



FLACSO
M É X I C O

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
VIII PROMOCIÓN
2006 – 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

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 término 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 Mc Cubbins (2003) entendemos a la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para lograr decesibilidad 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 Mc Cubbins (2003) entendemos a la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para lograr decisividad 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.

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 (florecente) 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.atac.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 ello 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 seña 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 in 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 más 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 Elder, 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 referirnos 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 portoalegreses 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 concededores 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.portalcudadano.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 Mollendo 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 (del 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 Galès (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 aquéllas 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 sobreponen 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:

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

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

Ecuación 10

$$T = (\theta_1)Y_a + (\theta_2)Y_{sp} + (\theta_3)Y_p$$

$\theta_1 = 0,15 \quad \theta_2 = 0,25 \quad \theta_3 = 0,6$

Donde

T = Transparencia en el acceso a la información pública	φ ₁ = Ponderador de Ya
Ya = información administrativa del gobierno local	φ ₂ = Ponderador de Ysp
Ysp = información sobre servicios públicos	φ ₃ = Ponderador de Yp
Yp = información presupuestaria	

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 Ya, 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 “Ysp”, que es la información respecto a los servicios públicos, a la cual asignamos casi dos veces del peso que le dimos a Ya. Empero, Yp, 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_6 = 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

$$Y_p = (\rho_1)Liq + (\rho_2)Adi + (\rho_3)Ade + (\rho_4)Pct + (\rho_5)Prt + (\rho_6)Cre + (\rho_7)Cri + (\rho_8)Ley + (\rho_9)Tfc + (\rho_{10})Vtc + (\rho_{11})Sal + (\rho_{12})Acs + (\rho_{13})Pdl$$

Donde

Y_p = información presupuestaria

ρ₁ = Ponderador de Liq

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

ρ₂ = Ponderador de Adi

Adi = Los resultados de las auditorías internas al ejercicio presupuestal

ρ₃ = Ponderador de Ade

ρ₄ = 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

ρ₅ = Ponderador de Prt

ρ₆ = 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

ρ₇ = 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

ρ₈ = Ponderador de Ley

ρ₉ = 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

ρ₁₀ = Ponderador de Vtc

ρ₁₁ = 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

ρ₁₂ = Ponderador de Sistema de compensación, cuando la Ley disponga

ρ₁₃ = Ponderador de Acs

ρ₁₄ = Ponderador de Pdl

Acs = Los organismos seccionales publicarán las actas de sus sesiones

Pdl = Los organismos seccionales publicarán sus planes de desarrollo local

$$0,6 = \rho_i$$

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) multifactorial 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 serían 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 Amazonía, 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	% Pop. Rural	% Pop. 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 SIISE 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 (concejalias 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
Pujilí	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:

Ecuación 5.14

$$X_2 = (\sigma_1)T_1 + (\sigma_2)O_2$$

Donde

X ₂ = presencia socio-contenciosa del MIE	σ ₁ = Ponderador de T ₁
T ₁ = Presencia Territorial del movimiento	σ ₂ = Ponderador de T ₂
O ₂ = Cohesión interna del movimiento	

Donde σ₁ y σ₂ 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 (I_o); 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

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

Donde

T= Presencia Territorial del movimiento

α₁= Ponderador de I_o

I_o = porcentaje de la población indígena organizada

α₂= Ponderador de E

E = presencia efectiva del MIE

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 “I_o” 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 sí.

En lo que se refiere al ítem "Of", monitoreamos este observable a través de: i) existencia de directivas registradas (D); ii) existencia de cedés 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

$$Of = (\rho_1) D + (\rho_2) C$$

Donde

Of= presencia formal de la organización

ρ_1 = Ponderador de D

D = existencia de directivas registradas

ρ_2 = Ponderador de C

C= existencia de cedés 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

$$G_{loc} = \beta_0 + (\beta_1) X_1 + (\beta_2) \{ (\sigma_1) [(\alpha_1) I_0 + (\alpha_2) ((Y_1)R + (Y_2)F) + (\alpha_3) ((\rho_1)D + (\rho_2)C)] + (\sigma_2) O_1 \} + \xi$$

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

ρ_1 = Ponderador de D

D = existencia de directivas registradas

ρ_2 = Ponderador de C

C = existencia de ceses de la organización

α_3 = Ponderador de O_1

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
PALLÁTANGA	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 Pujilí, nuestro sexto caso, es una observación adicional cuya dinámica nos ayudará a generar conclusiones de mayor validez.