramos varias peculiaridades. En principio, si vemos el cambio sustantivo que tienen los observables de 1996 a 1997, notamos un salto enorme de seis puntos en escala de 18, conforme lo apreciamos en la gráfica 5.34. Tal salto se debió a un hecho Asimismo dramático e inesperado, el terremoto de Pujilí de noviembre de 1996. La razón fundamental del salto en el puntaje, se debe a que para lograr reconstruir la infraestructura básica del cantón, bajo una circunstancia de emergencia, se involucraron, casi sin beneficio de inventario, prácticamente todos los miembros de la comunidad política en las tareas de implementación del plan de reconstrucción emergente del Cantón.

³⁰⁰ Entrevista a Marcelo Arroyo, alcalde de Pujilí, realizada el 19 de agosto de 2007.

³⁰¹ Entrevista a Fernando Velasteguí, morador de Pujilí, realizada el 19 de agosto de 2007

Gráfica 5.34

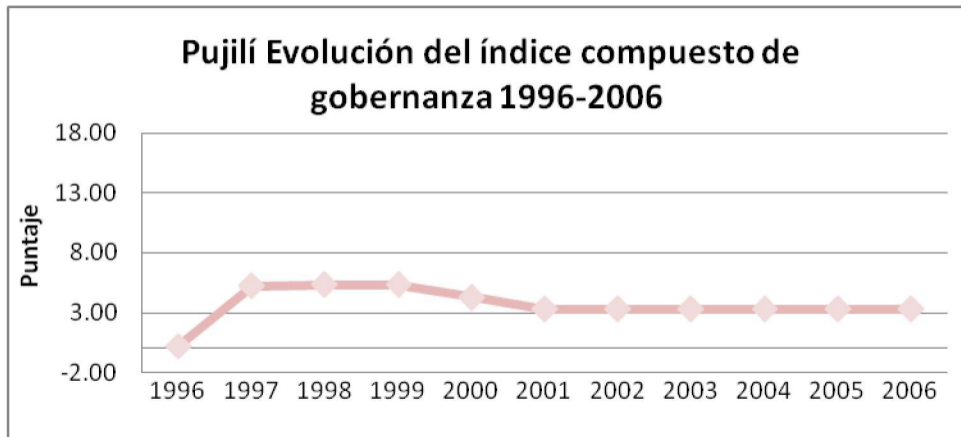


Como podemos apreciar en la gráfica 5.34, luego de 2000, cuando termina la intervención de los organismos gubernamentales (nacionales) encargados de la reconstrucción y el apoyo comunitario, el ITG se estabiliza en un nivel cercano a los 4 puntos en la escala de 18. Para lo cual existen varias explicaciones.

Debido a la situación de emergencia ocasionada por el terremoto ocurrido en 1996, las prácticas directivas “top-down” del alcalde Arroyo se vieron modificadas de manera abrupta. Los factores que incidieron directamente en este fenómeno fueron: por un lado la intervención del gobierno nacional, que desplazó al alcalde de su protagonismo y hegemonía en la red política local, a través de un recurso como la declaratoria de territorio en emergencia, que sin duda es privativo de ese actor nacional dueño del monopolio de la fuerza. Mientras que por otro lado la falta de recursos del mismo municipio para atender a la emergencia lo obligó a ceder otros espacios de poder ante actores internos como las organizaciones sociales y ante actores externos como ONG’s.

Veamos brevemente como se dio la intervención estatal. Según datos oficiales (MEF, 2000: s/p), durante la declaratoria de emergencia del cantón Pujilí, por motivo del terremoto se entregaron recursos equivalentes a tres veces el presupuesto anual del municipio. Sin embargo, el flujo de recursos financieros no fue directo del Ministerio de Finanzas al Municipio, de hecho tan solo un 10% del total entregado fue una ampliación de la partida presupuestaria original de Pujilí; el resto de recursos, el 90%, se canalizaron vía ministerios,

Gráfica 5.34



coordinados por una comisión de atención a la emergencia presidida por el Gobernador de la provincia de Cotopaxi³⁰².

Más allá de la desconfianza y el deseo de quitarle protagonismo al alcalde Arrollo, de parte del mismo presidente de la república, al ver la forma en cómo llegaron los recursos para atender a la emergencia observamos un hecho particular, que es la súbita recomposición de la red política local, en la cual se sitúa como nuevo actor central el gobierno nacional. El instrumento de política puntual que usó el actor gobierno para emprender la reconstrucción del cantón fue el plan de reconstrucción emergente de Pujilí (El Comercio, 2000: A2). Dicho plan se elaboró bajo una metodología corporativa, y de convocatoria cerrada, ya que en las 10 reuniones que mantuvo el comité de emergencia, se contabilizan a 10 actores sociales, a más de la iglesia católica, que participaron de las reuniones; de los cuales 3 son parte orgánica del MIE. Lo cual nos hace observar niveles de participación restringidos, aunque operativamente eficientes dentro de las restricciones (sobre todo presupuestales) que se manejaron.

Vista desde la comunidad, la intervención gubernamental durante la emergencia a decir de Velasteguí tuvo los siguientes particulares:

El gobierno luego del terremoto nos auxilió, en verdad llegaron desde los militares, la defensa civil y brigadas de algunos ministerios (...) acá se quedaron un tiempo, nunca fue suficiente ayuda, en esos días faltaba de todo y hubieron muchas pérdidas (...) muertos y heridos por todo el pueblo, pero más en las comunidades (...) ahí casi no tenía nada que ver el alcalde, porque eso venía más de Quito, se veía que la plata venía de allá (...) la comida, las donaciones, todo mismo (...) pero ya le conoce al licenciado Arroyo, siempre sale primerito en la foto y entregando hasta las cosas que no son de él.³⁰³

En las declaraciones de Velasteguí no encontramos referencias sobre la eficiencia del plan de reconstrucción de Pujilí, nos centramos más en el papel del alcalde. El cual definitivamente cumple un rol permanente de autopromoción política.

Pese a la declaración de territorio en emergencia que hizo el gobierno nacional y al llamado a la cooperación de organismos no gubernamentales de todo tipo, durante el periodo de reconstrucción de Pujilí, que oficialmente

³⁰² En Ecuador en el nivel provincial existen dos autoridades, la una nombrada por el Presidente de la república, el gobernador, que es la representación formal del ejecutivo en la provincia y la otra autoridad es de elección popular (voto), el prefecto, quien preside el concejo provincial y que tiene autonomía de gobierno local con presupuesto propio.

³⁰³ Op. Cit entrevista a Velasteguí, 08/2007.

terminó en 2000, prácticamente sólo dos ONG's actuaron dentro del cantón con proyectos relativos a la participación y construcción de ciudadanía. Ello se plasma en el no cambio de las prácticas del gobierno local tanto en la planificación participativa y en la rendición de cuentas. Es decir, ante una ausencia de actores externos que sensibilicen a un actor central, directivo en la gestión de gobierno y en la toma de decisiones públicas, no existió un incentivo fuerte para que las prácticas de gobierno se modifiquen a favor de la participación y la apertura de comunidades de políticas públicas para la hechura de las políticas.

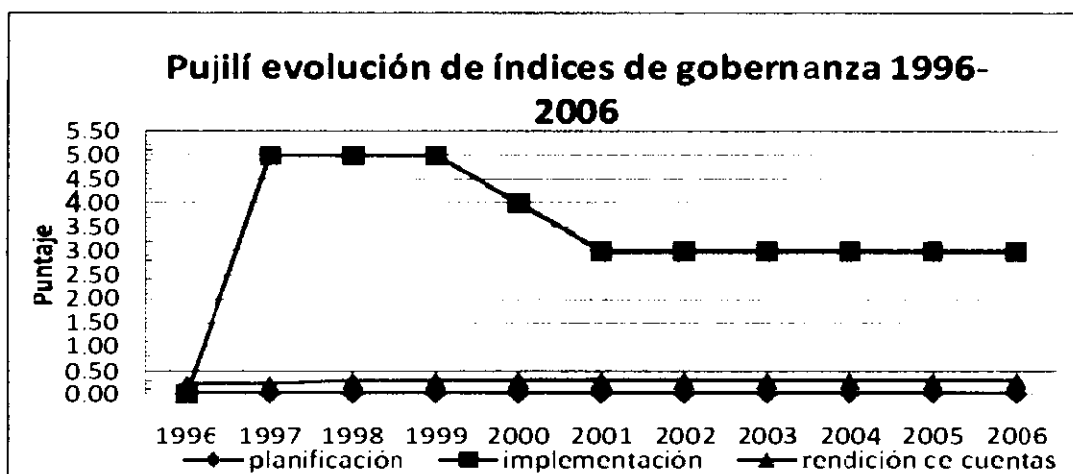
Al revisar de manera general la evolución del ITG nos encontramos con una particularidad que iremos analizando en los siguientes apartados, que la apertura a la participación y a la coordinación entre actores distintos al estatal en las prácticas de gobierno de Pujilí fueron casi exclusivamente las relativas a la implementación de políticas.

5.8.4 Implementación

En la gráfica 5.35 podemos ver el fenómeno diferenciado de la evolución de la implementación participativa versus la prácticamente nula rendición de cuentas y la mínima planificación participativa. Como lo apuntaba más arriba, el salto de 1997 se debe a la emergencia de reconstruir el pueblo, lo cual fue posible de manera "espontánea" en cuanto se dio el desastre natural. Así lo recuerda Velasteguí "cuando ocurrió el terremoto, sin que llamara el alcalde, en los barrios y en las comunidades se organizaron mingas que no terminaron hasta el año 2000, cuando se terminó la intervención del gobierno para atender la emergencia y la reconstrucción"³⁰⁴.

³⁰⁴ *Ibidem*

Gráfica 5.34



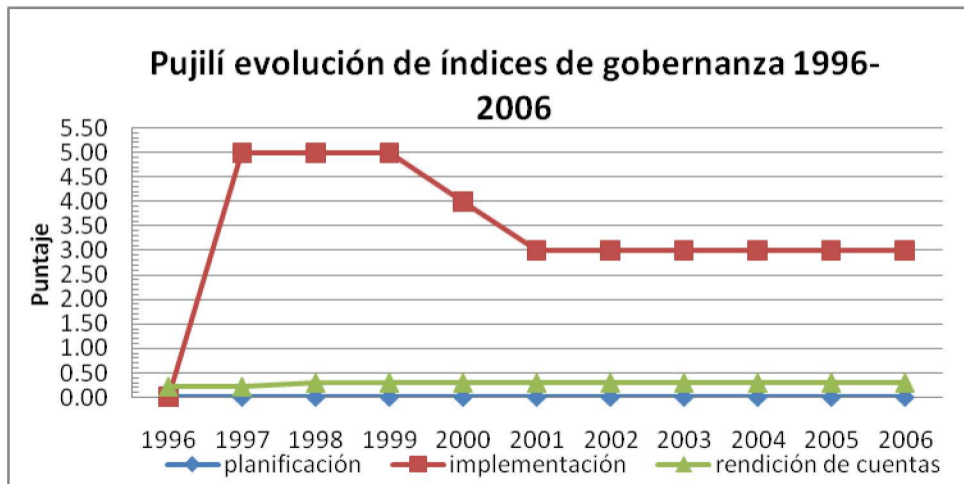
Luego de 2000, como era de esperarse, las mingas dejaron de tener la intensidad, en términos de recursos dispuestos (capital y trabajo), y la frecuencia que requería la emergencia de un terremoto que dejó a su paso 200 muertos y más de 10 millones de dólares en pérdidas materiales (El Comercio, 1996). Ello se ve en la continuación de la línea roja en la gráfica 5.35. Sin embargo al conversar con el alcalde Arrollo, encontramos que las mingas se volvieron una “fórmula exitosa para incorporar a la población en los asuntos del municipio, sin generar los molestos problemas de las discusiones eternas sobre el presupuesto o la dirección de las políticas municipales”³⁰⁵. Por lo cual de manera discrecional el Concejo municipal asumió a las mingas como una política para “la ejecución de responsabilidad compartida de obras públicas” (IMP, 2007: s/n). Es decir, que para el municipio la forma de trabajo comunitario minga es un instrumento de ejecución de obra pública que permite ahorrar recursos y “responsabilizar a los beneficiarios de las obras sobre la importancia y el costo que generan”³⁰⁶.

Es claro que para el Concejo Municipal, donde apenas un concejal, electo en 2000 era del MUPP NP, la prioridad no era generar prácticas de gobierno participativas, sino que detectamos que políticamente Arroyo se apropia del discurso de la participación social como una práctica “virtuosa” de un gobierno “progresista”, y hace ver que su alcaldía incorpora a la minga como una forma de hacer posible esa práctica. Operativamente, Arroyo adopta

³⁰⁵ Op. cit, entrevista a Arroyo, 08/2007.

³⁰⁶ Ibidem.

Gráfica 34



el esquema de Otavalo y Salcedo para 200; sin embargo el criterio de asignación de los recursos de “responsabilidad compartida es discrecional al alcalde y su normatividad es escasamente formalizada. Con lo que claramente se trata de una práctica clientelar y de “premio” a la fidelidad política de los grupos y comunidades o parroquias que se alinean con su postura.

5.8.5 Diseño- Planificación

En lo que se refiere a planificación participativa; de la información recabada, no existen indicios para confirmar la afirmación de Arrollo, quien manifiesta que su gestión es “participativa y democrática desde la planificación hasta los informes de labores”³⁰⁷, ya que no se encontraron actas que certifiquen la participación en reuniones formales que sirvieran de base para la toma de decisiones respecto de problemas públicos. Por el contrario existe una falta de información y un archivo limitado a las actas de reuniones del Concejo Municipal y documentos técnicos sobre la gestión financiera y urbanística del municipio. Sin embargo, tales documentos son de acceso restringido y limitados por la mediación de los funcionarios administrativos.

5.8.6 Rendición de cuentas

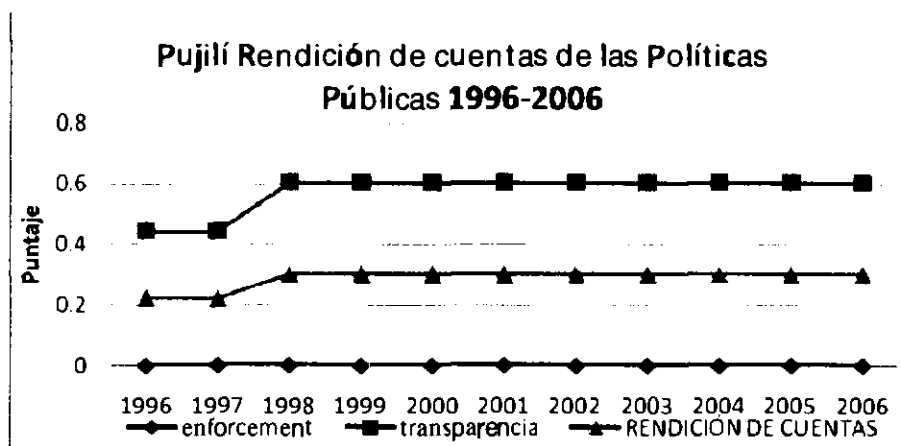
En la gráfica 5.36 vemos en escala ampliada los mínimos cambios, en cuanto a transparencia, que ha experimentado la rendición de cuentas en Pujilí, ya que la línea azul, que nos da cuenta del “enforcement”, se mantiene como una constante de cero durante todo el periodo. Lo cual hace que la única variable que modifique el total del componente rendición de cuentas sea la transparencia, línea roja. Al revisar la tendencia observamos un cambio mínimo, pero perceptible a partir de 1998. Ello se dio gracias a que, al contar con recursos extraordinarios debido a la emergencia, desde las instancias nacionales se obligó al municipio a realizar varias publicaciones donde se muestre el uso de los recursos.

De la revisión de los instrumentos de difusión y comunicación política del Municipio, encontramos que todas responden a una lógica de promoción de la figura del Alcalde. Tanto folletos, revistas e incluso los espacios de radio que

³⁰⁷ Ibidem.

promueve el municipio centran su mensaje en la “buena” gestión y los esfuerzos que hace el alcalde para llevar el desarrollo a Pujilí.

Gráfica 35



Al consultar a los dirigentes indígenas sobre las razones de la apatía del MIE respecto de la participación en los asuntos públicos del cantón, o como se hace en otras localidades donde no se logra “ser gobierno” y se opta por “hacer cumplir a la autoridad local sus compromisos con la población”³⁰⁸, los dirigentes abordados supieron responder de diversas formas. Siendo un elemento común que en Pujilí la interlocución que tienen las organizaciones de base con el actor gobierno no pasa por el Municipio. A decir de Raúl Guanina (dirigente histórico de la Casa Campesina de Pujilí):

El MICC no negocia con Arroyo porque es inútil (...) el alcalde es una persona necia y que no entiende la razón del diálogo, menos del intercultural (...) En Pujilí optamos por conseguir apoyo de la prefectura con el compañero César Umaginga desde el 2000 y los proyectos que se gestionan, salen directamente financiados del CODENPE (...) así no nos desgastamos y preferimos esperar al 2008 para ganar las elecciones con el Pachakutik³⁰⁹

Sin embargo, el fenómeno es aún más complejo que el simple abandono del canal de diálogo con el alcalde de parte del MIE, debido a la presencia de un actor hegemónico autoritario y directivo. Bajo mi punto de vista, el discurso de Guanina corresponde a la continuidad del fenómeno de extrañamiento de la *polity* local de parte del indigenado.

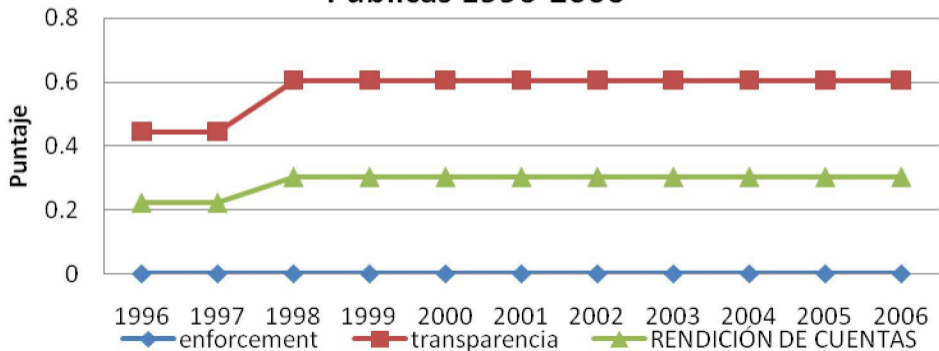
Como lo describimos en el Capítulo 4 a través del modelo analítico, para explicar la no participación del actor social en la *polity* local es necesario entender que al no existir un canal institucional que garantice la incorporación

³⁰⁸ Frase tomada de la entrevista realizada a Ricardo Carrillo, 08/2007

³⁰⁹ Fragmento de entrevista a Raúl Guanina, dirigente del MIE en Pujilí, realizada el 19 de agosto de 2007.

Gráfica 35

Pujilí Rendición de cuentas de las Políticas Públicas 1996-2006



del actor indígena en la hechura de políticas públicas, el indígena preferirá no participar de una *polity* blanco-mestiza, por considerarla extraña a su cosmovisión y ajena a sus demandas. Es decir, la utilidad esperada del participar en la *polity*, se calcula a través de la capacidad de incidencia de su acción colectiva; al ver que el Alcalde es impermeable ante las demandas del MIE e insensible ante las problemáticas de este segmento de la población, el actor busca otros espacios para generar el diálogo necesario para dar a luz a una comunidad de políticas públicas bajo un esquema participativo e intercultural.

De las declaraciones de Guanina, coincidentes con las de Tello, en Pujilí las instancias del MICC no tienen la necesidad de ser interlocutores del municipio para conseguir los bienes colectivos que las comunidades demandan, ya que, otras instituciones de carácter nacional y provincial direccionan los recursos necesarios para satisfacer de alguna forma las necesidades que se plantean. Aunque siendo objetivos, al revisar los indicadores de desarrollo de Pujilí, la situación actual del cantón dista mucho de un óptimo entre las condiciones mínimas de bienestar que puede demandar una población y las que se obtienen productote la oferta de bienes y servicios de parte de los organismos gubernamentales como el CODENPE y la misma prefectura.

Por otro lado es de señalar, que los cuadros dirigenciales de Pujilí rara vez prefieren competir en las elecciones locales, ya que su horizonte de gestión política está en el nivel provincial, para quienes persiguen una elección popular, o en el nivel organizacional de tercer grado, para quienes prefieren hacer su "carrera política" dentro del MIE. Nuevamente, esta afirmación la corroboramos testimonialmente con las declaraciones de María Tello, dirigente juvenil del MICC en Pujilí:

La verdad si me dieran a escoger aurita yo no quisiera una candidatura en Pujilí (...) sería preferible buscar algo a nivel de Cotopaxi, ya sea en la prefectura o en el congreso (...) acá más nos quemamos, es muy difícil jalar alo acá (...) ya se ha de ver dado cuenta ese alcalde es un terrible (...) los compañeros dice que con fuerza en 2008 si ganamos (...) pero para mí no sería tan importante participar acá como si me dieran chance de ir a Quito a la ECUARUNARI o como le digo a la prefectura, algo con más chance de hacer más cosas³¹⁰

³¹⁰ Fragmento de entrevista a María Tello, dirigente juvenil del MICC en Pujilí, realizada el 20 de agosto de 2007.

Volviendo sobre la rendición de cuentas en Pujilí, y para concluir este acápite, es necesario señalar que a nivel interno de las organizaciones si evidenciamos un alto nivel de rendición de cuentas, pero que se aplica sólo a las políticas que se coordinan con la prefectura. De hecho para César Umaginga, prefecto provincial, la atención a Pujilí ha sido prioritaria, como lo refleja su informe de labores de 2004 y 2005, donde se establece que en términos de recursos a cada habitante de Pujilí, la prefectura, le asigna 1,5 veces más que al resto de habitantes de la provincia. Por otro lado, en las casas comunales de las parroquias rurales de Pujilí es posible encontrar material impreso, tanto en kichwa, como en español, de “rendición de cuentas” del prefecto, a ello se suma la presencia de al menos una vez al mes del mismo prefecto inaugurando obras, visitando las comunidades e incluso siendo partícipe de las mingas. Lo cual confirmaría nuestra hipótesis de que en Pujilí efectivamente la participación política del MIE salta la instancia municipal para establecer un diálogo con la autoridad de nivel provincial. Sin embargo este salto implica el extrañamiento de la *polity* local y un hecho que se contradice con el proyecto político del MIE, que es la imposibilidad de articular un espacio público de diálogo intercultural en el nivel local, ya que en Pujilí si bien existe un cierto nivel de gobernanza, este se ve menoscabado precisamente por la no apertura de los canales de diálogo institucionales con la autoridad local y el resto de actores sociales.

5.9 CONCLUSIONES

De ésta forma quedaría confirmada, de acuerdo al procesamiento estadístico de los datos observados, que entre mayor presencia del MIE en una comunidad política (de las características de nuestros casos), mayores puntajes de ITG se obtienen. Adicionalmente, aunque no de forma categórica, podemos confirmar que el componente socio-contencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Y, finalmente, que aun cuando exista baja presencia del MIE, el hecho de existir formas organizativas, que conserven el ethos comunitario como forma de participación política colectiva, se originan mejores prácticas de gobierno en gobernanza que de no existirías.

Al ver de cerca el proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que reglamentan una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas de manera colectiva, normando al resto de “*stakeholders*”, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

La experiencia del Cotacachi, pese a ser exitosa en términos de las mediciones hechas, de acuerdo a nuestro ITG, muestra límites como el riesgo de que no solo la percepción de corporativismo en la composición de la asamblea se generalice en los actores no organizados. Además encontramos que la dependencia financiera de recursos de la ONG’s hace vulnerable al proceso como a las instituciones que lo sustentan. También es evidente que la gestión de Tituaña no ha sido ajena a ciertas prácticas clientelares en el manejo del presupuesto participativo; pero que se tratan de solventar con ejercicios cada vez más profundos de rendición de cuentas.

El proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que instituyen una serie de reglas para la toma de decisiones, normando al resto de actores, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

En el caso de Salcedo, caso 2 de baja presencia del partido político y alta del movimiento social, nos encontramos con que a partir de 2000 se instauran prácticas de planificación participativa y en 2004 se integra un plan de desarrollo cantonal con la institucionalización de la forma de implementación participativa “minga”, como ejes de la gestión municipal. Sin embargo no existe una instancia como la AUC que en el caso de Cotacachi viene a ser el espacio público institucional de coordinación permanente entre los “*stakeholders*”. Por otro lado, el cantón registra un alto componente de participación política de parte de organizaciones con una tradición contenciosa. Lo cual potencia iniciativas como la del cumplimiento de la ley de

transparencia, con la apertura de espacios donde se le exige al alcalde acatar los acuerdos generados en los procesos participativos.

En el caso de Pallatanga, es de señalar que la falta de una cultura de la política participativa internalizada en las comunidades hace que las organizaciones sociales del cantón no alcancen a generar ese espacio público de debate sobre las políticas que se da en Cotacachi. Esta falta de cultura de la política se debe a la dinámica poblacional del cantón que es básicamente habitado por agricultores migrantes y desplazados de diferentes lugares de la Sierra ecuatoriana, que al perder su vínculo familiar y territorial, pierde también su articulación organizativa.

A pesar de los intentos por implementar metodologías de participativas que incentiven la participación social en la hechura de políticas, en Pallatanga esos esfuerzos devinieron en el reenmarcamiento de la gestión municipal a esquemas clientelares en la asignación presupuestal. Si bien es cierto que la minga es la base de la implementación de políticas del municipio, lamentablemente esta se restringe al ámbito de las obras públicas. En cuanto a rendición de cuentas, en Pallatanga el Alcalde no tiene interlocutor desde la sociedad civil que exija el cumplimiento de sus compromisos, menos aún que genere espacios de evaluación de políticas para retroalimentar el proceso en el diseño participativo de las políticas del periodo entrante.

Tanto para el caso de Chambo como para el de Quero, la ausencia de un actor social que participe activamente en la construcción de la agenda pública hace que el actor gobierno local siga generando esquemas de gobierno autoritario centralista y directivos. Aun cuando en los dos casos es perceptible un ligero redireccionamiento de la tendencia del ITG a partir del último periodo de gobierno (2004), ello se debe a la exigencia de cumplimiento de la ley de transparencia de la información pública. Por ello encontramos niveles de transparencia que se elevan a partir de ese año. Sin embargo, los flujos de la información revelan que no se trata de un ejercicio de rendición de cuentas, sino de un mero traslado de datos, fundamentalmente administrativos, hacia niveles de gobierno superiores. Lo cual es evidente en los medios de comunicación usados, en los dos casos medios electrónicos cuando menos del 2% de la población tiene acceso a ellos.

En ultima instancia quiero resaltar que en el análisis de los casos salta a la vista que la forma de trabajo comunitario “minga” es una plataforma sin equanon no sólo para desarrollar formas de implementación participativa de obras públicas, sino ara generar espacios públicos participativos en la hechura de políticas públicas a nivel local. Por lo cual, a manera de recomendación de política pública debemos tener en cuenta que esa forma de coordinación social internalizada en la cultura de la política no solo de los pueblos indígenas, sino de la población ecuatoriana con raíces en el ethos comunitario andino, es una base para generar gobernanza local. Claro está que sobre esta base hay que generar instituciones formales que normen el comportamiento de los “stakeholders” posibilitando el acceso universal y no solo corporativo a los espacios de toma de decisiones.

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el capítulo 1 identificamos dos corrientes de aproximación al fenómeno de la Gobernanza: la axiológica – prescriptiva y la descriptiva de nuevas formas de gobierno. En la primera destacamos su apego normativo a la eficiencia del ejercicio de gobierno, respecto de sus resultados económicos, políticos o sociales. Mientras que en la segunda aproximación, descriptiva de las “nuevas formas de gobierno”, resaltamos su énfasis en prácticas participativas de gobierno que se dan durante todo el ciclo de políticas públicas.

Los principales aportes de la corriente axiológica – prescriptiva denotan una vinculación normativa entre el desempeño deseable del gobierno y la democracia, el desarrollo y la vigencia del estado de derecho. Ninguno de los autores de esta corriente se desvincula de una visión estadocéntrica de la hechura de políticas públicas, por lo general centrada en la evaluación de las políticas. A si mismo encontramos que los aportes de esta corriente no se desvinculan de la comprensión vertical “top-down” del ejercicio de gobierno.

Los mayores esfuerzos por operacionalizar y llegar a monitorear las prácticas “deseables” de gobierno, se dan en la corriente normativa, el trabajo más desarrollado en este sentido es el hecho por D. Kauffman para el BM. El trabajo de Kauffman se hace objetivo en un índice de gobernanza; el mismo que se usa para medir el desempeño de gobierno en seis índices compuestos que monitorean: a) rendición de cuentas; b) estabilidad política y ausencia de violencia, c) efectividad del gobierno, d) calidad normativa, e) estado de derecho; y f) control de corrupción. Más allá de criticar la validez del índice de gobernanza del BM, en el desarrollo del capítulo 1 resaltamos dos límites de su aplicación: el primero es que limita al espacio nacional, dejando intocada la complejidad del fenómeno gobernanza y su monitoreo en el espacio de los gobiernos locales, y el segundo es que no monitorea la dimensión de la participación social, ni la coordinación entre distintos niveles de gobierno.

El eje de discusión al que sometimos a la segunda corriente de aproximación a la Gobernanza fue definir los elementos que hacen diferente a esta de otras prácticas de gobierno. Por lo que nos planteamos varias preguntas que generen una serie de elementos que posibiliten definir a la

gobernanza de manera más operacionalizable. Esas preguntas fueron: ¿cómo son esas prácticas? ¿Quiénes participan? ¿Cómo participan? ¿Dónde se desarrollan? ¿Cómo se observan? ¿Cuánto tiempo duran? ¿Porqué se dan? y ¿de qué dependen?

Sintetizamos las respuestas en la descripción de seis dimensiones en las prácticas gubernativas de una comunidad política que asumen al proceso de hechura de políticas públicas de manera diferente a como lo hace una comunidad política estadocéntrica u otra que adopta al mercado como su forma de hacer políticas caracterizando a la Gobernanza como una tercera vía en las prácticas de gobierno: a) un proceso institucionalizado (formal o/e informalmente) de autogobierno; b) multiactorial relativo a la comunidad política c) cooperativo e interdependiente entre todos los “*stakeholders*”; d) no restringido a los resultados; e) no prescriptivo; y f) que es permanente en todo el ciclo de políticas públicas.

Esos seis elementos están presentes en la definición que construimos como propia: Proceso estructurado, institucional y políticamente directivo particular a cada sociedad, en tanto comunidad política singular, donde los distintos niveles e instituciones del estado interactúan cooperativa e interdependiente con actores individuales y colectivos no estatales para generar auto gobierno, de manera tal que los intereses de los miembros de ésta comunidad se coordinen con tendencia hacia la horizontalidad y con sentido público en la elaboración de políticas. Siendo tal vinculación permanente durante a todo el ciclo de las políticas públicas.

Al operacionalizar esta definición nos encontramos con que debíamos fijar hitos durante el ciclo de políticas donde observaríamos estas prácticas gubernativas. Los hitos de escogimos fueron: diseño-planificación de políticas, implementación y rendición de cuentas. Durante el apartado metodológico, desarrollamos formalmente las relaciones de dependencia de lo que denominamos índice de gobernanza. En cada una de ellas buscamos determinar el cumplimiento de las prácticas con variables categóricas y con ponderadores asignados de acuerdo a la importancia que fijamos a cada uno de los observables.

Una vez definido y operacionalizado el concepto de gobernanza nos preguntamos ¿de qué dependen estas prácticas de gobierno? Al revisar el

capítulo 1 encontramos que la existencia de prácticas gubernativas participativas en todo el ciclo de políticas públicas se explican a partir del marco institucional formal (que obliga a los actores hegemónicos a instaurar espacios de diálogo “horizontal” con el resto de actores miembros de la comunidad política local), y de la presencia de una cultura de la política participativa de los “*stakeholders*”. O sea, de la coexistencia de instituciones formales que aseguren la existencia de reglas de juego que posibiliten la participación de esos “*stakeholders*” en el proceso de hechura de las políticas públicas y reglas informales que impliquen que los actores asuman dentro de sus valores y códigos políticos su participación proactiva en los asuntos públicos.

En tal motivo la investigación tomó dos caminos el primero que trató de dar cuenta en el monitoreo de los observables del índice de gobernanza cuales fueron esas instituciones y condiciones objetivas de participación, y el segundo camino se centró en explicar cómo y quién participa. Empecemos a dar cuenta de los hallazgos del segundo camino, para en la parte final hacer lo propio del primero.

Cuando hablamos de la relación cultura de la política como variable independiente de la gobernanza, traemos a colación una dimensión que ha sido poco explorada en la literatura sobre Gobernanza, que es la importancia de la subjetividad del actor o “*stakeholder*”, ya que la definición de “*stakeholder*” le resta subjetividad al actor “individual o colectivo” que participa de la hechura de políticas públicas. Los trabajos al respecto no tienen en cuenta la importancia de la historicidad de ese actor; no analiza su origen, su complejidad social; tampoco tiene en cuenta su estructura de valores, su dinámica organizativa, sus flujos de comunicación interna, y otro conjunto de factores que hacen específico, particular e irreplicable a cada actor. Por lo cual, decidimos darle nombre y apellido a un “*stakeholder*” que en el desarrollo teórico aparecía como genérico, homogéneo y sin subjetividad histórica. En tal motivo, en los capítulos 2 y 3 describí al MIE, teniendo en cuenta que la hipótesis de trabajo asume a este “*stakeholder*” como el determinante para generar gobernanza en el Ecuador.

En el capítulo 2 hicimos un recorrido por la historicidad del MIE como movimiento social. Vinculé en el relato genealógico de la organización,

elementos de la lucha, en términos de reivindicación y acciones colectivas contenciosas, con las políticas públicas que se desarrollaban para atender a la población indígena desde el estado.

Encontré que en los orígenes del Estado ecuatoriano los temas campesino e indígena estuvieron empaquetados como un solo asunto, que no necesariamente era considerado como problema dentro de la agenda pública, ya que la sociedad mestiza, que desde la colonia se erigió como hegemónica sobre el espacio público nacional, se extrañaba de la convivencia interétnica en igualdad de condiciones. Dicho empaquetamiento de los asuntos campesino e indígena desde el nivel estatal, por un lado se debió a que, también en sus orígenes el MIE no alcanzó a figurar una agenda de reivindicaciones étnicas diferenciadas de las agrarias y laborales.

En el relato identificamos 4 momentos importantes para establecer la relación entre el MIE y el resto de la comunidad política nacional: la fundación del estado ecuatoriano como una institución que no incorpora a los indígenas como ciudadanos; la revolución liberal, cuando se reconoce la subjetividad jurídica de los indígenas y se eliminan las formas semi-esclavistas de producción; la reforma agraria de 1964, donde se elimina el sistema de hacienda y se titulariza una parte de los territorios ancestrales; la constitución de 1978, cuando se eliminan todas las trabas legales para la participación política del indigenado, y el levantamiento indígena de 1990, cuando emerge ante la opinión pública como un actor capaz de interpelar al estado y al resto de actores con la suficiente fuerza como para negociar bienes colectivos y espacios de representación institucional en la estructura del estado.

Al seguir el recorrido de los orígenes del MIE como organización, encontramos que formalmente no aparece un actor nítido, sino hasta mediados del S. XX; gracias a la fundación de la FEI, que emerge como un espacio de confluencia de los sindicatos agrarios. La formación de tales sindicatos fue propiciada por un joven PCE. Este actor, marcó la pauta de la militancia y en gran manera las formas de articulación orgánica y los repertorios de protesta de la FEI.

Como sujeto político, la FEI no supo desarrollar una plataforma política de reclamos que fueran más allá de la petición de mejora de las condiciones laborales ante el estado; por lo cual, el proceso de la FEI no devino en una

reivindicación plenamente étnica, sino acotada al tema agrario. Por tal razón registramos una tensión que se da entre la construcción de la identidad de clase, versus la identidad étnica al interior de un emergente MIE.

Durante los setenta, a partir del trabajo de las comunidades eclesiales de base, afines a la teología de la liberación, en la serranía y amazonia ecuatorianas el reclamo étnico cobró cuerpo en organizaciones como el ECUARUNARI (1972) y OPIP (1979); mismas que dieran origen a la CONAIE (1984) que es la organización que aglutina a cerca del 8% de la población nacional y a más del 70% de la población indígena. Desde 1990 la CONAIE se vuelve el referente de lucha popular rebasando la capacidad de movilización y legitimidad de los movimientos sociales tradicionales (sindicatos obreros).

Como actor, político, hasta 2004, la CONAIE manejó un repertorio de lucha que implicó el uso intensivo de trabajo humano, a través de tomas de carreteras, bloqueo de vías de acceso a las principales ciudades, marchas pacíficas, tomas de lugares públicos de carácter simbólico como iglesias y entidades públicas; despliegue de pliegos de peticiones en calles y plazas; etc. Con lo cual se consolida un actor representativo a nivel nacional del indigenado.

En la segunda parte del capítulo 2 trato de despejar cual es la naturaleza organizativa del actor social y cuál es su cultura de la política. Así encontré que la base del ser indígena al interior del MIE es una forma de concebir al mundo, propia de los pueblos y nacionalidades originarias de la cordillera de los andes, que denomino ethos comunitario andino. En términos de valores, los elementos que sustentan al ethos comunitario son: la cooperación, la solidaridad y la redistribución tanto de los bienes materiales como simbólicos que acumula la comunidad. Siendo tal comunidad una extensión de la red social que se teje gracias a los vínculos territoriales, familiares y culturales.

Al describir los flujos de comunicación y los flujos de autoridad formales de la estructura organizativa del MIE, encontré que se asemejan a una estructura cónica con varios niveles internos, ya que la forma de procesar la toma de decisiones es consultiva y deliberativa en cada espacio territorial, por ello la circularidad del flujo recorre ascendentemente la estructura organizativa. Lo cual implica que la toma de decisiones formalmente en el MIE toma tiempos que se desfasan con la dinámica política de una sociedad como la de inicios

del S XXI, ya que debe pasar del espacio parroquial y llegar hasta el nivel nacional. Al analizar los flujos cotidianos y las fuerzas internas que ejercen los miembros de la organización, observé una estructura reticular con muchos nodos centralizados y en varios puntos jerárquica. Quedando pendiente desarrollar en profundidad una descripción de ésta red social.

En el capítulo 3 analizamos cómo actúa el MIE en dos espacios que comúnmente se muestran reñidos para los movimientos sociales: el socio-contencioso de la política de las calles y la protesta, y el político-electoral de la política de la influencia en el espacio del sistema de partidos políticos. Al seguir la línea argumental del capítulo 2, advertiremos que la coyuntura de 1994 a 1996 es fundamental para que el MIE se inicie como un actor que ejerce la “política de influencia”, ya que con la creación del MUPP NP, el MIE dirige un componente de su acción política no sólo destinando recursos específicos para cambiar el universo del discurso político “oficial” y generar espacios de nuevas interpretaciones de necesidades para identidades, antes “legítimamente”, discriminadas de la cosa pública (desde la construcción histórica de la cultura política nacional). Sino que con la emergencia del MUPP NP el MIE es capaz de ejercer una acción política dirigida a generar normas que regulen el comportamiento de una sociedad que visibilice al tema étnico como una de sus prioridades. De tal manera que en el mediano plazo (partiendo de 1996) a partir de su acción multidimensional el MIE generaba la expectativa de conseguir “una democratización adicional de las instituciones políticas y económicas” (Cohen y Arato, 2000: 508).

Al dar cuenta de las condiciones de la emergencia del actor político, quedó claro, tanto desde la teoría de oportunidades políticas, como desde la de movilización de recursos, que el nacimiento del MUP NP es un fenómeno que responde a la concurrencia histórica de varias circunstancias, entre las que resaltamos como factores internos: a) La densidad de las redes sociales con alto nivel de organicidad a nivel nacional, cubriendo un porcentaje representativo de municipios con población (clientela), sensible a la propuesta política del MIE; y b) La madurez organizativa de la organización de tercer grado, como un mecanismo eficiente para la agregación de preferencias de los grupos étnicos representados políticamente.

Como factores externos señalamos que no podríamos atribuir a un solo factor o a un grupo de ellos como el determinante de la emergencia de Pachakutik en la arena electoral. En vista que el régimen político denotaba una crisis “gemela” (crisis del sistema de representación política y de partidos); los instrumentos de represión del estado pasaron a ser de cierta forma aliados del MIE y la industria de movimientos sociales en Ecuador se redujo a un punto en el que el único actor con capacidad de interpelación al Estado en demandas “sociales” a mediados de los noventa era el MIE.

De la revisión del comportamiento del MIE en el periodo de análisis (1996-2006) concluimos que: como partido político logra acumular una serie de capitales simbólicos y de clientela política como voto duro y voto adherente. El capital simbólico que acumula se debe a que se consolida como el referente hegemónico desde los actores contestatarios y “populares” frente a las políticas de ajuste neoliberal. Por otro lado se posiciona en la opinión pública como un referente moral de lucha política que interpela al sistema político y de partidos con un discurso de equidad y condena al abuso de los recursos públicos. El capital político que acumula el MUP NP en cuanto a sus “bases” electorales, por el contrario de las expectativas previas a su nacimiento, en las cuales se lo encasillaba como un partido de indios, logra acentuarse como la opción preferida en los municipios de tamaño pequeño de hasta 50000 habitantes y la segunda más preferida en la Sierra y Oriente en los municipios de hasta 100000 habitantes. Lo cual es muestra de que no es un partido étnico, sino que su discurso cala en las preferencias de los electores que habitan en ciudades en las cuales la dinámica social son fuertes las redes de parentesco relativas al ethos comunitario.

Por el contrario de Guerrero (2005), quien afirma que ante la participación política de las estructuras comunitarias del MIE como gobiernos locales se da un “efecto Pachakutik”, que conduce a la desarticulación de los componentes socio-contenciosos del MIE. En nuestra opinión, el fenómeno objetivo que se da, en los municipios donde existe una alta presencia del MUPP NP, es el redireccionamiento de la acción contenciosa hacia una acción colectiva de cooperación con los otros actores locales para la generación de bienes colectivos, sin necesidad de la protesta como eje de la cohesión organizativa. O sea, no habría una desaparición del movimiento social, en

tanto persiste la acción colectiva.

En el capítulo 4 analizamos las implicaciones en políticas que tuvo la acción multidimensional del MIE en el periodo de análisis. De lo cual encontramos que los principales “outcomes” de políticas que produjo el MIE en el nivel nacional fueron: la titularización de cerca de dos millones de hectáreas de tierras de los pueblos y nacionalidades indígenas; los artículos 1, 3, 4, 62, 97, 161, 23, 67, 83, 84, 191, 267 y 238 de la Constitución política del Ecuador de 1998, la ratificación del convenio 196 de la OIT, la institucionalización del CODENPE y del FPDP.

Por otro lado, al analizar los elementos del proyecto político de la CONAIE y el programa de gobierno local del MUPP NP, rescatamos los siguientes puntos: a) que la construcción de un Estado plurinacional en el nivel local pasa por la institucionalización de mecanismos participativos que empoderen a la ciudadanía de la construcción de políticas públicas; b) que la máxima instancia de decisiones en el espacio local debe ser la asamblea de la comunidad; c) que una planificación participativa es completa cuando se pone a disposición de los ciudadanos la decisión sobre la administración presupuestal; d) la minga es la base de una gestión participativa; y e) no se puede entender un gobierno local alternativo si no existen mecanismos de rendición de cuentas y un pueblo que obligue a sus autoridades a cumplir con su mandato “gobernar obedeciendo”.

En la revisión de los casos, capítulo 5, observamos que al procesar los datos de las observaciones el caso 1, de alta presencia de los dos componentes de la variable independiente, es el de mayor puntaje. O sea, la media de puntuación del ITG calculado para Cotacachi desde 1996 a 2006 es la más alta de todas las medias del resto de casos y es la que más se aleja de la media del grupo de análisis. Lo cual deja a las claras, que en términos generales, Cotacachi es el municipio donde existió mayor gobernanza, en promedio, durante el periodo de análisis. Lo cual corrobora que a mayor presencia del MIE, en sus dos componentes, existe mayor gobernanza local.

Adicionalmente, podemos confirmar que el componente socio-contencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Y, finalmente, que aun cuando exista baja presencia del MIE, el hecho de existir formas organizativas, que conserven el

ethos comunitario como forma de participación política colectiva, se originan mejores prácticas de gobierno en gobernanza que de no existirías.

Al ver de cerca el proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que reglamentan una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas de manera colectiva, normando al resto de “*stakeholders*”es”, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

La experiencia del Cotacachi, pese a ser exitosa en términos de las mediciones hechas, de acuerdo a nuestro ITG, muestra límites como el riesgo de que no solo la percepción de corporativismo en la composición de la asamblea se generalice en los actores no organizados. Además encontramos que la dependencia financiera de recursos de la ONG’s hace vulnerable al proceso como a las instituciones que lo sustentan. También es evidente que la gestión de Tituaña no ha sido ajena a ciertas prácticas clientelares en el manejo del presupuesto participativo; pero que se tratan de solventar con ejercicios cada vez más profundos de rendición de cuentas.

En el caso de Salcedo, caso 2 de baja presencia del partido político y alta del movimiento social, nos encontramos con que a partir de 2000 se instauran prácticas de planificación participativa y en 2004 se integra un plan de desarrollo cantonal con la institucionalización de la forma de implementación participativa “minga”, como ejes de la gestión municipal. Sin embargo no existe una instancia como la AUC que en el caso de Cotacachi viene a ser el espacio público institucional de coordinación permanente entre los “*stakeholders*”. Por otro lado, el cantón registra un alto componente de participación política de parte de organizaciones con una tradición contenciosa. Lo cual potencia iniciativas como la del cumplimiento de la ley de transparencia, con la apertura de espacios donde se le exige al alcalde acatar los acuerdos generados en los procesos participativos.

En el caso de Pallatanga, es de señalar que la falta de una cultura de la política participativa internalizada en las comunidades hace que las organizaciones sociales del cantón no alcancen a generar ese espacio público

de debate sobre las políticas que se da en Cotacachi. Esta falta de cultura de la política se debe a la dinámica poblacional del cantón que es básicamente habitado por agricultores migrantes y desplazados de diferentes lugares de la Sierra ecuatoriana, que al perder su vínculo familiar y territorial, pierde también su articulación organizativa.

A pesar de los intentos por implementar metodologías de participativas que incentiven la participación social en la hechura de políticas, en Pallatanga esos esfuerzos devinieron en el reenmarcamento de la gestión municipal a esquemas clientelares en la asignación presupuestal. Si bien es cierto que la minga es la base de la implementación de políticas del municipio, lamentablemente esta se restringe al ámbito de las obras públicas. En cuanto a rendición de cuentas, en Pallatanga el Alcalde no tiene interlocutor desde la sociedad civil que exija el cumplimiento de sus compromisos, menos aún que genere espacios de evaluación de políticas para retroalimentar el proceso en el diseño participativo de las políticas del periodo entrante.

Tanto para el caso de Chambo como para el de Quero, la ausencia de un actor social que participe activamente en la construcción de la agenda pública hace que el actor gobierno local siga generando esquemas de gobierno autoritario centralista y directivos. Aun cuando en los dos casos es perceptible un ligero redireccionamiento de la tendencia del ITG a partir del último periodo de gobierno (2004), ello se debe a la exigencia de cumplimiento de la ley de transparencia de la información pública. Por ello encontramos niveles de transparencia que se elevan a partir de ese año. Sin embargo, los flujos de la información revelan que no se trata de un ejercicio de rendición de cuentas, sino de un mero traslado de datos, fundamentalmente administrativos, hacia niveles de gobierno superiores. Lo cual es evidente en los medios de comunicación usados, en los dos casos medios electrónicos cuando menos del 2% de la población tiene acceso a ellos.

En ultima instancia quiero resaltar que en el análisis de los casos salta a la vista que la forma de trabajo comunitario “minga” es una plataforma sin equanon no sólo para desarrollar formas de implementación participativa de obras públicas, sino ara generar espacios públicos participativos en la hechura de políticas públicas a nivel local. Por lo cual, a manera de recomendación de política pública debemos tener en cuenta que esa forma de coordinación

social internalizada en la cultura de la política no solo de los pueblos indígenas, sino de la población ecuatoriana con raíces en el ethos comunitario andino, es una base para generar gobernanza local. Claro está que sobre esta base hay que generar instituciones formales que normen el comportamiento de los “*stakeholders*” posibilitando el acceso universal y no solo corporativo a los espacios de toma de decisiones.

Ello da la pauta para ahondar y particularizar una tesis de North (1990), donde establece que las instituciones establecidas en el pasado constriñen las elecciones presentes por el establecimiento de un “*path dependence*” que desarrolla un curso de acción que se refuerza con el aprendizaje organizacional y el modelaje subjetivo. Debido a que en nuestro caso de análisis, el cúmulo de instituciones informales del pueblo kichwa, inherentes a la cultura de la política del MIE, hacen posible que las prácticas gubernativas, dentro de los espacios donde el actor tiene capacidades de incidencia, se modelen de acuerdo a estructuras de gobierno similares a las de sus propias prácticas comunitarias.

Aun cuando las prácticas deliberativas (propias del ethos comunitario) pueden entrañar valores inherentes a la democracia participativa o directa, queda claro que los costos que tiene que pagar la comunidad política que opta por estos mecanismos de toma de decisiones en la hechura de políticas son considerablemente más altos que los costos (especialmente en tiempo) que los que incurre una comunidad cuyas prácticas gubernativas son directivas. Sin embargo, la evidencia nos dice que en comunidades donde la cultura de la política no tiene como un valor fundamental a la participación y la discusión deliberativa en los asuntos públicos, el proceso de aprendizaje social para llevar acabo políticas públicas participativas (gobernanza) se logra al implementar reglas que obliguen a los actores a cooperar en la hechura de políticas de manera más horizontal.

Atendiendo a la necesidad de ahondar en estas recomendaciones, un aspecto importante respecto de las instituciones formales que tienen que hacer fluir a esa cultura de la política participativa, es que no solo deben propiciar una comunicación intergubernamental, sino que debe propiciar los aprendizajes sociales para que la participación en los asuntos públicos no sea una práctica exclusiva de los grupos sociales con tradición contenciosa como

el MIE y abarque a los individuos singulares miembros de la comunidad política.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luís (2007), *Gobernanza Y Gestión Pública*, México: FCE, Sda. Ed.
- AGUILAR, Luís (2005), *La eficacia de gobierno como imperativo de legitimidad: condiciones y necesidades en México*, México: CEDES.
- AGUILAR, Luís (1993), *La implementación de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- ALDRICH, H.A. (1979) *Organizations and Environments*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ
- ALCÁNTARA, Manuel y Flavia Freidenberg (2001), *Los dueños del poder. Los partidos, políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- ALCÁNTARA, Manuel y Elena Barahona (eds.) (2003), *Política, institucionalización partidista en América Latina*, México: UI-IFE-FLACSO.
- ANTIROIKO, Ari-Veikko (2004): "Introduction to democratic e-governance", en MÁLKIA, M., A. Anttiroiko y R. Savolainen. *eTransformation in governance. New directions in government and politics*, USA, Idea Group Publishing,
- ARCE RUIZ, Oscar (2007), *"Tiempo y espacio en el Tawantinsuyu: introducción a las concepciones espacio temporales de los Incas"*, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- BAIOCCHI, Gianpaolo, (2003), *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment*. En *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- BARDACH, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México: CIDE.
- BARRERA, Augusto (2000), *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito: OSAL-Abya-Yala .
- BARRERA, Augusto (2002), *"Mirar con dos ojos: Como pobres y como indios, el movimiento indígena ecuatoriano durante los 90"*, Quito: CIUDAD.
- BENSON, J.K. (1982) 'A framework for policy analysis' en D.L. Rogers y D.A. Whetten
- BOBBIO, Norberto (2000), *teoría de las formas de gobierno*, México: FCE.
- BUENDÍA, Fernando (1996), *"El horizonte político del MUPP NP"*, Quito: Pachakutik.
- CATALA, Joan Prats (2001): *"Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico"*, Revista Instituciones y Desarrollo, No. 10.
- CHAQUÉS, Laura (2004), *Redes de políticas públicas*, Madrid: Centro de investigaciones sociológicas, SXXI Editores.
- COBB, R.W. y Eider, C.D. (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, M.D. First published in 1972
- COLOMER, Josep M. y Gabriel L. Negretto (2003): *"Gobernabilidad con poderes divididos en América Latina"*, Política y Gobierno, Vol. 10 No. 1, México, CIDE.
- COHEN, Jean L. y Andrew ARATO (2000), *Sociedad civil y Teoría política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CONAIE (1996), *"Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, Nuestro proceso organizativo"*, Quito: Ediciones Tinkui.
- CONAIE (1998), *"Proyecto Político de la CONAIE"*, Quito: Abya-Yala.
- CONAIE (1994), *"Proyecto Político de las nacionalidades y Pueblos del Ecuador"*, Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE. Quito.
- CONEJERO, (2006), *En busca de la gobernanza democrática local*, UMH, Madrid

- COX, Gary y Mathew Me Cubbins (2000), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press.
- DAHL, Robert (1989), "Democracy and its critics", New Haven: Yale University Press, Yale.
- DAHL, Robert (1997), "La poliarquía. Participación y oposición, segunda edición", Madrid: Tecnos.
- DÁVALOS, Pablo (2000), *Movimiento indígena ecuatoriano, la construcción de un actor político*, Quito: ILDIS.
- DESAI, Meghnad (1995), "Global Governance", en DESAI, M. y Paul Redfern, *Global Governance. Ethics and Economics of the World Order*. London: Pinter
- DIANI, Mario & Doug McAdam (2002), *Social Movement Analysis: The Network Perspective* Oxford: Oxford University Press.
- GAGE R W, Mandell M P (Eds), 1990 *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks* (Praeger, New York)
- ECHEVERRÍA, Bolívar La modernidad de lo barroco, UNAM, México, 1998.
- GARCÍA, Fernando y Lourdes Tibán (2005), "Entre la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador", en *Gobernar (en) la Diversidad: experiencias indígenas en América Latina*, México: CIESAS.
- GENRO, Tarso y de SOUZA, Urbiratan: *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. Editora Fundação Perseu Abramo. 3ª Edición. São Paulo, 1999.
- GUERRERO, Fernando y Pablo Ospina (2003), *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires: CLACSO.
- GUERRERO, Andrés (comp.) (2000), "Estudio Introductorio" en *Antología de Etnicidades*, FLACSO. Quito, pp. 9-56.
- GUERRERO, Andrés. 1993. "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador," en José Almeida et al., *Sismo Étnico en el Ecuador*, Quito: CEDIME.
- GUERRERO, Andrés. 1994. "Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la "desgraciada raza indígena" a fines del siglo XIX." en B. Muratorio ed. *Imágenes e Imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. (Quito: FLACSO-Ecuador), pp.197-253.
- HABERMAS, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt and Main, Suhrkamp.
- HELMKE, Gretchen y Steven Levitzky (2004), *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, en: *Perspectives on Politics*, abril de 2004, S.725-740.
- HOOD, Christopher, (1991), "Public Management for All seasons" *Public Administration*, V. 69
- IBARRA, Pedro (2003), *Social Movements and Democracy*, New York: Palgrave Mac Milan.
- JORDAN, A.G. y Schubert, K. (eds.) (1992): *Policy networks*, Special issue of the *European Journal of Political Science*, vol. 21
- KAUFFMANN, Daniel (2003): "Governance Redux: The empirical challenge", *World Bank Institute, Working Paper Series*, p. 9.
- KEOHANE, Robert, NYE, Joseph (1989), "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición", GEL,

- KLIJN, E. (1998), 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, London: W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) *Managing Complex Networks*.
- KOOIMAN, Jan. (2000), "Social-political governance: overview, reflections and design", London: Sage.
- KOOIMAN, Jan. (1993), *Modern Governance*, London: Sage.
- LARREA, Ana (2004), *El Movimiento Indígena Ecuatoriano: participación y resistencia*, Quito: OSAL.
- Le Galés, P. (1998): "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): *La régulation politique à paraître*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LECHNER, Norbert, (1997), "Tres Formas de Coordinación Social" en: *Revista de la CEPAL*, Abril de 1997.
- LEE VAN COTT, Donna (2003), *From Exclusion to Inclusion: Bolivia's 2002 Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LEE VAN COTT, Donna (2005), "The Evolution of Ethnic Politics", Cambridge: Cambridge University Press.
- LEFTWICH, Adrián (1993): "Governance, democracy and development in the Third World", *Third World Quarterly*, pp. 601-624.
- LEIS, Héctor, *Globalización y democracia en los 90's, ¿hacia un aspecto público transnacional?* En *Revista Nueva Sociedad* de marzo de 1996, RNS, San José, 1996
- LEÓN, Jorge (2004), "La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003", en *Política* No. 042, Universidad de Chile, Santiago, 2004
- LEÓN, Jorge (2004), *El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano*, Quito: CEDIME.
- LINZ, Juan y A. Valenzuela (comps.) (1997), *La crisis del presidencialismo vol. 1: Perspectivas comparadas*, Madrid: Alianza.
- MACAS, Luis (1990), *El levantamiento indígena visto por sus protagonistas en Varios, Indios*, Quito: ILDIS - Abya-yala,
- MALDONADO, Luis (1998), *El estado plurinacional, una propuesta del Estado ecuatoriano en Varios autores, Asamblea, análisis y propuestas*, Quito: Trama Social.
- MALDONADO, Enrique (2003), "El porvenir de una ilusión", FSM: Porto Alegre
- MAJONE, Giandoménico, (1997) *Evidencia, Argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas*, México: CNCPAP, Ed. EFE.
- MARSH, J.G. y J.P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- MARCH, James y Herbert Simon (1958), *Cognitive Limits on Rationality*, New York: John Wiley & Sons.
- MARSHALL, Martha, Wray, Lyle and Epstein, Paul (1999), "21st century community focus: better results by linking citizens, government, and performance measurement", *Public Management*, Vol. 81, no. 10
- MASSAL, Jan (2005), "Les mouvements indiens en Equateur. Mobilisations protestataires et démocratie", *Centre de Science Politique Comparative – IEP*, Aix en Provence, Karthala.
- MCADAM, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- MINTZBERG, Harry (1985), "The structuring of Organizations". Prentice Hall. USA.

- MURRA, Jonh (1975), *Formaciones Económicas y Políticas en el Mundo Andina*. Lima: IEP.
- MURRA, Jonh (1989), *La Organización Económica del Estado Inca*. México: Siglo XXI Editores.
- O'DONNELL, Guillermo, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario vol. 1: América Latina*, Barcelona: Ediciones Paidós, 1989.
- OSBORNE S P (Ed.), 2000 *Public – Private Partnerships: Theory and Practica in International Perspective* (Routledge, London)
- PETERS, Guy B. (1996), "The Futura of the Governing: Four Emerging Models". Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- PRAKASH, Aseem and Jeffrey A. Hart (1999): *Globalization and Governance*. London, Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy.
- PIERRE, Jon and B. Guy Peters (2000): *Governance, Politics and the State*. New York, St, Martin's Press.
- PIERRE, Jon (ed.) (2000): *Debating governance: authority, steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- RAMÍREZ, Franklin (2004), *Entre el poder y la crítica, Movimientos sociales y democracia en el Ecuador*, Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (Coord..) (2001), "Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa", Quito: CIUDAD.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (2007), *Diccionario de la lengua Española*, vigésimo segunda Ed. Madrid: RAE.
- REQUENA SANTOS, Félix (1991), *Redes sociales y mercado de trabajo: elementos para una teoría del capital relacional*, Madrid: Siglo XXI de España.
- RHODES, R.A.W.(1997): *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountabiblity*, Open University Press, Buckingham.
- RHODES, R.A.W. y Marsh, D. (1994): "Policy networks: 'defensive' comments, modest claims and plausible research strategies". Conference paper, Political Studies Association, Annual Conference, University of Swansea, april.
- RHODES, R.A.W. (1999), "Governance and networks", en Garry Stoker (ed.). *The New Management of British Local Governance*. Londres: Macmillan Press: xii-xxvi.
- ROBINSON, Pearl (1994), *Democratization: Understanding the Relationship between Regime Change and the Culture of politics* Source: *African Studies Review*, Vol. 37, No. 1, (Apr., 1994).
- RODAS CHÁVEZ, Germán (2006), *Partido Socialista, casa adentro*, Quito: La Tierra.
- RODAS, Raquel, *Tránsito Amaguaña: su testimonio*, CEDIME, 1985.
- RODAS, Raquel (2007), *Dolores Cacuangó*, Quito: Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas.
- ROSENAU, James (1992): "Governance, order, and change in world politics", en ROSENAU, James y E. Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics*. Britain, Cambridge University Press
- RUANO DE LA FUENTE, José (2003), *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*, Madrid: UCM
- SÁNCHEZ PARGA, José (1991), "La sociedad contra sí misma o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables", en Varios Autores, *La Democracia Esquiva*, Quito: ILDIS, UNESCO, CERG.

- SANTOS, Boaventura de Souza (1998), "Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy", Stoneham: Politics and Society.
- SCHARPF, F.W (1978) 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives' in K.I. Hanf y F.W. Scharpf (eds) pp. 345-70
- SCHMITTER, P.C. y Lehmbruch, G. (eds) (1979) Trends toward corporatist Intermediation, Sage, London
- SELVERSTON, Scher (2001), Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy, Miami: North-South Center Press.
- SMITH, M.J. (1993), Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks in Britain and the United States. New York: Harvester Wheatsheaf
- TAMAYO SÁEZ, M (1997). "El análisis de las políticas públicas"; en Bañón R. y Carrillo E. (comp.), Madrid: La nueva administración pública. Alianza Editorial..
- TORRES, Víctor (1999), "Guamote: el proceso Indígena de gobierno municipal participativo" en Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local", Quito: GDDL.
- VEGA, Mauro (2004), Historia Social y Etnohistoria Andina. Algunas Reflexiones, Cali: Universidad del Valle.
- VERBA, S. 1965. "Comparative Political Culture." In Political Culture and Political Development., edited by L. Pye and S. Verba. Princeton: Princeton University Press
- WILLIAMSON, Oliver E. (1996): The Mechanisms of Governance. Oxford University Press. Referido en VALDÉS Ugalde, Francisco (2004): "¿Gobernanza democrática sin reforma del estado?", en América Latina y el Caribe de cara a la Cumbre de las Américas, FLACSO México.
- WORLD BANK (1991): "Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion Paper", The World Bank, Washington, p. i.
- YASHAR, D. (1992) , Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America, Comparative Politics, Vol. 31, No. 1.
- ZICCARDI, Alicia (2001): "Gobernabilidad de las ciudades en América Latina", en CAMOU, Antonio (Comp.): Los desafíos de la gobernabilidad. México, Plaza y Valdés/FLACSO México/UNAM-IIS

INTERNET

- OECD (2004): "Principles of corporate governance", en OECD, Corporate Governance Principles, en http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34813_31530865_1_1_1_1,00.html, Visitada el 25 de abril de 2007.
- BLAIR, Harry (2000): "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in six countries", World Development, Vol. 28, No. 1, en <http://www.elsevier.com/locate/worlddev>, p. 22, visitada el 10 de abril de 2007.
- BONAGLIA, Federico et. al. (2001): "How Globalization improves Governance", OECD Development Centre, Technical Papers No. 181 en <http://www.oecd.org/dev/Technics>, p. 12, visitada el 01-04-05.
- HUTHER, Jeff y Anwar Shah (1998): "Applying a simple measure of Good Governance to the debate on fiscal decentralization", World Bank Working Papers,

Knowledge Management Prject, en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/Worldbank/>, p. 2, visitada el 1 de mayo de 2007.

Banco Mundial, 2005 "Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004, (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LA/CINSPANISHEXT/>), visitada 24 de septiembre de 2007.

http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.asp?pagina=balanco_klein_2003es). Visitada 31 de octubre de 2007.

<http://www.portalcidadano.cl/archivos/HACIA%20UNA%20DEMOCRACIA%20DELIBERATIVA.pdf> Visitada 6 de diciembre de 2007.

http://amume.org/archivos/Reglamento_General_a_la_Ley_de_Modernizacion_del_Estado.pdf, visitada el 12 de marzo de 2008

<http://www.lacta.org/organiz/coms/com62.htm> Visitada el 30-05-2008

<http://www.labor.org.pe/oficina-arequipa/noticias/arequipa-noticias-01.php?kdigo=302>

EU (2005): "Governance", en Europa, a Gateway to the European Union, en http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm#1, Vaisitada el 05-04-05. Traducción propia.

http://conflictosinterculturales.cebem.org/admin/images/cms/upload/Plurinacionalidad_e_Interculturalidad.pdf Visitada el 30-05-2008

RHODES, Roderik (1996): "The new governance: governing without government" , en Political Studies, Vol. 44, p. 652, referido en EU (2005): "Governance", en Europa, a Gateway to the European Union, en http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm#1, recuperado el 05-04-05.

REVISTAS

ARROW, Kenneth (1982), "Risk Perception in Psychology and Economics", Economic Inquiry, vol. 20, nº 1, enero 1982.

COHEN, Michael D, James G. March y Johan P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice". Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1., pp. 1-25.

DOS SANTOS, Theotino (2004), "De la resistencia a la ofensiva: el programa alternativo de los movimientos sociales", Revista del Observatorio de América Latina-Osal, No. 15, sept.-dic. 2004.

GARCÍA, Fernando (2005), De movimiento social a movimiento político: el caso del movimiento de unidad plurinacional Pachakutik-Ecuador, Seminario Fundación Rosa Luxemburgo "Partidos de izquierda y movimientos sociales en América Latina" 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005, Sao Paulo:

GARCÍA, Fernando (2001), "¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001", en Iconos, Revista de FLACSO, sede Ecuador, No. 10, pp. 34-38.

KEOHANE, Robert, NYE, Joseph, "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)", Foreign Policy. Spring 2000, pp. 104-119

LAUMANN, E.O. y Knoke, D. (1987), The organizational state: Social Choice in National Policy Domains, University of Wisconsin Press, Cambridge, MA

LEVITSKY, Steven and Maxwell A. Cameron (2001), "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Collapse in Fujimori's Peru." Paper prepared for presentation at the Congress of the Latin American Studies Association. Washington, DC. Sept. 6-8.

LOWI, Theodore J., "American Business, Public Policy, Cases Studies and Political Theory", World Politics, 16 (4), 1964.

MAINWARING, Scott (1995), "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), no.88, abril-junio, 1995, pp.115-144.

MASSAL, Julie (2006), EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada, Revista ICONOS # , FLACSO-Sede Ecuador, Quito, 2006.

RAMÍREZ, Franklin (1999), "Explorando en un agujero negro". Quito: Revista ICONOS # 7, FLACSO-Sede Ecuador.

RIVERA, Freddy y Chiriboga, Manuel. 1989. "Elecciones de enero de 1988 y participación indígena" en Ecuador Debate. Quito: CAAP, 17, marzo, 181-219

SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, y Flavia Freidenberg (1998), "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de Estudio", en América Latina Hoy No. 19, 1998

TVERSKY, A. y Kahneman, D. (1981): "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", Science, vol. 211, nº 4481, enero.

ANEXOS

ANEXO 1

Tabla de entrevistas realizadas

Nombre	Cargo o Rol	localidad de pertinencia
Humberto Cholango	Presidente ECUARUNARI	Nacional
Gilberto Talahua	Coordinador MUPP NP	Nacional
Ricardo Carrillo	Secretario Técnico CGLA	Nacional
Luis Macas	Ex presidente CONAIE	Nacional
Lourdes Tibán	Secretaria Ejecutiva CODENPE	Nacional
Ricardo Ulcuango	Dirigente ECUARUNARI	Regional
Cesar Umaginga	Prefecto	Cotopaxi
Mariano Curicama	Prefecto	Chimborazo
Antonio Llumitasig	Ex alcalde Saquisilí	Saquisilí
Auki Tituaña	Alcalde	Cotacachi
Jorge Chiriboga	Empresario	Cotacachi
Rumiñahui Andrango	Dirigente UNORCAC	Cotacachi
Xavier Ruiz	Director Planificación	Cotacachi
Ricardo López	Morador Urbano	Cotacachi
Tamia Quilachamín	Moradora rural	Cotacachi
Rodrigo Mata	Alcalde	Salcedo
Amilcar Enríquez	Director planificación	Salcedo
Pablo García	Dirigente MICC	Salcedo
Antonio Fernandez	Morador urbano	Salcedo
Ester Pilataxi	Muradora Rural	Salcedo
Gabriel Chiriboga	Empresario local	Salcedo
Tomás Curicama	Alcalde	Pallatanga
Josefina Achig	Moradora urbana	Pallatanga
Jaime Tasiguano	Morador Rural	Pallatanga
Roberto Puente	Empresario local	Pallatanga
José Granizo	Director Planificación	Pallatanga
Raúl Gavilanes	Alcalde	Quero
Jorge Cepeda	Director Planificación	Quero
Susana Sánchez	Moradora urbana	Quero
Miguel Pilataxi	Morador rural	Quero

Ataulfo Valencia	Párroco	Quero
Rodrigo Pazmiño	Alcalde	Chambo
Juan Teñe	Director Planificación	Chambo
Aurelio Montesdeoca	Pastor Evangélico	Chambo
María Chuquimarca	Moradora rural	Chambo
Rosa Valbuena	Moradora urbana	Chambo
Marcelo Arroyo	Alcalde	Pujilí
Raúl Guanina	Dirigente MICC	Pujilí
Fernando Velasteguí	Morador Urbano	Pujilí
María Tello	Dirigente MICC	Pujilí
Rolando Rodríguez	Hacendado	Pujilí

ANEXO 2

La administración étnica, un legado de la colonia.

Desde la colonia española (S XVI-XIX) hasta fines del siglo XX, los pueblos indígenas soportaron sobre sí una estructura de dominación social, política, económica, cultural y religiosa; identificada por algunos autores como "administración étnica"³¹¹. Esta estructura dominó las relaciones de poder en el territorio ecuatoriano, especialmente en la serranía, y significó la exclusión de los indígenas de: las decisiones de gobierno, de la obtención de medios de producción, de la valoración cultural y de la posibilidad de mantener una expresión religiosa propia. Miguel Carlosama (2000) recoge este fenómeno en el siguiente fragmento:

La iglesia admitió recién en 1537, que los indios eran humanos, dotados de alma y razón, pero bendijo el crimen y el saqueo, según la iglesia dominante, al fin y al cabo, los indios eran personas, pero poseídas por el demonio, y por lo tanto no tenían derechos. Los invasores actuaron en nombre de dios y de su religión. Nosotros no conocíamos, siquiera, la propiedad privada (...) la cultura dominante ha intentado admitir a nuestros pueblos como objetos de estudio, pero no nos ha reconocido como sujetos de nuestra propia historia, nos han dicho que los indios tenemos folclor, no cultura; que practicamos supersticiones, no religiones, que hablamos dialectos, no lenguas; que hacemos artesanías, no arte(...) (Carlosama, 2000: 15)

Hasta mediados del SXX, en el ámbito rural de la serranía ecuatoriana, la estructura colonialista se expresó a través de una trilogía conformada por el teniente político (funcionario "público" del ejecutivo asignado a la jurisdicción de la parroquia), el patrón (terrateniente) y el cura (Guerrero, 1996). La presencia de ésta trilogía representaba, a su vez, la objetivación administrativa de la forma de ejercer gobierno sobre las esferas política, religioso/cultural y económica; lo cual produjo que se anulara al indígena como: sujeto de derechos y más aún como sujeto real de comunicación intersubjetiva, en los distintos niveles de relación societal.

Las justificaciones de la imposición de la administración étnica, como una extensión de la "teoría del buen salvaje", recaían en argumentos como la condición de raza infrahumana de las etnias autóctonas. Lo cual inmediatamente hacía inferir que "el indio no poseía, por su naturaleza, las

³¹¹ El término "administración étnica" es tomado en el sentido que propone Guerrero, Andrés, 2000: 130)

mismas capacidades que el blanco-mestizo³¹²; y, por lo tanto, era un sujeto incapaz de autogobernarse³¹³.

La hacienda se erigió, en los albores de la época republicana, como un sistema productivo que combinaba elementos de modos de producción feudal, esclavista y un incipiente mercantilismo³¹⁴. De tal manera que en esta institución económica se consolidaron, formal e informalmente, la dominación política y cultural hacia los pueblos indígenas. Lo cual en sí mismo puede verse contradictorio, como lo señala Dávalos, ya que “el proyecto republicano criollo reclamaba un país de ciudadanos, manteniendo a más del 70% de la población como esclavos” (Dávalos, 2000).

³¹² “Incluso para los científicos “indigenistas” (antropólogos físicos, médicos salubristas y sociólogos, que estudiaron el tema indígena en el Ecuador de los 20 a 40) Los indios ecuatorianos fueron caracterizados por profundas y fundamentales diferencias con respecto a la sociedad dominante y su identidad fue biologizada” (Clark, 1999: 78). El argumento de los “indigenistas” fue desechado científicamente al comprobar la inexistencia de diferencias genéticas y antropológicas que imposibiliten a este grupo étnico desarrollarse y desenvolverse con los mismos códigos occidentales modernos. “El *Homo sapiens sapiens* es una especie sin subespecies y razas” verse (Dobzhansky, 1980: 500).

³¹³ Opcit. Guerrero, Andrés, cap. 1 pp. 15.

³¹⁴ Los elementos coexistentes de éstos modos de producción se pueden resumir en: Un precapitalismo – mercantilismo dependiente de la reconfiguración del orden mundial preexistente, con vigencia en la Europa renacentista y que respondía a los requerimientos mercantiles básicos de intercambios comerciales todavía incipientes. Donde la producción de las colonias se orientaba a satisfacer ciertos requerimientos de un mercado ávido de materias primas y nuevos productos, principalmente agrarios y mineros.

Un pseudo feudalismo colonial, en el cual los vasallos eran las comunidades enteras como tales, donde no existía una casta de nobles propiamente dicha, con una realeza distante y desfigurada en su sentido simbólico o su razón de ser; y que perdía poder cohesionador en un campo social en el cual la legitimidad del ejercicio del poder vagaba entre la naciente oligarquía criolla y la monarquía de membrete, sostenida por la conveniencia de contar con una corona que haga respetar militarmente el dominio territorial a cambio de una tributación marginal sobre el derecho de explotación de los terrenos de propiedad del “rey”.

El modo esclavista, plenamente manifiesto en la relación laboral de los que enajenaron su mano de obra a cambio de su propia supervivencia. Por otro lado, la forma misma con la que se fundó el régimen de propiedad de la tierra, dada por la fuerza. Mientras la relación de producción estuvo marcada por presentarse en contra de la voluntad de los indios y negros. Estos últimos con una raigambre más violenta incluso, involucrando al grupo étnico en un proceso desencamado de selección natural.

Un precapitalismo – mercantilismo dependiente de la reconfiguración del orden mundial preexistente, con vigencia en la Europa Renacentista y que respondía a los requerimientos mercantiles básicos de intercambios comerciales todavía incipientes. Donde la producción de las colonias se orientaba a satisfacer ciertos requerimientos de un mercado ávido de materias primas y nuevos productos, principalmente agrarios y mineros. (Rodríguez, 2005)

ANEXO 3

PLURINACIONALIDAD

La Plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto reciprocidad y solidaridad de todas las Nacionalidades y Pueblos que conformamos el Ecuador. Reconoce el derecho de las Nacionalidades a su territorio, autonomía política - administrativa interna, es decir a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural científico y tecnológico; para garantizar el desarrollo de su identidad Cultural y Política; y por ende al desarrollo integral del Estado Plurinacional.

En base a la igualdad, al reconocimiento de los derechos específicos, y a la unidad indisoluble de las Nacionalidades, es que se constituirá y consolidará el verdadero Estado Plurinacional Ecuatoriano.

Para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las Nacionalidades, es necesario consolidar y reafirmar la unidad del Estado Plurinacional; para enraizar la democracia, la paz y la libertad se constituirá el Estado Plurinacional como expresión soberana, independiente y democrática de las Nacionalidades, Pueblos y otros sectores sociales.. (CONAIE, 1994)

Es el que ejerce el mandato que le otorgan los pueblos y nacionalidades del país y los ejecuta de manera descentralizada y autónoma con la participación directa de cada uno de los pueblos y nacionalidades.

Modo de producción del Estado Plurinacional fundamentado en la propiedad familiar-personal, comunitaria - autogestionaria, estatal y mixta por medio de la racionalización de los recursos disponibles por los Pueblos y Nacionalidades. (<http://www.llacta.org/organiz/coms/com62.htm>)

Es el reconocimiento jurídico-político, fortalecimiento de las instituciones o formas de organización propia, participación y representación política, ejercicio de los idiomas ancestrales en toda la estructura del Estado y contar con presupuesto para el desarrollo económico, ambiental, cultural y social con identidad. entre iguales o en condiciones igualitarias podremos coexistir unidos pero diferentes con reconocimiento y respeto mutuo a los valores culturales, diversas formas de economía, conocimientos, cosmovisiones de medicina ancestral, arquitectura milenaria, sabiduría en el cuidado de los sitios sagrados, manejo de bosques y páramos, uso de plantas sagradas, desarrollo del arte y manejo de símbolos. (Churuchumbi, 2007: s/p en http://conflictosinterculturales.cebem.org/admin/images/cms/upload/Plurinacionalidad_e_Interculturalidad.pdf)

TABLA A.1

Artículos de la constitución de 1998 que fueron incluidos por influencia de los asambleístas del MUPP NP

Eje de política	Artículo	Texto relevante
MULTICULTURALISMO	1	El Ecuador es un Estado (...) pluricultural, y multiétnico.
	3	Son deberes primordiales del Estado: [...] 1) Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
	62	La cultura es el patrimonio del pueblo y constituye el elemento esencial de su identidad. (...) Establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza artística, histórica, lingüística y arqueológica de la nación, así como del conjunto de valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de culturas.
	97	Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y ley; [...] 12. Propugnar por la unidad en la diversidad y la relación intercultural.
DERECHOS COLECTIVOS	161	El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales: [...] 5. Los que se refieren a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos
LUCHA CONTRA EL RACISMO, DISCRIMINACIÓN, ETNOCIDIO	4	Ecuador [...] 6. Rechaza toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos.
	23	el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: [...] 3. La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de (...) etnia (...) o diferencia de cualquier otra índole. [...]
	67	El Estado formulará planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo y fortalecerá prioritariamente la educación en las zonas rural
SUBJETIVIDAD AUTODEFINICIÓN	83	Los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible
USAR SÍMBOLOS QUE IDENTIFIQUEN LOS	84	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, (...) 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.

OTRAS NORMAS QUE REGULAN ASUNTOS TERRITORIALES	267	El Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción y estimulará a la empresa agrícola. El sector público deberá crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria. Tomará las medidas necesarias para erradicar la pobreza rural, garantizando a través de medidas redistributivas, el acceso de los pobres a los recursos productivos. Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción.
SOBRE BOSQUES, AGUAS, BARRÉALES, RECURSOS, ÁREAS PROTEGIDAS	238	Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar.
DERECHO A NO SER DESPLAZADOS - REASENTAMIENTO- GRATUIDAD DE LAS TIERRAS	84	Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas [...] 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley [...]. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras
USO DEL IDIOMA Y DEFENSOR DE OFICIO	24	Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, [...] 10. Nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento. [...] El Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, [...] 12. Toda persona tendrá derecho a ser oportuna y debidamente informada, en su lengua materna, de las acciones iniciadas en su contra.
NORMAS Y PROCEDIMIENTOS	84.	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas [...] 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.

COORDINACIÓN DEL DERECHO INDÍGENA CON EL SISTEMA JURÍDICO NACIONAL	191	Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución, y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional. (...)Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley. Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.
ELECCIÓN DE AUTORIDADES PROPIAS	84	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas [...] 14. A participar mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley