



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
75179

5.5 PALLATANGA

El cantón Pallatanga se ubica en la provincia de Chimborazo a 250 Km. al sur de Quito. Su población, según el censo de 2001 es de 10.800 personas; de las cuales el 78,9% es indígena, cuyo 80% es de nacionalidad Kichwa (SIISE, 2007). El cantón no registra división territorial por parroquias²⁷³, la distinción administrativa básica que hace el Municipio es entre zona urbana y zona rural. La primera concentra al 29,26% de la población, mientras que la segunda al 70,74% según datos del SIISE 4.5 (2007: s/p).

A diferencia del resto de casos de estudio, Pallatanga es un cantón de reciente fundación. Apenas en 1986 se expide el decreto ejecutivo de su cantonización en el gobierno Social Cristiano de León Febres Cordero. Ello se debe a que históricamente ésta zona del callejón interandino no fue un centro poblado o de intercambio comercial importante para la economía de Riobamba o Guayaquil (que son las principales ciudades que están relativamente cerca del cantón). Por el contrario, Pallatanga hasta finales de los setenta era parte de una hacienda, considerada una zona de paso alterno entre Riobamba y Guayaquil, donde se asentaba fundamentalmente población indígena y de colonos mestizos desplazados y dedicados a la agricultura de autoconsumo.

La actual zona urbana de Pallatanga pasa de ser un minúsculo cacerío a ser considerado un centro poblado a partir de 1980, cuando se amplía la carretera Bucay-Riobamba; misma que une la región Costa con la Sierra, pasando precisamente por la zona Pallatanga. Ello marcará incluso la dinámica productiva del cantón.

En lo referente a la geografía física (del cantón) debemos decir que, a diferencia de Salcedo y Cotacachi, Pallatanga se sitúa en una altitud que varía de 1.200 hasta 2.462 msnm. Ello es una característica importante ya que significa una condición climática y paisajística distinta a la del resto de casos que son páramo andino, siendo este un lugar de transición entre la Cordillera de los Andes y la Costa ecuatoriana. Sin embargo, tal y como señalamos en el

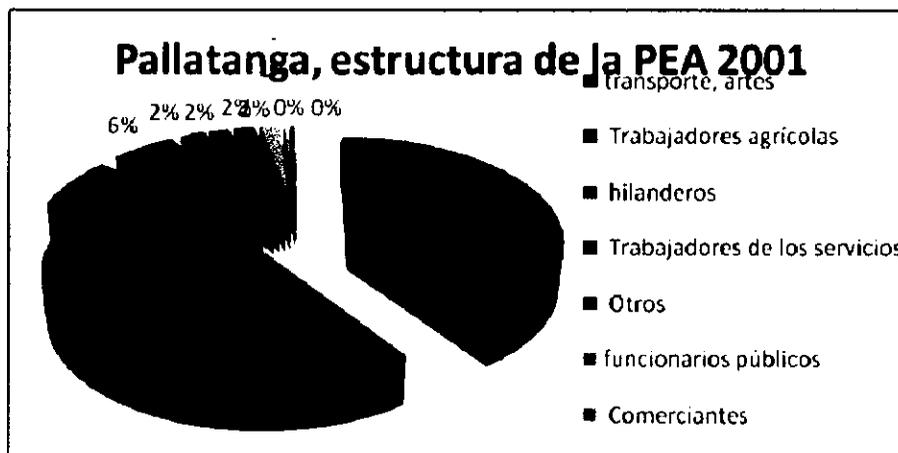
²⁷³ Según el alcalde Tomás Curicama, están pendientes dos solicitudes de estudios de límites internos ante la Comisión Especial de límites de la República (CELIR), pero que no han sido tomadas como prioridad para los funcionarios de tal institución (Entrevista a Curicama, 08/2007)

apartado metodológico, Pallatanga comparte similares características socioeconómicas con el resto de casos.

5.5.1 La dinámica productiva

Como lo advierte la Gráfica 5.16, la estructura ocupacional de la PEA tiene muchas similitudes a la del resto de los casos de este estudio, donde las tres actividades económicas fundamentales son: transporte, agricultura y manufactura. Lo cual tiene sentido en la medida en que Pallatanga es un punto de transición y estancia temporal para el comercio entre Costa y Sierra. No es de extrañarse, entonces, que el 40% de la PEA en Pallatanga se dedica a actividades relacionadas con el transporte y un porcentaje similar a la agricultura. Respecto de este último rubro, los cultivos en este cantón son mayoritariamente de ciclo corto como frutales no arboríferos, hortalizas y legumbres y en menor medida se cultiva banano y se desarrollan actividades ganaderas²⁷⁴.

Gráfica 5.16



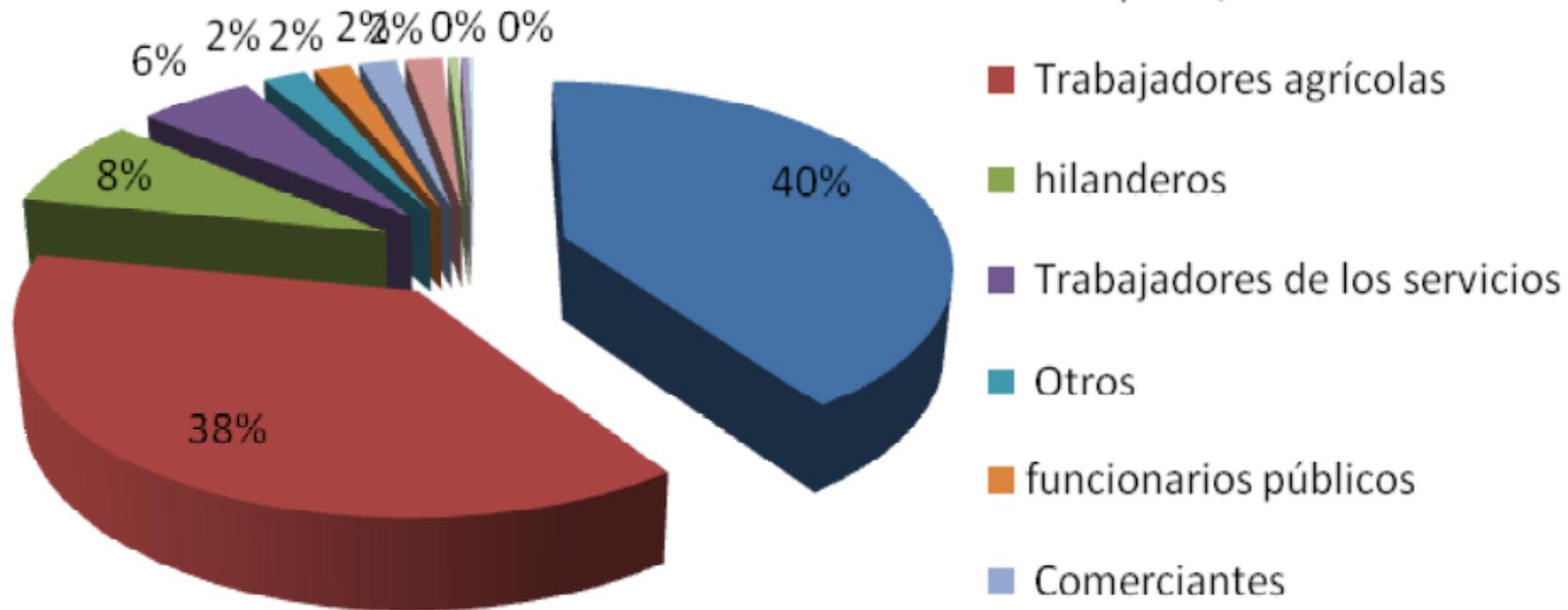
Fuente SIISE 4.5

A partir de su cantonización y durante principios de los noventa, el cantón registra un gran crecimiento poblacional, debido a la migración interna. Misma que fue producida por la facilidad del acceso a la titulación de tierras y a que varias comunidades de otros cantones de Chimborazo fueron evacuadas hacia el lugar, ante desastres naturales como terremotos y erupciones

²⁷⁴ Entrevista con José Granizo, encargado de planificación del municipio, realizada el 26 de agosto de 2007

Gráfica 5.16

Pallatanga, estructura de la PEA 2001



volcánicas. Respecto de la facilidad para la titulación de tierras, al consultar a Josefina Achig, moradora del cantón, nos explica cómo su familia se acentó en Pallatanga:

Nosotros somos de Cotopaxi, de Sigchos, pero en el 92 hubo una sequía muy grande, no había plata para sembrar y las baquitas se morían, los cuisitos no tenían que comer (...) con un poco de platita que reunimos nos venimos para acá (...) al principio fue duro, el clima, todo mismo es diferente, pero no hay como algo que es de uno (...) cuando hubo la cantonización no es que ese rato nos dieron las escrituras (...) se demoró, pero nos dieron del ministerio de agricultura y del municipio mismo²⁷⁵.

Según datos del propio Municipio de Pallatanga, la explosión demográfica que experimenta el cantón es visible a mediados de los noventa luego de que importantes porciones de los evacuados, de las erupciones del volcán Tunguragua, decidieron quedarse en el cantón y establecer su sitio de residencia en el mismo. Por otro lado, a inicio del siglo XXI el crecimiento poblacional se estanca, muestra de que gran parte de la población joven migró fuera del país²⁷⁶. Ello implicó que la PEA no presente un crecimiento sostenido durante el periodo de análisis. Es de destacar que debido a este fenómeno poblacional la dinámica productiva del cantón se ve limitada y los índices de pobreza se mantienen altos, con un IPNBÍ en cerca del 80%.

5.5.2 El MIE en Pallatanga

El hecho de que la población indígena no tenga raíces generacionales profundas en el territorio de lo que hoy es el cantón Pallatanga implica que los vínculos de las redes sociales internas no sean lo suficientemente fuertes como para soportar una estructura de movimiento social, en la medida en que lo hacen las comunidades ancestrales de Cotacachi y Salcedo. Esta proposición se sustenta en los datos del CODENPE (2000: s/n) donde claramente aparece la zona de Pallatanga como una zona donde no hay vestigios de un pueblo o nacionalidad indígena ancestral asentada o que manifieste rasgos culturales propios y singulares desde al menos hace 100 años. Asimismo, el informe de CODENPE señala que no existen organizaciones sociales de primero o segundo grado que hayan sido fundadas o al menos reconocida su existencia antes de 1996

²⁷⁵ Fragmento de entrevista a Josefina Achig, realizada el 26 de agosto de 2007.

²⁷⁶ Según datos del INEC (2008), más de un millón de personas migraron del Ecuador entre 1998 y 2001, debido a la crisis económica y la baja repentina de las condiciones de vida y el poder adquisitivo de la PEA.

Como se estableció en el Capítulo 3, el ethos comunitario es la base de la comprensión del vínculo asociativo comunal deliberativo del mundo andino. De ahí que en los observables que nos planteamos, hayamos encontrado una dinámica organizativa muy débil y en proceso de construcción a partir de la rememoranza de los usos comunitaristas de la población indígena mayoritaria en el cantón. Por ello, los registros muestran organizaciones de no más de diez años de antigüedad en un número total de veinticinco, todas agremiadas en la OSG “orporacion Reina Palla, Pallatanga” COREPA), misma que es orgánica al ECUARUNARI.

A decir de Tomás Curicama, la historia reciente de la COREPA responde al estímulo que le dio el MICH (Mivimiento indígena de Chimborazo), “a través de su estrategia de expansión y solidaridad con los compañeros que fueron desplazados ante los terremotos y la erupción prolongada del volcán Tungurahua”²⁷⁷. Dicha estrategia trató de vincular orgánicamente a los habitantes rurales del cantón. Los ejes de integración fueron claves: el tema del agua y las juntas vecinales para despejar los caminos de los deslaves frecuentes en la zona.

A pesar de que, como se dijo en el capítulo 2, no se puede entender la producción agrícola de los Andes ecuatorianos sin comprender las dinámicas asociativas comunales; en Pallatanga encontramos que estos vínculos comunales no emergen de la asociatividad familiar y de las propias redes de parentesco. En su lugar observamos lógicas de integración productivas, pero en la mayoría de los casos ineficientes y poco duraderas en el tiempo. A decir de Jaime Tasiguano, morador campesino de Pallatanga

“Pese a que llevamos algunos como 20 años acá, todavía existe desconfianza en el vecino (...) nunca va a ser lo mismo ser vecino de su ñaño (hermano) o de su tío (...) hace falta más que una junta de aguas (...) en Rumipamaba eso de la desconfianza y la envidia no se daba porque todos eramos familia pues”²⁷⁸

Por ello, aun cuando se puede considerar que la COREPA era una OSG incipiente en relación a sus pares de Cotacachi o Salcedo, es importante señalar que el tejido social de solidaridad, que se teje con ayuda de los

²⁷⁷ Op. cit, entrevista a Tomás Curicama, 08/2007

²⁷⁸ Fragmento de entrevista a Jaime Tasiguano, morador rural de Pallatanga, realizada el 26 de agosto de 2007.

recursos del MICH, brindó una oportunidad inédita para articular el crecimiento organizativo con la participación electoral.

Por ello a decir del propio Tomás Curicama “se aprovechó que la mayoría de la población es indígena y que ésta de alguna manera ya había pasado por un proceso organizativo relativo al MICH o al MICC” (de acuerdo a su origen de Chimborazo o Cotopaxi respectivamente), para lanzar candidaturas por el MUPP NP en Pallatanga. Lo cual estuvo dentro del cálculo de la coordinación provincial del MICH y del mismo MUPP NP, como parte de la estrategia de expansión del MUPP NP. Toda vez que a nivel provincial, “el MUPP NP estaba consolidando una red de municipios alternativos que fueran la muestra de el gobierno desde abajo”²⁷⁹.

Dado que la historia del municipio es reciente y apenas dos alcaldes de tendencias de centro derecha se registran en el cantón, en el nivel provincial no fue una sorpresa el hecho de que Tomás Curicama, indígena de 46 años, militante del MUPP NP, se hiciera de la Alcaldía en 2000, ya que su hermano Mariano Curicama, dirigente histórico del MICH, había sido reelecto Alcalde del vecino cantón de Guamote, donde su gestión fue ampliamente reconocida. Además, el MUPP NP en toda la provincia activó la red social para generar la consolidación del actor político electoral con gran éxito. En otras palabras, el fenómeno de arrastre llevó gran cantidad de votos a la candidatura del menor de los Curicama. Quien goza también de la simpatía de los sectores mestizos en Pallatanga, debido a su discurso conciliador y modernizante.

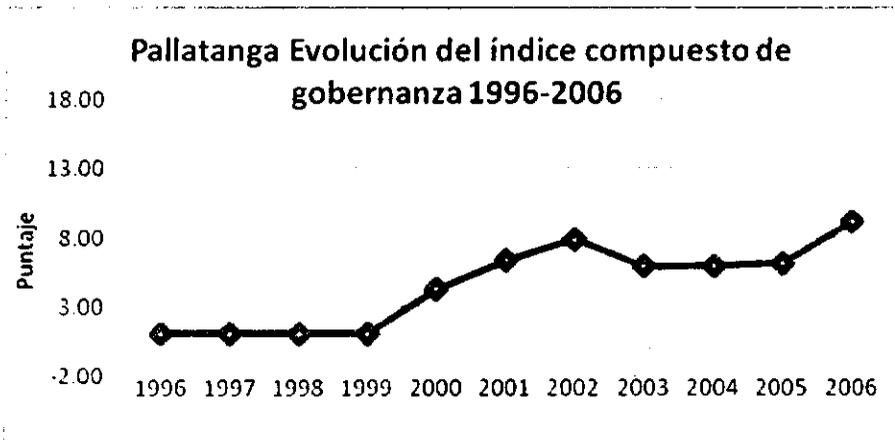
5.5.3 La hechura de políticas públicas en Pallatanga

Apenas llega a la alcaldía el MUPP NP trata de implantar una serie de prácticas participativas de gobierno, que le fueron exitosas en las experiencias de Cotacahi, Guamote y Saquisilí (todos cantones con presencia alta del MIE y del MUPP NP): la convocatoria a una asamblea cantonal que defina la planificación de las políticas públicas de una forma participativa; la transparencia de la gestión municipal; la sujeción de la autoridad al mandato de la asamblea, etc. Por ello es visible un cambio importante en la trayectoria de nuestro ITG, mismo que se observa en la gráfica 5.17, donde apreciamos que

²⁷⁹ Ibidem.

de 1996 a 1999 el ITG es cercano 3 puntos y en cuanto se implementan estas prácticas participativas la tendencia de nuestros indicadores cambian radicalmente.

Gráfica 5.17

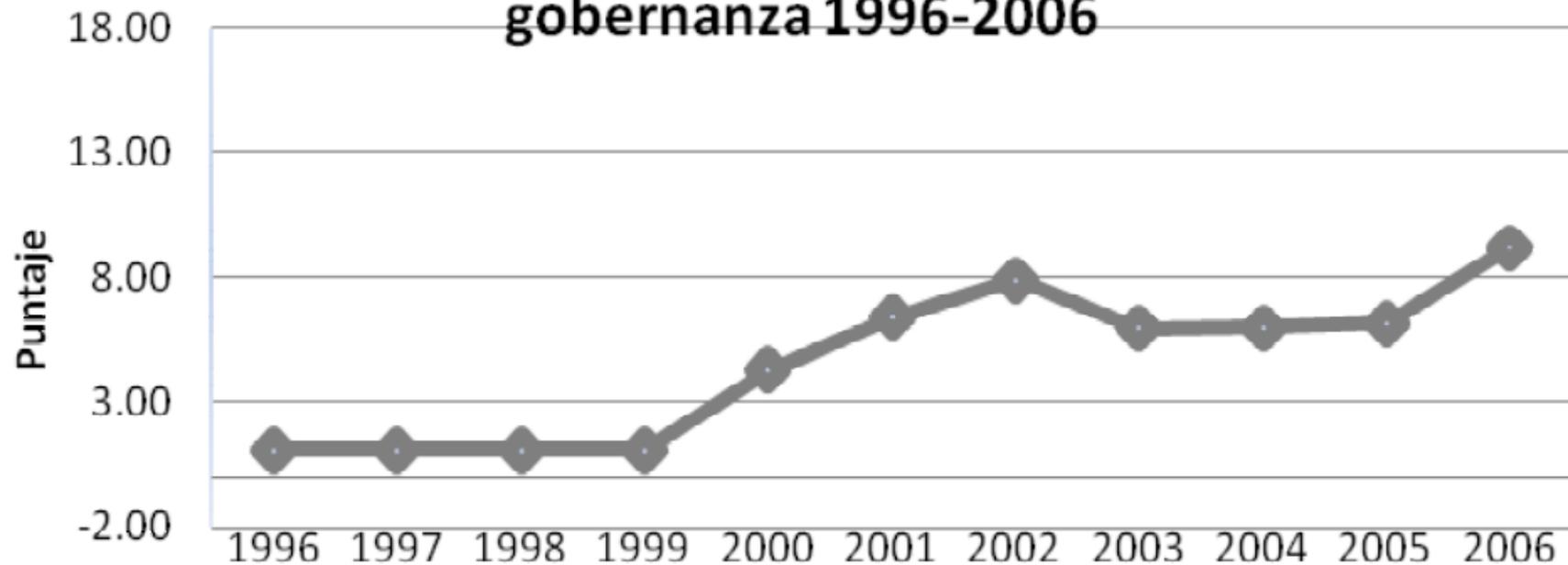


El cambio de las prácticas gubernativas hacia un esquema participativo no fue una tarea fácil en ausencia de un tejido social que respaldara las decisiones acordadas. Por ello, al iniciar el tercer año de gobierno local de Curicama, las metas inicialmente planteadas se flexibilizan respecto de lo que hasta ese momento se vivió como proceso. Así lo reconoce el propio Curicama:

“Si bien en 2000 empezamos con mucho entusiasmo, con el manual bajo el brazo, de lo que fue el proceso de Cotacachi y Guamote, con el pasar del tiempo nos dimos cuenta que Pallatanga es diferente, acá estamos generando las comunidades y eso toma tiempo, tal vez generaciones. Por eso a mitad del camino decidimos optar por otras metodologías, tomando en cuenta las características del cantón (...) Por eso tal vez nos demoremos más en lograr gobiernos como el de Cotacachi, pero allá vamos”

Es claro que las declaraciones de Curicama responden a dos elementos contrapuestos en su discurso: el primero, si se quiere de frustración respecto de lo no logrado, y el segundo de intención de cambio de estrategia para lograr los mismos resultados planteados en principio. En términos de nuestros observables esto es manifiesto cuando en 2003 se deja de lado la metodología participativa de planificación de la obra pública y se la reemplaza por un esquema similar al de Salcedo y Otavalo de cooparticipación con la comunidad. Por otro lado, se apuntalan mecanismos de rendición de cuentas más institucionalizados y menos ajustados a la dinámica política de las organizaciones de base, como sí lo hicieron Tituaña en Cotacachi y Llumitasig en Saquisilí.

Pallatanga Evolución del índice compuesto de gobernanza 1996-2006



Al tratar de dar explicaciones al repunte que tienen los indicadores en 2006, encontramos que se retoman ciertas metodologías de participación en la toma de decisiones públicas por parte de los actores no gubernamentales, y, también se incorporan formas de rendición de cuentas más eficaces de manera formal. Políticamente esto tiene una racionalidad específica, al ser reelecto Curicama en 2004, se retoman ciertos lineamientos de la CGLA y se da continuidad a proyectos trunco como la generación de un plan estratégico de desarrollo y a decir del propio Curicama se están sentando las bases para la confección del presupuesto participativo en uno o dos años.

5.5.4 Planificación Participativa

En cuanto a la planificación participativa de las políticas públicas, el primer acto de Tomás Curicama como alcalde de Pallatanga fue el llamamiento a la Asamblea Cantonal, lo cual fue un hecho sin precedentes y que contó con el auspicio de la Prefectura provincial, además de un grupo de ONG's que respaldan las iniciativas de los GLA.

Políticamente, Curicama trató de emular a Tituaña y a su mismo hermano, Mariano, al colocar como eje central de su alcaldía a la gestión participativa. Un punto a favor que tuvo Curicama fue precisamente el apoyo logístico y de asesoría que le prestaron los alcaldes reelectos del MUPP NP y la prefectura de Chimborazo, espacio también captado por Pachakutik en el 2000. Objetivamente, más que recursos económicos, el apoyo consistió en poner a disposición del municipio de Pallatanga toda una "tecnología" de manejo de procesos participativos, sobre la base de los documentos de las experiencias de Guamote, Saquisilí y Cotacachi, esto a través de técnicos que se ocuparon en el diseño de la Asamblea Cantonal de Pallatanga.

A diferencia de Cotacachi, el proceso de la Asamblea de Pallatanga no fue institucionalizado formalmente. Careció de una ordenanza municipal que avalara la estructura orgánica y decisional de la Asamblea, pero por sobre todo, al no contar con un respaldo normativo formal, esta se vio subordinada al Concejo Municipal, lo cual formalmente le quitó su capacidad de insidencia en la toma de decisiones públicas. Ello, a su vez condujo a que al segundo año, a pesar de haber avanzado en los talleres, los moradores del cantón nunca hayan logrado articular de manera proactiva sus participaciones con las

decisiones sobre política pública local. Este hecho, se puede observar al analizar las declaraciones de Roberto Puente, morador urbano y comerciante de Pallatanga,

cuando se llamaron a las asambleas y a los talleres, la gente y yo mismo percibimos que era algo que demandaba mucho tiempo y que no iba a tener resultados rápidos en obras o en lo que realmente necesita el cantón (...) que hacemos reúne y reúne a la gente si solo vamos a discutir y al final el municipio es el que va a definir que se hace y que no (...) para eso mejor nos reunimos mejor para organizar las fiestas o los campeonatos, por lo menos ahí se ve que se hace algo (...) lo otro es pura perdedera de tiempo²⁸⁰

En las palabras de Puente encontramos dos elementos importantes que resaltar: el primero relativo a la falta de confianza respecto de un mecanismo de toma de decisiones colectiva que no está institucionalizado formalmente y que se muestra como un proceso de gran incertidumbre y costos superiores a los beneficios sociales que se pueden obtener, lo cual desincentiva la participación en la Asamblea cantonal. El segundo elemento se refiere a una incipiente cultura de participación política, que al no tener un espacio de organización "natural"²⁸¹ consolidado, vuelve incipiente al espacio de la Asamblea, ya que en su convocatoria, ella supone una forma culturalmente asimilada de participación de los miembros de la comunidad política; donde cada individuo singular discute y delibera sus intereses y luego los agrega en instancias como las OPG's y OSG's.

En otras palabras, podemos decir que faltaron organizaciones de la sociedad civil que convocaran y que articularan el nivel "micro", para luego canalizar la participación individual en el espacio público del cantón. Por ello, en palabras del propio Curicama "el proceso debió ser repensado para el año 2003", debido a que la Asamblea no funcionó ni en el 2001, ni en el 2002 como se esperaba:

En el 2001, cuando lanzamos el proceso, pensamos que debíamos afinar la metodología y que la falla estaba en los instrumentos que estábamos aplicando (...) ahí los técnicos fueron los que fueron sacrificados (...) en el 2002, tuvimos menos éxito, la asamblea dejó de ser novedad y la asistencia a las reuniones cada vez era menor. (...) acá la gente se reúne cuando de le topa el bolsillo y eso arriando (...) otra cosa sería si la COREPA tuviera la historia y la fuerza que tiene la UNORCAC.²⁸²

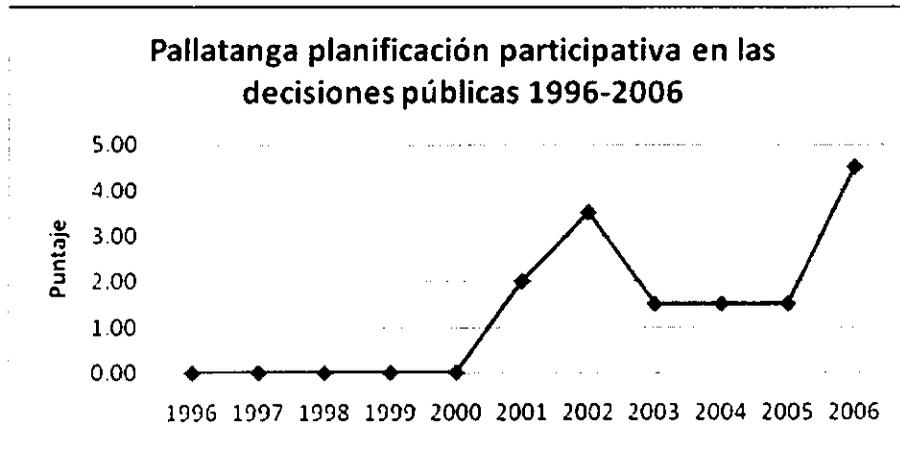
²⁸⁰ Fragmento de Entrevista a Roberto Puente, morador urbano de Pallatanga, realizada el 26 de agosto de 2007

²⁸¹ Uso el adjetivo "natural" para denotar espontaneidad i arraigamiento del tipo de organización comunal, propio del ethos comunitario.

²⁸² Op cit entrevista a Tomás Curicama, 08/2007.

La decisión de replantearse la pertinencia de la Asamblea como la máxima instancia de toma de decisiones públicas de parte del Alcalde, propició que el Concejo Municipal redujera dramáticamente la asignación de recursos municipales para este tipo de ejercicios “participativos”. Por ello, en 2003 ya observamos una caída en nuestros observables, conforme la siguiente gráfica:

Gráfica 5.19



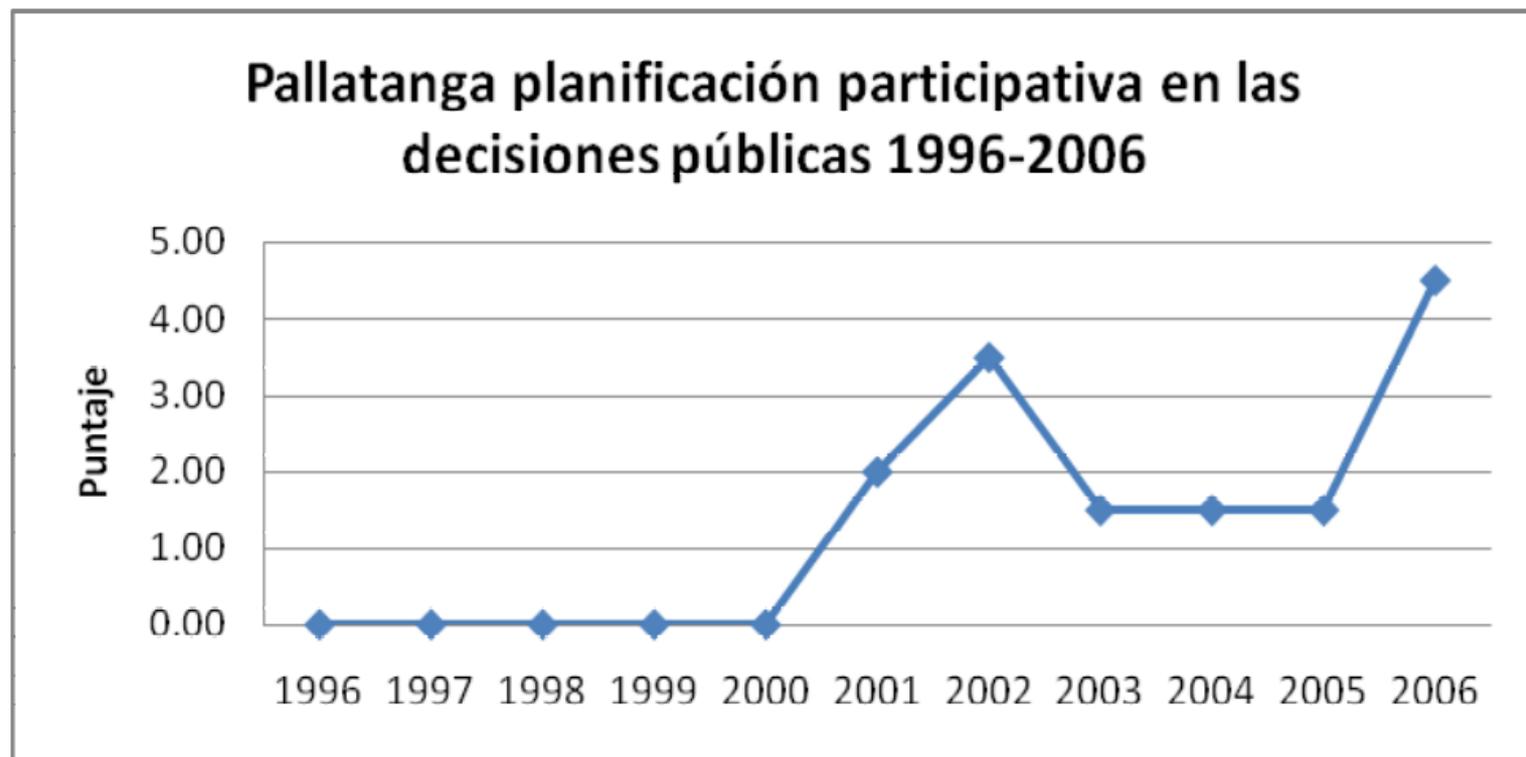
En 2003 el Municipio avandonó la Asamblea Cantonal y optó por un esquema de recepción centralizada de las demandas “populares” que se nominó “Municipio de puertas abiertas”. El proyecto, que para el encargado de planificación municipal se eleva al rango de política, consiste en dejar abierta a la iniciativa “popular” la asignación de una porción del presupuesto (en los últimos tres años se destina en promedio el 12% del total del presupuesto municipal para las obras de iniciativa de los moradores). Dicha asignación se implementa sólo de ser considerada pertinente por el Concejo Municipal.

En su mayoría son proyectos de infraestructura y equipamiento básico (...) pero también nos reunimos periódicamente con los representantes de las organizaciones de base y con los dirigentes barriales para informarles sobre los planes del municipio y se receptan en gran medida sus aportes²⁸³.

Las diferencias conceptuales son enormes si comparamos el ejercicio de presupuesto participativo con este de responsabilidad financiera compartida. Sin embargo, para el caso de Pallatanga (donde se aplica el mismo esquema de Salcedo) es mucho más efectivo en términos políticos que el municipio no se haga cargo de las Asambleas, en vista de los costos que

²⁸³ Op. Cit, entrevista a Tomás Curicama, 08/2007

Gráfica 5.19



significa esta, ya que como organización gubernamental, el municipio se desentiende de la labor de concertación y coordinación de los intereses de cada actor en el cantón y pasa simplemente a ser el receptor de una demanda de parte de los pobladores; siendo discrecional el proceso de asignación de recursos, el municipio se convierte en una suerte de “dictador walrasiano” que juzga bajo la lupa del interés público a las iniciativas “populares” y decide apoyar aquellas que considera óptimas.

Sin embargo, las mayores críticas al esquema de gobierno participativo adoptado en Pallatanga se refieren a la discrecionalidad y a la poca certidumbre de los actores que no gozan de la simpatía del alcalde para lograr que se aprueben sus iniciativas. Como lo describe Roberto Puente:

Ahora tenemos el 70-30 y en algunos casos el 50-50 (...) que es la forma en que el municipio recepta los proyectos que tiene cada barrio o cada comuna rural (...) lo que no está claro es cuando el 70-30 y cuando el 50-50. (...) no hay pues, un folleto, un cartel algo que diga las reglas para la aplicación de esto (...) da la impresión de que cuando se es pana (amigo) o del grupo del alcalde si hay plata y el municipio pone hasta más del 50% de lo que cuesta la obra, pero cuando no, el barrio no recibe ni las gracias²⁸⁴

En estas declaraciones es clave que, a pesar de que el proyecto de “responsabilidad financiera compartida para la ejecución de obras públicas” es un procedimiento oficial del municipio, su institucionalización formal no está aún definida. Más allá de aquello, el hecho que genera mayor incertidumbre es que las reglas de operación y de asignación de los recursos no sean públicas de manera clara y no se visibilicen como mecanismos que trascienden la voluntad del gobernante de turno.

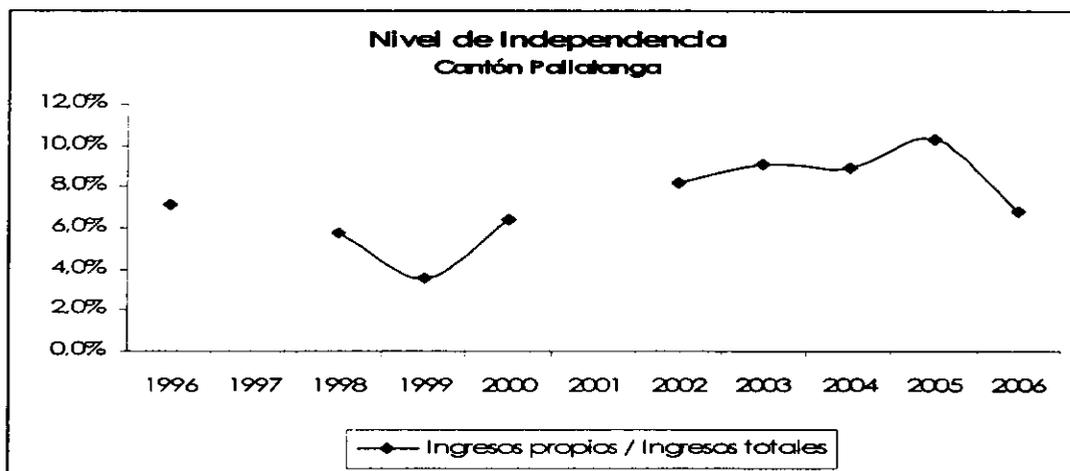
Es de señalar que si tomamos al esquema de responsabilidad financiera compartida como un ejercicio de planificación participativa desde nuestros observables encontraremos que es un proceso deficiente; ya que logra calificaciones bajas en lo referente a la documentación del proceso y a la falta de claridad en las reglas de convocatoria y de toma de decisiones. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, es un buen ejercicio de implementación participativa de las políticas públicas porque obliga de cierta forma a desarrollar acciones colectivas de tipo cooperativo con grandes incentivos de lado y lado.

²⁸⁴ Op cit, entrevista a Roberto Puente, 08/2007

Luego de tomada la decisión de no implementar la Asamblea Cantonal en 2003, varias de las ONG's que colaboraban con el municipio²⁸⁵, optaron por retirarse del cantón. Ello supuso que en más, el único mecanismo de planificación y toma de decisiones públicas que involucra a actores que no son gubernamentales, en Pallatanga, es precisamente el esquema de responsabilidad financiera compartida.

Según datos del Ministerio de Finanzas, en el periodo de análisis 1996-2006, Pallatanga experimenta un nivel de dependencia financiera que supera el 92% (gráfica 5.20). Ello nos dice que, a diferencia de Cotacachi, Pallatanga no se volvió receptora de inversión social de parte de los agentes privados, siendo ínfimos los recursos captados por las ONG's que trabajan proyectos en el cantón. De ahí que las complicaciones sean aún mayores a la hora de sostener iniciativas que involucran inversión de recursos financieros por fuera del presupuesto de obras, volviéndose poco menos que una aventura financiera el implementar procesos de diálogo y deliberación pública, ya que "financiar cosas así, desde la billetera del municipio, significa desatender necesidades primordiales como saneamiento ambiental..."²⁸⁶

Gráfica 5.20: Nivel de independencia financiera, Municipio de Pallatanga



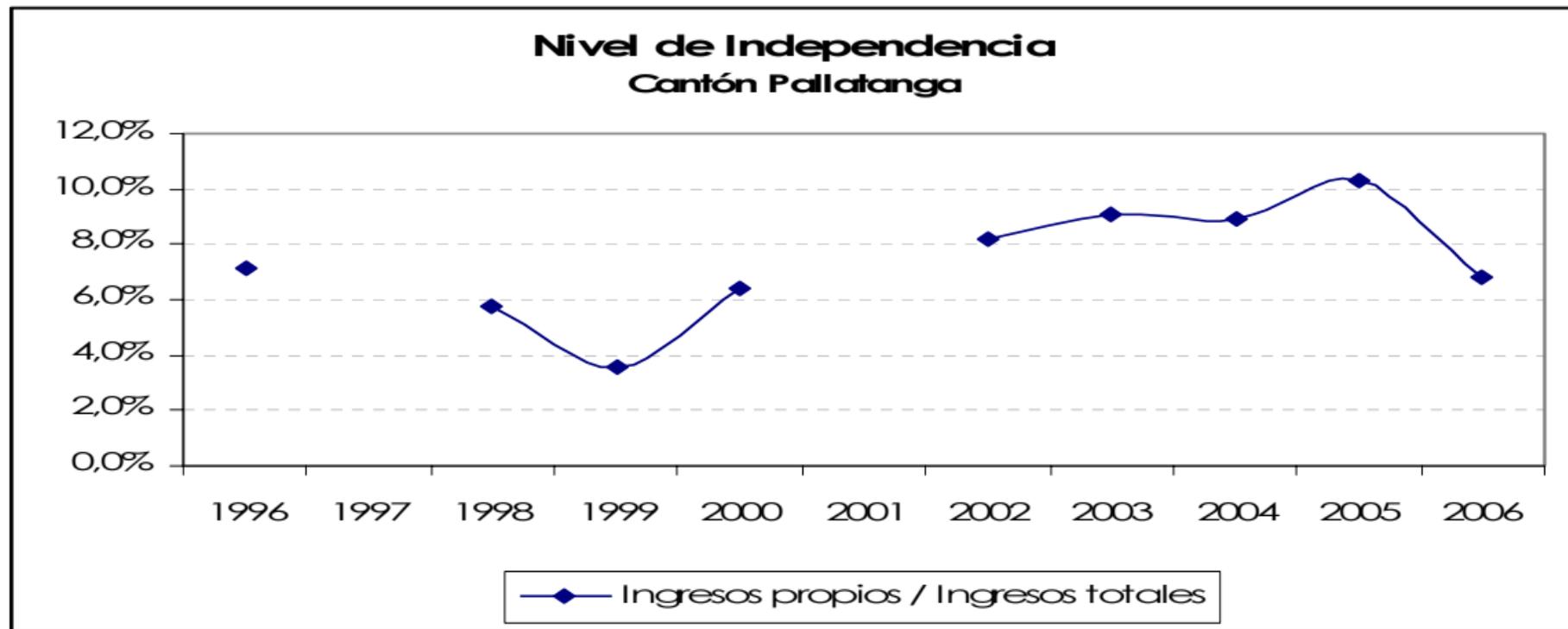
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas

5.5.5 Implementación Participativa

²⁸⁵ La cooperación de las ONG's en términos globales nunca representó un rubro importante en el presupuesto de Pallatanga, como si lo es hasta la actualidad en Cotacachi.

²⁸⁶ Op. Cit entrevista a Granizo, 08/2007

Gráfica 5.20: Nivel de independencia financiera, Municipio de Pallatanga



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas

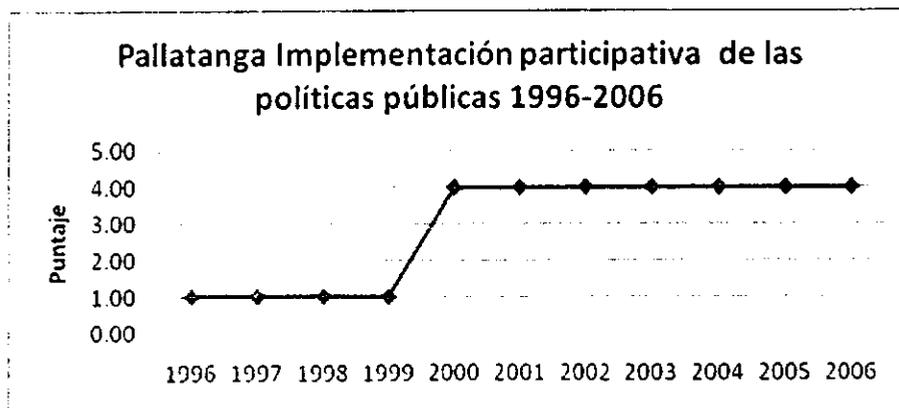
Elaboración GTZ

Al revisar los observables de implementación participativa de las políticas públicas, encontramos que Pallatanga experimenta un solo y gran salto a partir de la llegada a la alcaldía de Tomás Curicama (gráfica 5.21). Ello se explica, a su vez en que Curicama propicia la aprobación de dos ordenanzas municipales, que implantan formalmente al esquema de Minga cantonal como la forma de ejecución de las obras públicas en el cantón (IMP, 2001: 12). Discursivamente, a partir de 2003 se complementa la política de Minga cantonal con el desarrollo del “esquema de responsabilidad financiera compartida”; aun cuando sin dejar especificados los porcentajes de aportación municipal y el de la población ni tener una resolución o una ordenanza que regule su aplicación. Lo cual es muestra en términos generales de una intención del alcalde de avanzar en una gestión de la obra pública que depende de la colaboración entre el municipio y los pobladores del cantón. Así lo manifiesta el director de obras públicas del Municipio

Con llamados a la conciencia de los moradores, el Alcalde mismo se ha dado a la tarea de tocar las puertas de los vecinos para que participen de las obras, de las fiestas y de las reuniones (...) Antes se acababa la plata y se paraba la obra (...) desde que está el alcalde las obras tardan un poco más pero las concluimos con la ayuda de los propios vecinos²⁸⁷

Veamos la gráfica 5.21 para seguir la evolución de los puntajes de implementación participativa obtenidos en el periodo de análisis 1996-2006. Hay que resaltar que en escala de 6, a partir de 2000 la media en Pallatanga es de 4, lo cual quiere decir que la implementación de las políticas públicas, especialmente las que se refieren a infraestructura y a labores de saneamiento y limpieza, en Pallatanga es altamente participativa.

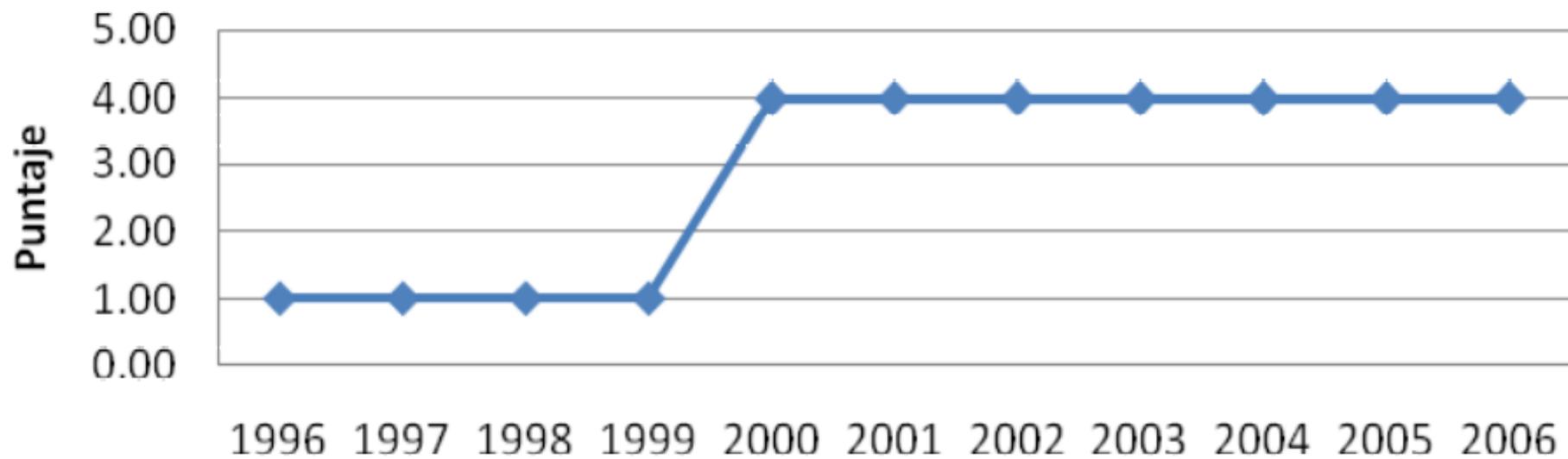
Gráfica 5.21



²⁸⁷ *Ibidem*

Gráfica 5.21

Pallatanga Implementación participativa de las políticas públicas 1996-2006



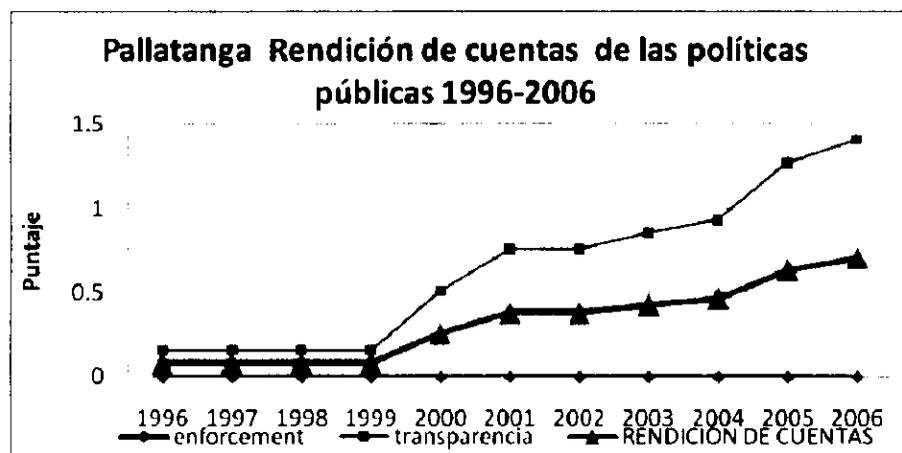
La práctica de la minga en Pallatanga si bien no era inédita a 2000, con el impulso y la declaratoria del municipio, se convirtió en la marca del gobierno de Curicama. De ésta manera los trabajos de limpieza de la carretera principal del cantón²⁸⁸ (única vía que lo comunica con el resto del país) se articulan de mejor manera. Así lo explica un morador del cantón al consultarle sobre las mingas convocadas por el municipio: “cuando no ayudamos con mano de obra, cooperamos con comida para los trabajadores, les damos donde dormir a los obreros, brindamos nuestro contingente para despejar la vía”²⁸⁹.

De esta manera queda comprendido que en Pallatanga, para Curicama representa una prioridad que la mayor parte de la implementación de las políticas públicas, en el área de las obras públicas (que ocupa el 30% del presupuesto total operativo), se realice bajo el esquema de minga. Por ello la puntuación alta dentro de nuestros observables.

5.5.6 Rendición de Cuentas

En lo referente a rendición de cuentas, comparativamente Pallatanga no obtiene un alto puntaje. Su media del periodo de análisis es de 0,32 en una escala de 6. Lo cual se debe a la escasa institucionalización y la nula exigencia de parte de los actores no gubernamentales de cumplimiento del mandato contraído por las autoridades municipales. Así lo podemos ver en la gráfica de escala ampliada número 5.21.

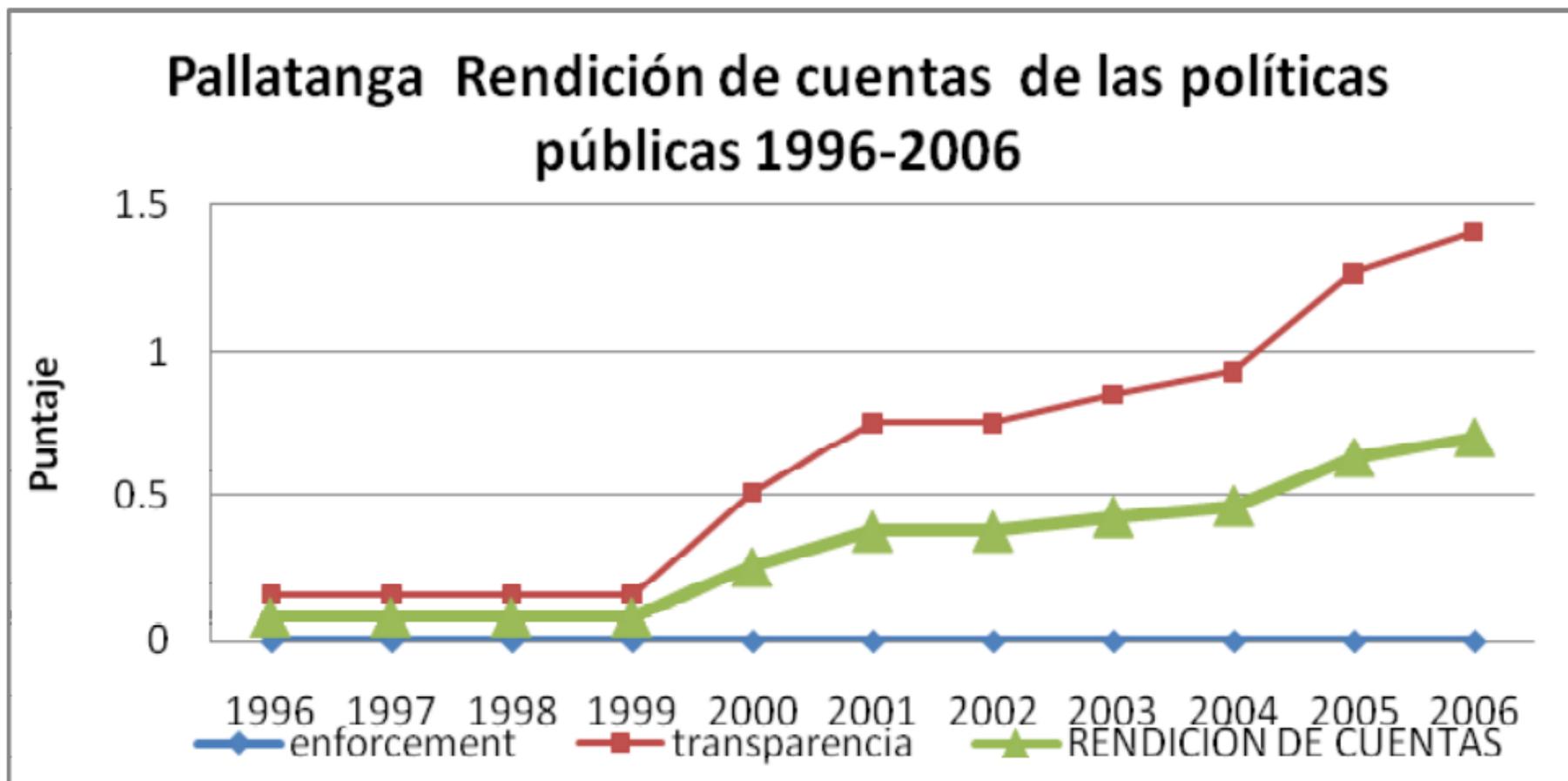
Gráfica 5.22



²⁸⁸ En Pallatanga, por tener un clima nublado subtropical húmedo, son muy comunes los deslaves y el quiebre de las vías de comunicación.

²⁸⁹ Op. cit, entrevista a Jaime Tasiguano, 08/2007

Gráfica 5.22



Al revisar la trayectoria de la línea roja de transparencia, observamos un claro ascenso en el tiempo. Ello se debe, fundamentalmente, a la estrategia de difusión que utiliza el Alcalde para integrar y promocionar la gestión de su gobierno, a través de una radio comunitaria. El alcalde mantiene un programa de emisión matinal, tres días a la semana donde recepta y comparte las inquietudes de los ciudadanos en español y en kichwa. Sin embargo, este esfuerzo no es suficiente para lograr una rendición de cuentas efectiva. La falta de mecanismos institucionalmente formalizados para el acceso a la información pública son alarmantes, pese a los esfuerzos por acercar la información a la comunidad a través de folletos, panfletos y la misma radio.

Es de notar que a partir del 2004, en vísperas de inaugurar el nuevo periodo de gobierno municipal, el Alcalde buscó lanzar un plan de comunicación que cumpliera con la ley nacional de transparencia. Empero, los esfuerzos no han sido suficientes, ya que hay una gran brecha entre la información realmente disponible y la que se logra transmitir a la población. Por ello la trayectoria de la línea roja en la gráfica 5.22 no supera el umbral del 1,5 en una escala de 6.

Al revisar los observables, nos encontramos que incluso la información organizacional, que es la más fácil de exponer, es de acceso relativamente restringido, ya que la información disponible en los folletos y promocionales de la obra pública de Pallatanga es incompleta y a ratos poco amigable para el común de los habitantes. En la misma línea, de acceso a la información pública, el acceso a información financiera del municipio es si se quiere crítica. Lo cual significa que quien esté interesado en obtener esta información debe hacer una solicitud formal para que en un plazo de al menos una semana sea respondido, de la observación hecha en Pallatanga, encontramos que para obtener datos sobre el manejo presupuestario debimos ingresar en dos ocasiones una solicitud formal y la entrega de la información demoró dos semanas y estuvo mediada por la intervención del encargado de obras públicas.

Al hablar de la capacidad de hacer cumplir los acuerdos públicos entre el actor gobierno y la población; debido a la naturaleza del proyecto de “municipio de puertas abiertas”, que es el único participativo, no observamos instrumentos o indicios de una capacidad institucional y menos aún de un uso o costumbre que obligue, so pena de una sanción punitiva, al alcalde a cumplir con el

acuerdo entre municipio y población. Lo cual implica que en nuestros observables se marque como negativa la calificación en este rubro.

5.6 QUERO

El cantón Quero se ubica en la provincia de Tungurahua 215 km. al sur de Quito. Su población, según el censo de 2001 es de 18.187 personas; de las cuales el 98,51% es indígena, cuyo 99% es de nacionalidad Kichwa-Puruwa (SIISE, 2007). El cantón se compone de tres parroquias distribuidas en: la zona urbana, que concentra el 12,31% de la población y la zona rural, en la que habita el 89,69%.

5.6.1 La dinámica productiva

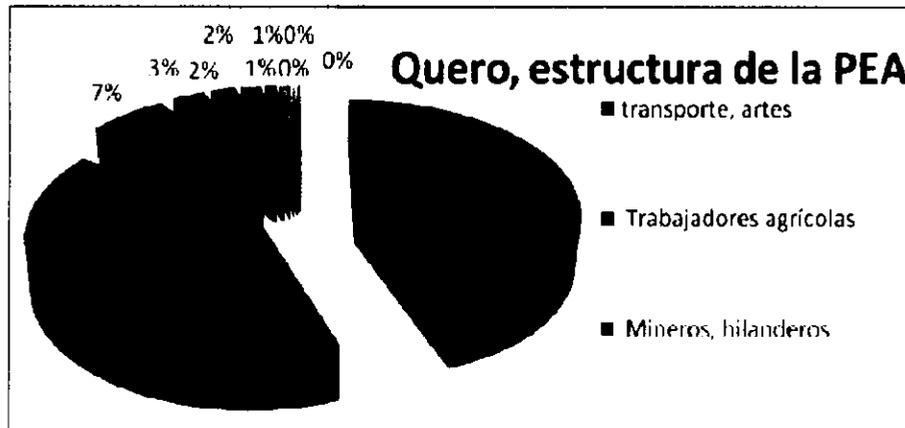
La estructura de la PEA en Quero refleja un cantón que es fundamentalmente agrícola y en menor medida ganadero (verse gráfica 5.23). El cultivo y producción de la tierra, se cumple de manera muy poco tecnificada; se cultivan productos andinos de ciclo corto, como: papas, cebolla, habas, zanahoria, melloco, ocas, etc. Mientras que la ganadería se desarrolla especialmente en las zonas altas, donde los habitantes se han dedicado al engorde artesanal de ganado vacuno, ovino, y a la lechería. Lo cual hace evidente un régimen de posesión de la tierra apegado al minifundio y condiciones de trabajo poco alentadoras para revertir el hecho de que el 86,8% de la población viva por debajo de la línea de PNBI.

Difícilmente podríamos caracterizar a la economía de Quero como boyante, sin embargo el centro poblado (Cabecera cantonal) es un concurrido mercado de frutas y verduras de la zona tres días por semana. Un importante sector de la población (44%) se dedica a comercializar y transportar los insumos primarios que produce el cantón hacia los mercados de Tungurahua y Chimborazo.

Dado que más del 84% de la PEA se dedica a actividades relacionadas con la agricultura y el transporte, en Quero no encontramos una industria y menos aún un mercado de servicios que brinde una alternativa ocupacional, como en el caso de Cotacachi se hace con el turismo. Más aún considerando que desde 1998 las sucesivas erupciones del volcán Tungurahua han cubierto extensas zonas del cantón con ceniza, es visible un ciclo de detrimento de

capacidad productiva, por la pérdida de los cultivos y del ganado, con su consecuente impacto en la pobreza.

Gráfica 5.23



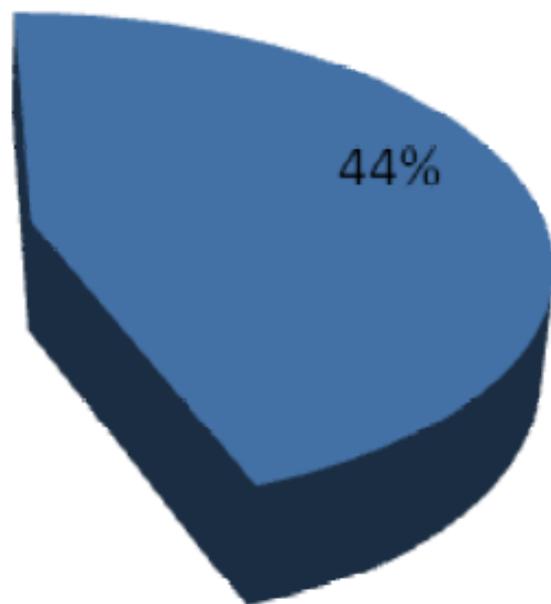
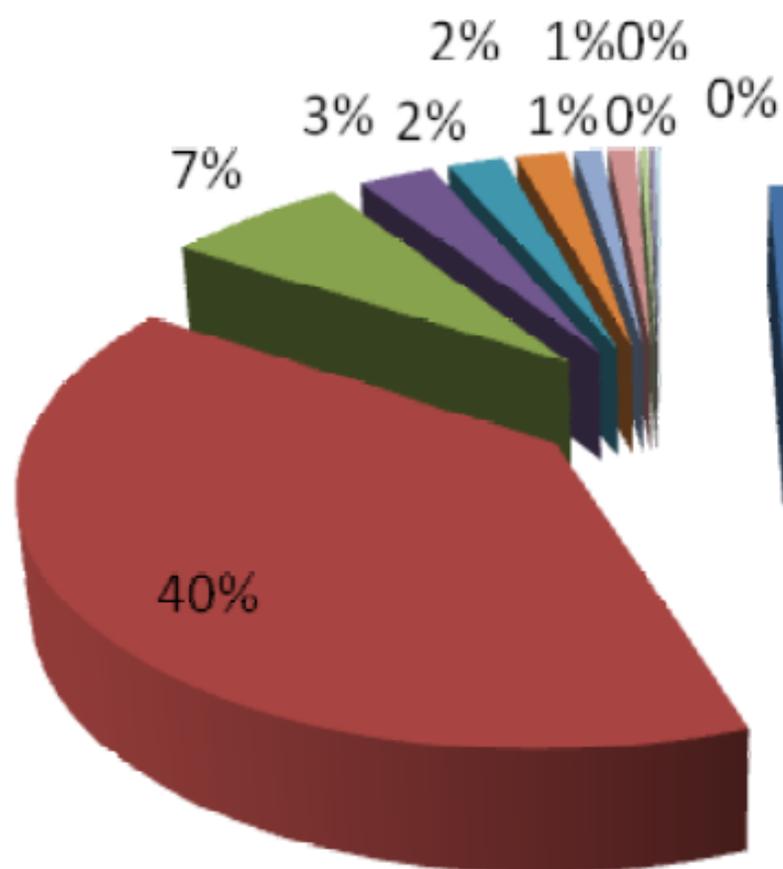
Quero es un municipio que fue creado, al igual que Pallatanga luego de la desarticulación de las grandes haciendas de la provincia de Chimborazo. Sin embargo, a diferencia de Pallatanga, Quero logró el estatus de cantón en 1972 luego de la primera reforma agraria de 1964. Este hecho posibilitó que administrativamente en Quero se haya avanzado en la creación de parroquias y a su vez ello posibilita una mejor gestión de los recursos disponibles.

5.6.2 El MIE en Quero

Debido a la influencia de las misiones cristianas protestantes, la población indígena de este cantón, a pesar de tener un alto nivel de cohesión social inherente al factor de ethos comunitario, no muestra una alta organicidad con el MIE. Por el contrario, las 38 organizaciones de base registradas, afines a la Unión de Comunidades y Organizaciones Agrícolas para el Desarrollo de Quero (UCOADEQ), son evangélicas y muestran adhesión política no contenciosa a la FEINE. Por lo que en nuestra clasificación de casos le dimos el status de baja presencia del MIE (como se vio en el capítulo metodológico).

Es de recordar que en Quero, hasta la fecha no se registran levantamientos y/o acciones colectivas de consideración en los últimos 30 años. Tampoco se registra participación política electoral de representantes indígenas, que no sean a nivel parroquial para las juntas de administración del agua, desde 1998, con una baja repercusión política en el escenario cantonal.

Quero, estructura de la PEA



■ transporte, artes

■ Trabajadores agrícolas

■ Mineros, hilanderos

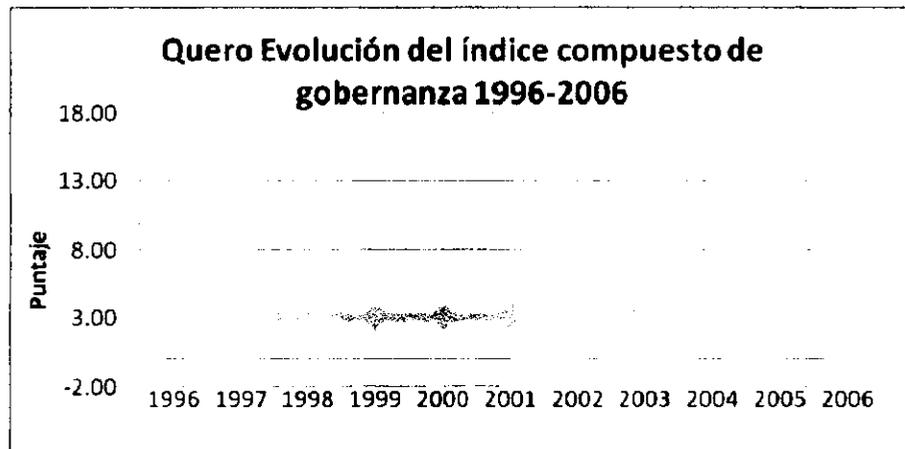
Por lo tanto, ninguna de las alcaldías ha contado con la presencia de indígenas en su seno, con la excepción de dos concejales a partir de 2000 por el partido Socialista.

5.6.3 La hechura de las políticas públicas en Quero

Quero, así como en el resto de casos de análisis, tradicionalmente ha sido un municipio con prácticas altamente directivas, clientelares y personalistas en el manejo de la cosa pública. La falta de una memoria histórica documentada sobre procesos de participación ciudadana en las decisiones públicas así lo demuestran. Ya que al revisar el archivo municipal nos topamos con copias de manuscritos que relatan reuniones del Concejo Municipal donde excepcionalmente encontramos apellidos indígenas como participantes o ponentes sobre algún tema de interés de la comunidad política. En el mismo archivo nos topamos con que, hasta 2004, tan solo una vez al año se convocaba a reuniones públicas del Cabildo (ampliado), siempre con objeto de las fiestas de cantonización. En tales reuniones, la memoria documenta escasamente procesos de rendición de cuentas dirigidos no hacia la población (habitantes del cantón), sino a los niveles superiores de gobierno. Tampoco encontramos vestigios documentados, hasta 2004, de procesos de implementación o planificación participativa de políticas públicas. Cuando más, en tres actas se recogen ordenanzas donde se insta a la población a participar de las mingas de limpieza de la ceniza arrojada por el volcán Tungurahua.

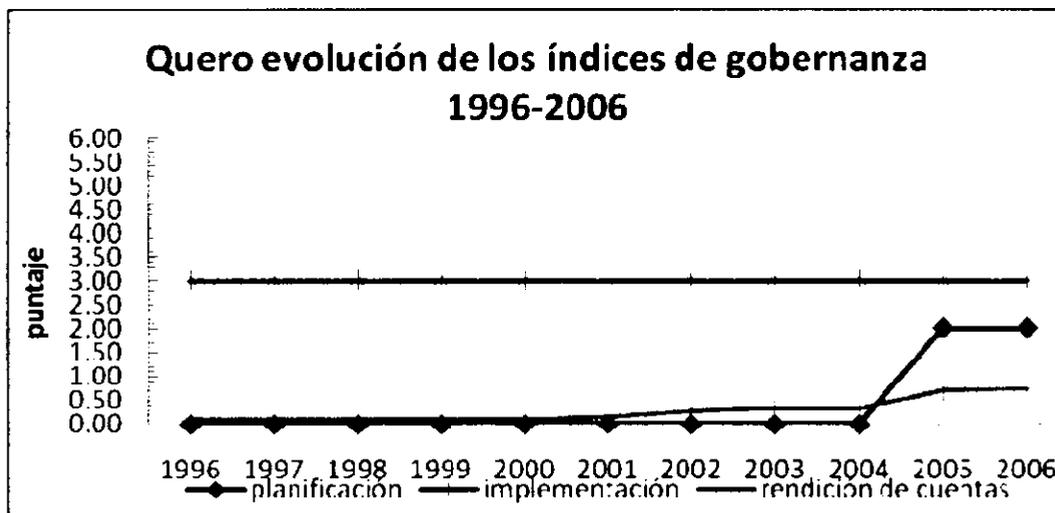
Los niveles de Gobernanza de Quero no son los peores del grupo de análisis. Sin embargo se hallan distantes en su media de los presentados por Cotacachi. Es de ver que entre 1996 y 2004 existe una tendencia estable en la puntuación, alcanzando un nivel de 2,5 (en escala de 18) como valor constante. Sin embargo, a partir de 2005, con el inicio del periodo electoral de medio término, el alcalde Gavilanes pone en marcha una serie de iniciativas tendientes a mejorar su gestión y darle un brinco a los indicadores, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 5.24

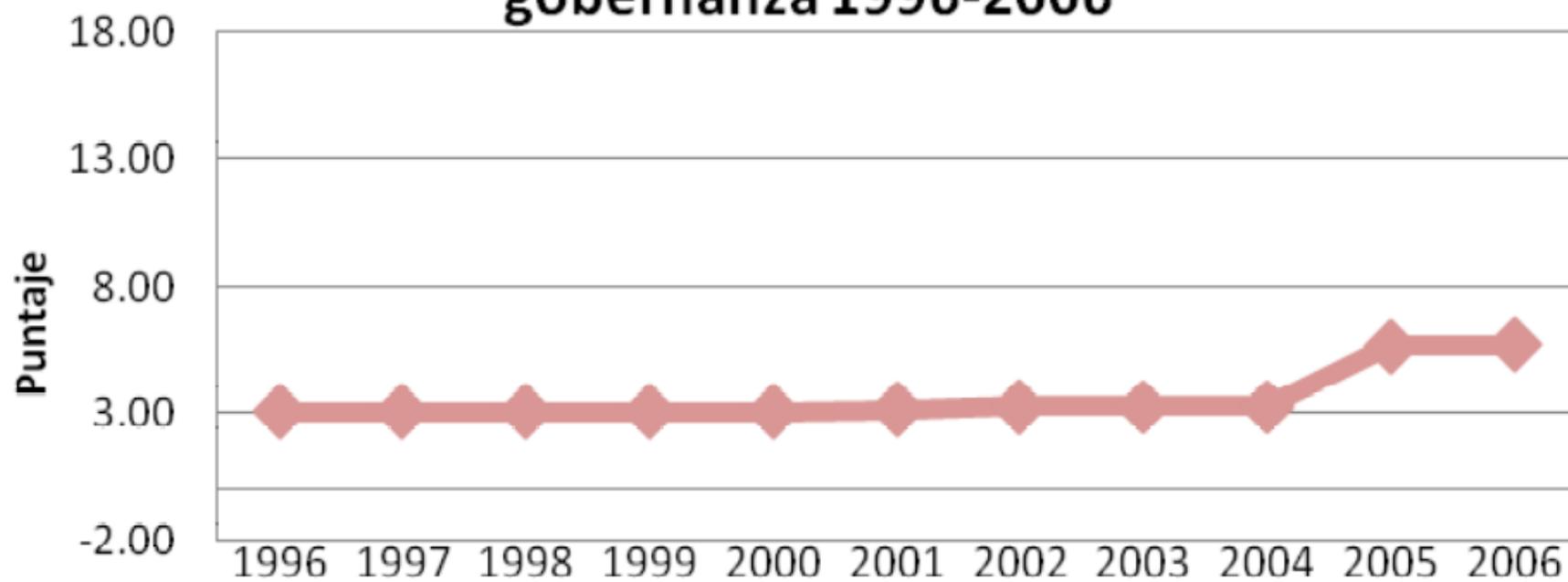


Comparativamente, en la gráfica 5.25 observamos que los datos recogidos en las observaciones in situ, muestran que a las practicas de planificación participativa ayudan a dar el salto cualitativo en 2005 al ITG de Quero, ya que en una escala de seis, la participación comunitaria en la implementación de las políticas municipales sigue una línea horizontal a través del tiempo (lo que daría cuenta de una serie de factores que permanecen constantes en la dinámica social del cantón alrededor de las mingas), mientras que las variaciones en el indicador de rendición de cuentas son mínimas pero muy bien identificables en lo que se refiere a dar cumplimiento a la Ley nacional de transparencia a partir de 2003.

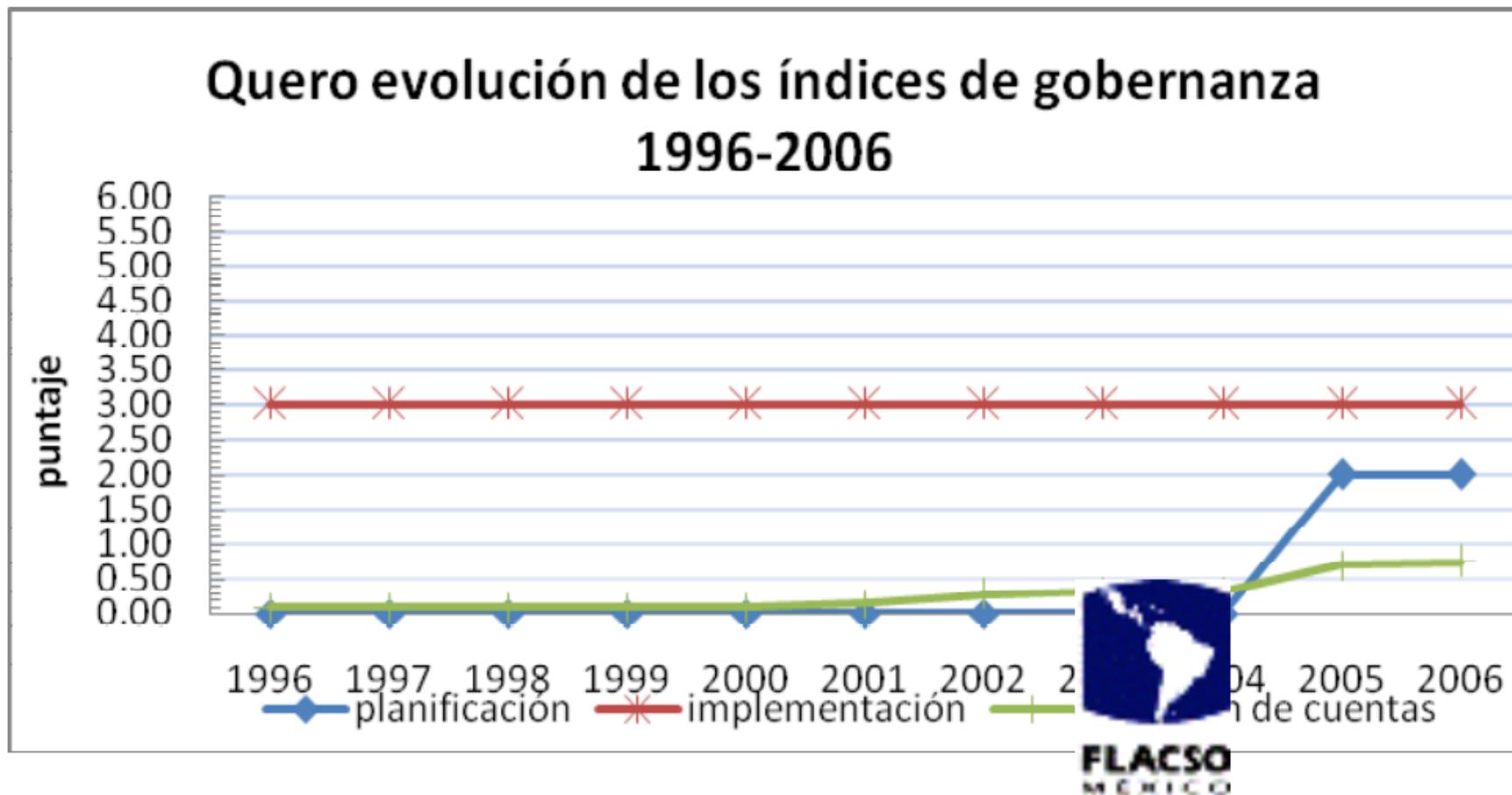
Gráfica 5.24



Quiero Evolución del índice compuesto de gobernanza 1996-2006



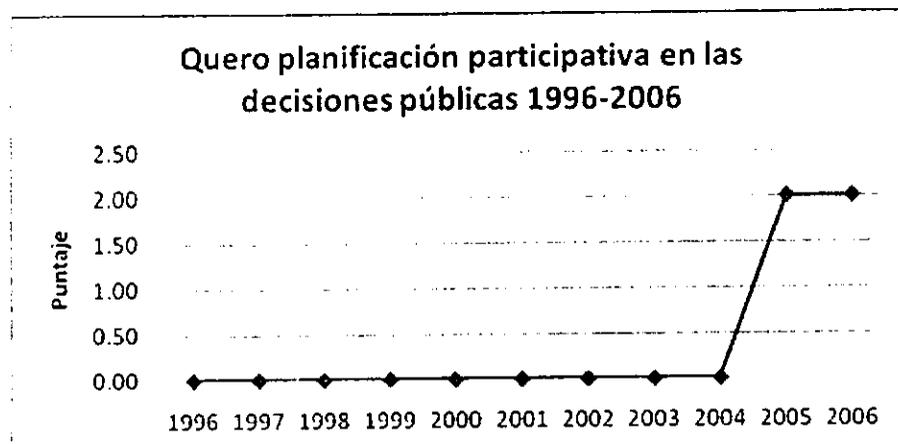
Gráfica 5.24



5.6.4 Planificación Participativa

En lo que se refiere a planificación participativa el salto, de dos puntos en la escala de seis que observamos en 2005, corresponde a la realización del plan de desarrollo cantonal con metodología participativa. Pese a que no hay una memoria detallada sobre cada una de las reuniones y talleres que congregaron a cada una de las 37 comunidades y las discusiones en 4 líneas estratégicas, es de resaltar el esfuerzo que se hizo en este cantón para lograr que este proceso diera a luz una práctica inclusiva en la forma de diseñar las políticas públicas.

Gráfica 5.25



Si comparamos los procesos de Cotacachi y Quero podríamos calificar de irregular o restringida la forma en cómo se hizo la convocatoria a la realización del plan de desarrollo cantonal en el segundo municipio. Ello, debido a que no se cuenta con un registro sobre las organizaciones y la filiación de los 50 participantes de las primeras reuniones. Lo cual hace posible que se den interpretaciones como la de Manuel Pilataxi, morador del cantón:

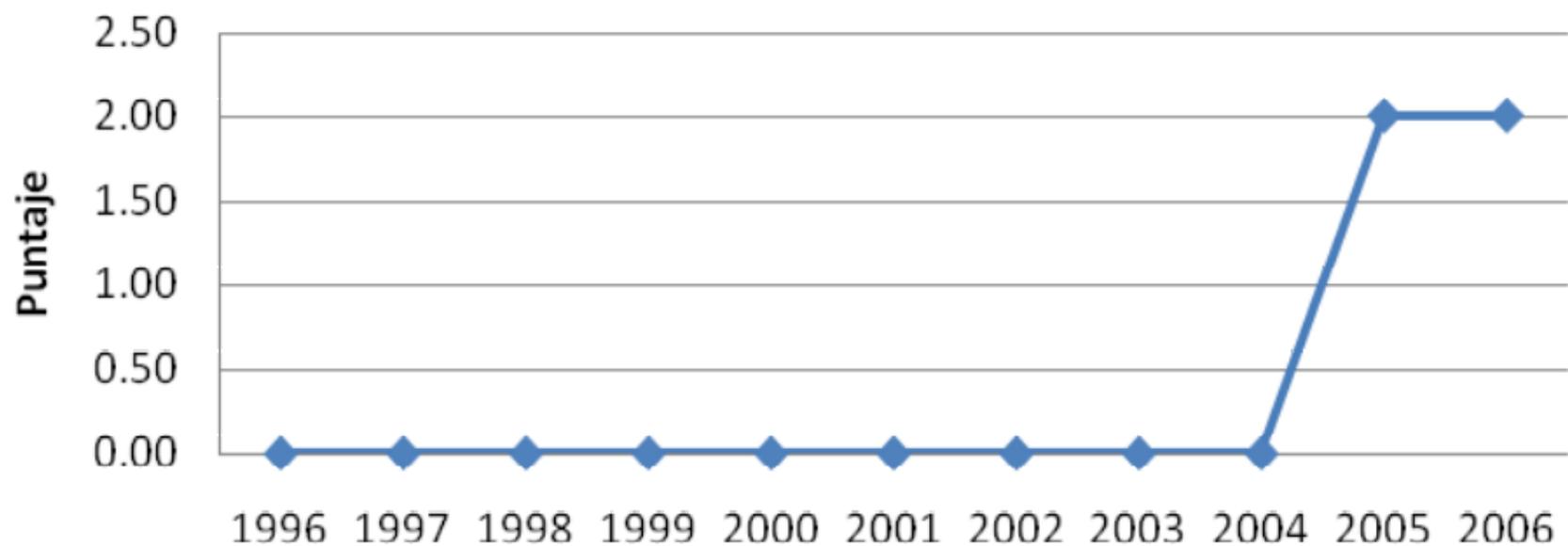
Ni como organizaciones y peor como ciudadanos nos han llamado a ese plan, yo creo que son reuniones donde el Alcalde trata de hacer lo que en otros lados hacen como asambleas cantonales, pero este alcalde se cuida y llama solo a sus amigos o a los comuneros que le deben favores (...) usted sabe que como alcalde siempre se puede manipular eso y obligar a las comunidades a que asistan aunque no sean del lado del alcalde (...) no digo que el alcalde sea malo, mas bien creo que es un buen alcalde, hace obra, se ve al menos que trabaja, no es ladrón y trata de hacer las cosas (...) pero en lo del tal plan ese no nos ha llamado así a todo el puenlo como se oye que hacen en otros lados²⁹⁰

La opinión de Pilataxi nos muestra que las metodologías usadas tanto en la convocatoria, como en el manejo de los talleres que se documentan como

²⁹⁰ entrevista a Manuel Pilataxi, morador de Quero, realizada el 21 de agosto de 2007

Gráfica 5.25

Quiero planificación participativa en las decisiones públicas 1996-2006



parte del proceso, fueron poco particularizadas. Es decir, no se realizó un diagnóstico de la realidad política y de la cultura política de los actores del cantón. Lo cual conllevó a varios fallos en la implementación de la política y por último a una percepción poco favorable del proceso.

Por otro lado, es evidente que la estructura orgánica y procedimental del espacio de planificación participativa fueron no formalmente institucionalizadas. El mecanismo de convocatoria a la participación de las organizaciones locales y a ciertos ciudadanos fue a través de oficios firmados por el director de planificación del municipio. Pese a ser una iniciativa del propio alcalde, el hecho de no ser el signatario de la convocatoria restó fuerza al proceso. Además de evidenciar la poca voluntad política de hacer de este mecanismo de toma de decisiones colectiva una institución en sí misma que esté por encima del devenir y de la discrecionalidad de los ediles y el burgomaestre en turno.

Al interior de los talleres, de lo que apreciamos en las memorias sistematizadas (no todos los talleres cuentan con una memoria, ni todas las reuniones se documentan de la misma manera), existe una falta de criterios formales para incorporar los aportes de los talleres, sectoriales o comunales, al plan de desarrollo definitivo; lo cual desnuda una falta de certidumbre sobre las reglas de agregación de preferencias. Aun cuando políticamente es de resaltar el espíritu de concertación y diálogo que se logra perfilar a partir de este ejercicio.

A decir del Alcalde Gavilanez, a diferencia de Pallatanga y Salcedo, en Quero la planificación participativa sí se volvió una herramienta guía de la política pública local. Partiendo de “la sinceridad de lo posible con nuestros recursos (...) principalmente económicos, los moradores de Quero comprendimos que a través del diálogo vamos a empezar a conocernos y a hacer de este espacio un espacio de desarrollo”²⁹¹.

Sin embargo, como se dijo párrafos atrás, la experiencia es débilmente institucionalizada y en lo formal hay un camino arduo que recorrer para que el puntaje y los frutos de una planificación participativa se reflejen en puntajes más altos de nuestros observables. Asimismo lo reconocen varios de los

²⁹¹ fragmento de entrevista a Raúl Gavilanes, alcalde de Quero, realizada el 21 de agosto de 2007.

pobladores de la cabecera cantonal, al preguntarles sobre su parecer del proceso de planificación participativa; ya que en su mayoría supuieron responder que “todavía se actúa con recelo y desconfianza de los verdaderos alcances de la iniciativa municipal”. A lo cual podemos añadir que en las comunidades rurales el panorama no es distinto; sin embargo, conforme ha pasado el tiempo, el entorno de las reuniones ha sido más amigable y productivo, en función de los resultados obtenidos, que en los barrios y reuniones sectoriales donde actúan más los pobladores mestizos.

5.6.5 Implementación participativa

En lo que se refiere a la implementación de políticas públicas, al acercarnos a la instancia de obras públicas del municipio, encontramos una limitante en cuanto a la corroboración de los datos entregados por el funcionario a cargo. Lo cual supone que las observaciones no recojan la complejidad de lo que “realmente” sucede en Quero en este aspecto.

Sin embargo pudimos ver que los niveles de participación e involucramiento de los pobladores en las mingas, ha sido una práctica cotidiana y constante en el tiempo, incluso antes de la cantonización de Chambo. Así lo recuerda Pilataxi:

acá siempre se ha trabajado en minga, más antes hasta para hacer las casas se llamaba a la gente de las comunas para que ayude a construir (...) a uno también le tocaba ir cuando llamaban, es parte de la minga (...) en tiempos del triunvirato (1964), el pueblo entero hizo minga para hacer la asequia, cosa que cuando los militares llegaron con los tractores nosotros ya habíamos hecho casi todo el trabajo²⁹²

El comentario de Pilataxi se corresponde con el de Sánchez al señalar que sin importar la tendencia política del Alcalde, “siempre que se ha llamado a minga, los comuneros bajan y apoyan en la medida de lo posible (...) algunas veces no se puede pedir más...”²⁹³. Estos testimonios bien pueden ser la corroboración de lo que registramos a través de nuestros observables, en la gráfica 5.26 apreciamos una línea constante a través del tiempo que nos muestra precisamente ese fenómeno. Sin embargo, habría que tener un resguardo sobre la completa horizontalidad de esa línea, en tanto los puntajes recabados reflejan solo dos fuentes oficiales sin documentos de respaldo que aseguren la veracidad de ésta información. Por lo cual se recomienda tener

²⁹² Op cit, entrevista a Pilataxi, 08/2007

²⁹³ Fragmento de entrevista a Susana Sánchez, moradora de Quero, realizada el 21 de agosto de 2007.

ésta medición como un aproximado de lo que en la "realidad" pasó y está pasando en Quero.

Gráfica 5.26



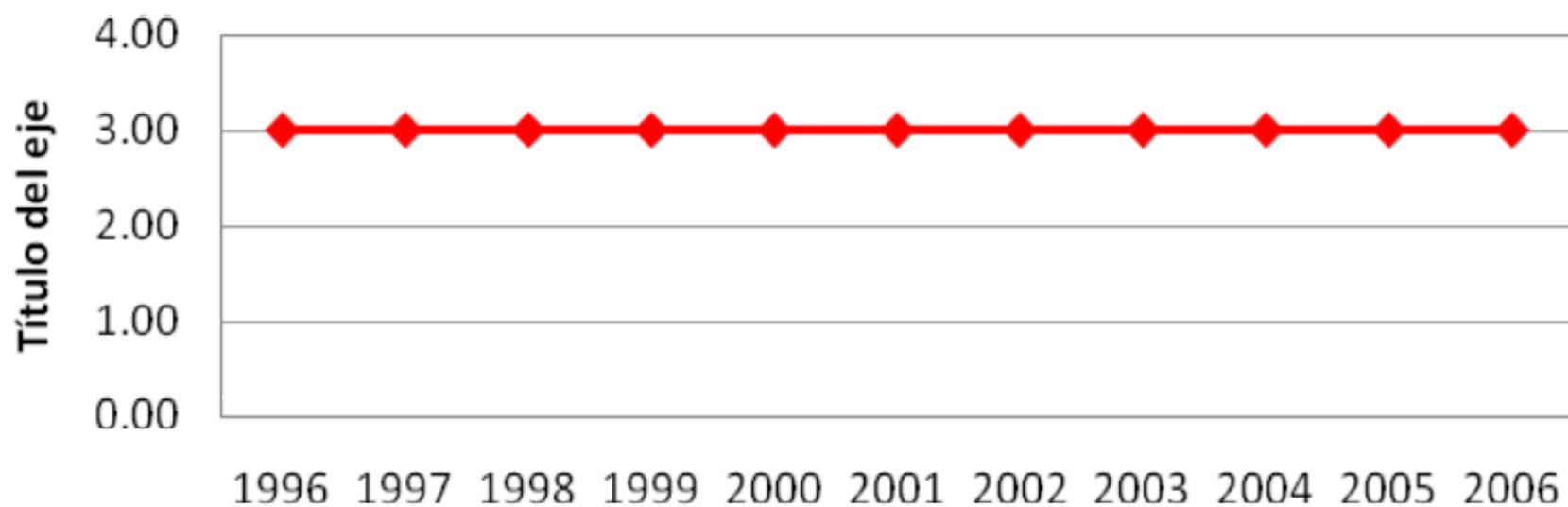
5.6.6 Rendición de cuentas

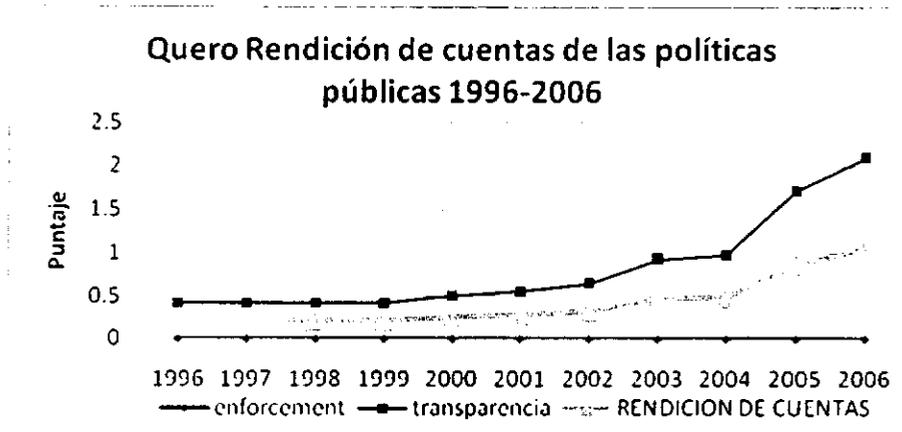
A lo dicho en la presentación de la evolución del ITG de Quero, debo añadir que tanto en 2000 con la decisión de difundir información pública del municipio a través de las radios locales de manera periódica (semanal), como en 2005 con la apertura del portal web del Municipio, varios han sido los pasos que se han dado en Quero en pos de lograr una apertura en la transparencia de la gestión pública. Entre éstos esfuerzos es de resaltar las publicaciones bianuales que edita el propio municipio con información general a cerca de las obras y el avance de los procesos participativos. Sin embargo, todas éstas iniciativas, con excepción de las inherentes al cumplimiento de la Ley Nacional de Transparencia, están debilmente institucionalizadas. De ahí las bajas puntuaciones respecto de la escala de seis puntos que le hemos puesto a este indicador compuesto.

Gráfica 5.27

Gráfica 5.26

Quero, implementación participativa de las políticas públicas 1996-2006





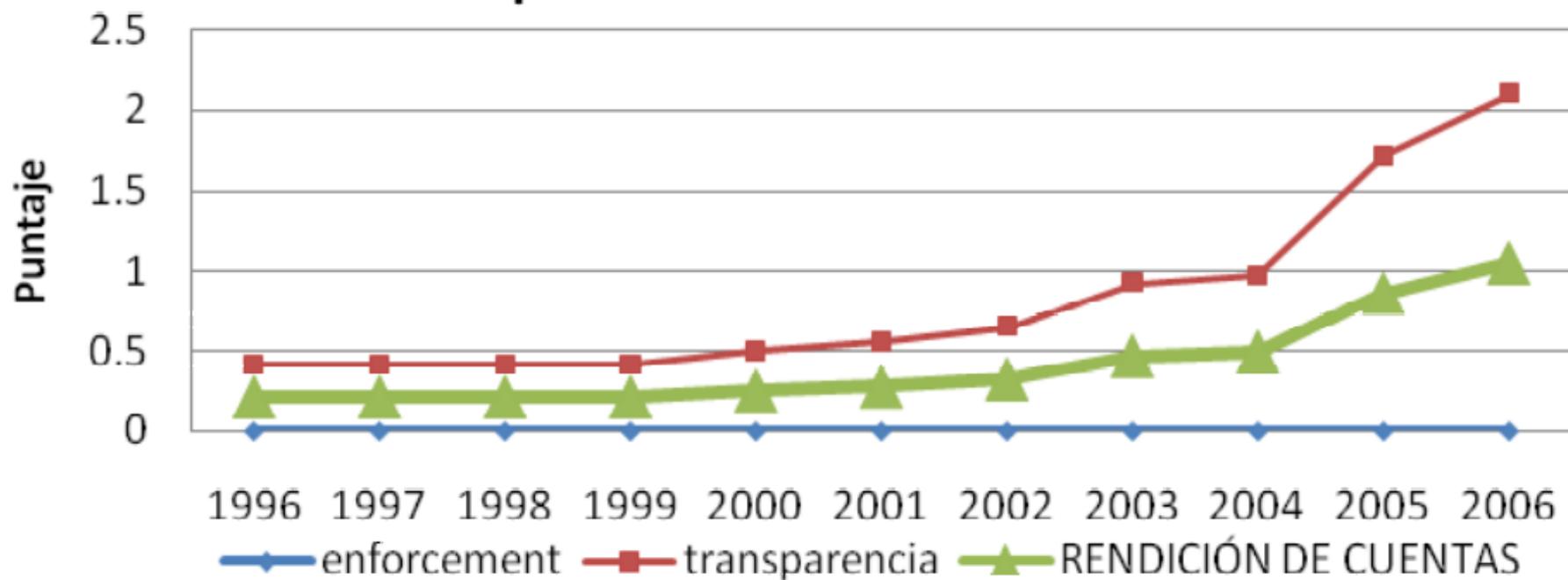
Si tomamos como ejemplo de análisis el portal web de 2006, nos topamos con que la información es incompleta, el lenguaje es poco accequible a los pobladores del cantón que en su mayoría (65%) no ha terminado la secundaria. Además el medio usado para rendir cuentas es de uso privativo para los oriundos del cantón ya que se registra una conectividad de menos del 1%.

Al analizar las publicaciones impresas, es posible identificar varios elementos como la direccionalidad del flujo de la información. A partir de 2005 es visible el interés de comunicar desde el municipio sus acciones y los resultados del plan estratégico. Por lo cual ,en las parroquias se reparte material impreso con información básica la respecto, mas nunca en kichwa. Igualmente es posible encontrar en las casas comunales las revistas del municipio. Aun cuando no sea demandada por la población.

Finalmente, sin mayor comentario, excepto la falta de acompañamiento de las organizaciones existentes a la gestión municipal y el extrañamiento de la cosa pública cantonal que viven los dirigentes de las mismas. Es de señalar que a pesar de contar con una población que valora altamente la participación en las decisiones públicas que le afectan, el proceso de aprendizaje de la cultura de la política de la participación formal y de diálogo intercultural, es todavía una tarea que empieza a trabajarse en Quero.

A decir de Ospina la razón de este hecho radica en la forma en como es canalizada la participación social. En Quero, es indudable la influencia que tiene la iglesia evangélica y ello marca pautas de comportamiento y una ética distinta a la de las organizaciones de base que fueron parte del trabajo de sacerdotes católicos afines con la teología de la liberación y la pedagogía de la

Quero Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006



liberación. Sin embargo, este hecho no es central en la presente investigación, razón por la que dejaré su desarrollo para ulteriores trabajos.

5.7 CHAMBO

El cantón Chambo se ubica en la provincia de Chimborazo, 215 km. al sur de Quito; su población, según el censo de 2001 es de 10.541 personas, de las cuales el 85,73% es indígena y cuyo 99% es de nacionalidad Kichwa-Puruwa (SIISE, 2007: s/p). El cantón no contiene subdivisión administrativa de parroquias; sin embargo, los datos censales muestran que en la zona urbana habita el 34,53% de la población y la zona rural el 65,47%.

5.7.1 La dinámica productiva

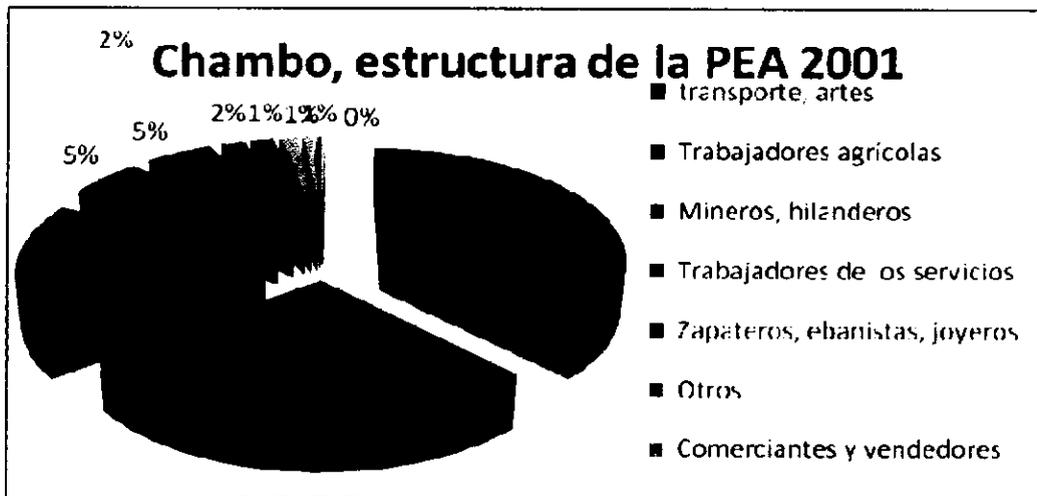
La estructura de la PEA en Chambo no es diferente de la del resto del grupo de estudio. El cantón es un territorio fundamentalmente dedicado a la producción agrícola, donde se cultivan productos del páramo andino por estar ubicado entre los 2.400 y los 2.900 msnm. Así como en Quero, los agricultores de Chambo se dedican a la producción de papas, oca, zanahoria, cebolla y granos andinos como la quínuva; destaca además la crianza de ganado menor con especies nativas como el cuy y el conejo; esta última actividad se orienta básicamente al autoconsumo, aunque en los últimos 3 años se han implementado varios proyectos de comercialización de carne de estos animales para mercados más urbanos e incluso para la exportación a ciudades en el extranjero con una población significativa de ecuatorianos (Madrid, Milan y Nueva York).

En Chambo no se puede entender la relevancia del transporte como actividad económica que ocupa al 38% de la PEA, si no analizamos su ubicación en la red vial de la Sierra centro, ya que este cantón está sobre un nodo estratégico que permite conectarse con las provincias del sur de la sierra y con las de la amazonía. De tal forma que no solo es fácil trasladar los productos que se producen internamente en menor tiempo a otras ciudades, sino que se vuelve un punto intermedio y de acopio de varios insumos en la cadena de producción agrícola. Sin embargo, el cantón, a diferencia de Salcedo, no presenta un desarrollo comercial importante, por lo que bien puede

decirse que es un lugar de paso, más no un lugar de intercambio o llegada de mercancías.

La propiedad de la tierra en Chambo está altamente fragmentada y marcada por el minifundio, aspecto que comparte con Cotacachi, Quero y Pallatanga. Adicional a la agricultura, en Chambo es de destacar un importante 18% de la PEA que se dedica a la producción de textiles. En la gráfica 5.28 apreciamos la estructura ocupacional de la PEA, donde son visibles todos los aspectos que detallamos; ya que, las tres actividades económicas más importantes a las que se dedican los chambeños son: transporte y artes, trabajo agrícola e hilandería.

Gráfica 5.28

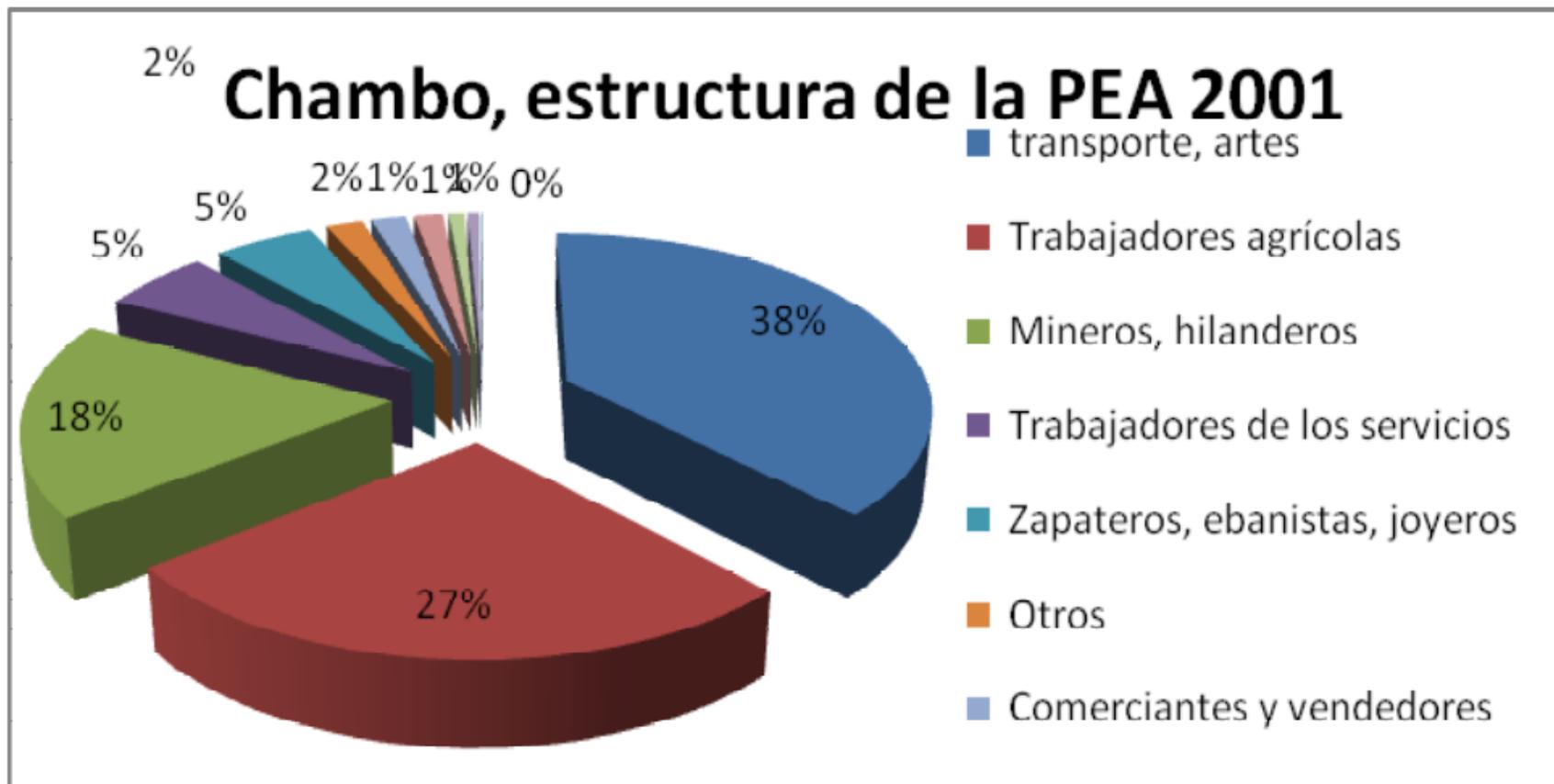


El IPNBI de Chambo es de 71,8% de la población. Así como a la población de Quero, en Chambo las erupciones del Tungurahua causaron grandes pérdidas en los cultivos, lo cual supuso situar en condición de vulnerabilidad a gran parte de su población. Sin embargo, la pobreza en Chambo no experimentó una variación del IPNBI como la que se dio en Quero o incluso como la de Pujilí, cantón que también se vio afectado por fenómenos telúricos de similar magnitud en el mismo periodo, pero con niveles de pauperización de la población bastante mayores.

5.7.2 El MIE en Chambo

En Chambo, la única OSG es la Corporación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Chambo (CODOCABCH). La CODOCABCH

Gráfica 5.28



agremia a 9 OPG's; con presencia activa en 23 comunidades. Estas organizaciones, de la misma forma que las de Quero, son orgánicas a la FEINE y no demuestran una alta capacidad de movilización social con intencionalidades políticas dentro del proyecto del MIE.

La filiación religiosa manifiesta del 60% de la población de Chambo es cristiana-protestante (SIISE 4,5, 2007: s/p); lo cual explica en gran parte la articulación ideológica y la direccionalidad política que toman las organizaciones de la CODOCABCH. Si tomamos en cuenta que las organizaciones evangélicas buscan una acción colectiva ligada más al trabajo y la producción que a la misma reivindicación de tipo étnico, como si lo hacen las organizaciones relativas al ECUARUNARI, podemos entender que, en el caso de Chambo, la CODOCABCH ofrece estímulos para la acción colectiva de los campesinos indígenas que se corresponden con una ética en la cual la movilización contenciosa está fuera de las opciones que maximizan el interés de los individuos.

A decir de Humberto Cholango, presidente de ECUARUNARI, en Chambo una vez institucionalizada la titularización de las tierras y el reconocimiento pleno de la ciudadanía de los indígenas, las organizaciones perdieron su referente de movilización política; pasando a un momento de articulación social con la dinámica productiva. Por eso, el líder del MIE califica como "inexistentes" políticamente a las organizaciones indígenas de Chambo, ubicandolas más bien en el plano de asociaciones de tipo mercantil, religioso y en algunos casos de carácter gregario²⁹⁴.

En nuestras observaciones de campo, constatamos el bajo nivel de vinculación política que tienen las organizaciones en este cantón. Encontramos que el eje de la religiosidad y el culto moviliza a buena parte de las asociaciones que funcionan como OPG. Al visitar las sedes de estas organizaciones nos topamos con que gran parte del trabajo organizativo se hace en base al voluntariado y la iglesia (evangélica) capta y canaliza recursos en "obras sociales". Al consultarle al pastor Aurelio Montesdeoca sobre el sentido político que tenía la asociatividad y la forma comunal de organización social, supo responder que "el propósito de las OPG's que participan de la

²⁹⁴ Op. cit, entrevista a Humberto Cholango, 08/2007.

CODOCABCH es el de generar mejores seres humanos y honrar a Jesucristo (...) a través del trabajo y el cuidado de las familias²⁹⁵. Con lo cual quedaría de manifiesto el por qué en Chambo la acción contenciosa de las organizaciones sociales no genera una participación importante en la discusión de los temas de política pública local.

5.7.3 La hechura de las políticas públicas en Chambo

Con la ganancia en las elecciones de 2004 de Rodrigo Pazmiño, mestizo, comerciante, productor de papas y de militancia social-cristiana, en Chambo se inauguró una etapa donde se replantearon las prácticas de gobierno que hasta ese momento eran autoritarias y clientelares. La alcaldía de Pazmiño, que contó con mayoría en el Concejo Municipal, desde su inicio se planteó como objetivo “generar un gobierno local que se caracterice por la participación democrática y activa de los diferentes sectores sociales organizados”²⁹⁶.

Al consultar a Pazmiño sobre cuáles fueron las primeras acciones que emprendió en su gestión para alcanzar su objetivo, el Alcalde señaló que fue la firma de dos convenios el hecho que “marcó el inicio de una gestión municipal diferente”. El primer convenio que firmó el Alcalde para la cooperación y asesoría en la reingeniería de los procesos gubernamentales fue con el Ayuntamiento de Madrid; mientras que, el el segundo convenio se firmó con la Escuela Politécnica Nacional. Las dos instituciones, en conjunto, desarrollaron un diagnóstico de la realidad socioeconómica del cantón que serviría de base para la discusión abierta sobre políticas públicas que se trataría de propiciar en un segundo momento. Sin embargo, ninguna de las instituciones propuso la confección de un plan de desarrollo estratégico de manera institucionalizada; así como, tampoco vieron necesario el desarrollo de una planificación participativa del presupuesto municipal.

En términos de la evolución del ITG de Chambo, en 2004 advertimos un punto de ruptura con la tendencia histórica de pequeñas fluctuaciones alrededor de un puntaje de 1,7 (en escala de 18). Para 2005 y 2006

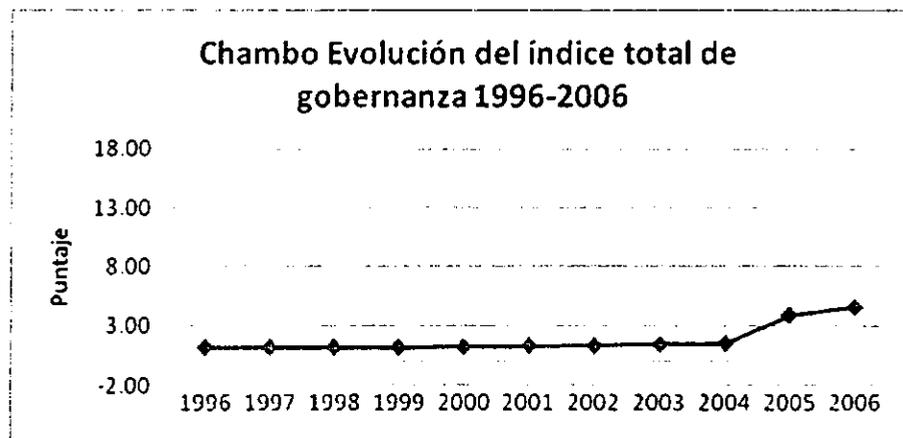
²⁹⁵ Fragmento de entrevista a Aurelio Montesdeoca, pastor evangélico en Chambo, realizada el 26 de agosto de 2007.

²⁹⁶ Fragmento de entrevista a Rodrigo Pazmiño, alcalde de Chambo, realizada el 26 de agosto de 2007.

observamos, efectivamente, un cambio en las prácticas de gobierno. Sin ser un ejemplo de la gestión pública a nivel nacional, es claro, según lo vemos en la gráfica 5.28, que en Chambo durante los últimos años se han desarrollado importantes esfuerzos para llevar adelante prácticas gubernativas participativas, transparentes y donde el Municipio no es el actor único en la hechura de las Políticas Públicas.

Es de resaltar que en Chambo la práctica de la Minga es cotidiana y frecuente para la realización de obras de infraestructura básica que no requieren de una intervención técnica, ni de materiales especializados o que impliquen una alta inversión económica. Así constatamos que comunmente se convoca a mingas para arreglo de vías, construcción y ampliación de canales de riego, limpieza, etc. Este hecho hace que en términos generales, aún existiendo una mínima rendición de cuentas y una casi nula planificación y toma de decisiones participativa, hasta 2004, la línea de evolución del ITG no sea tan cercana a cero, aun cuando es todavía muy baja para la escala de 18.

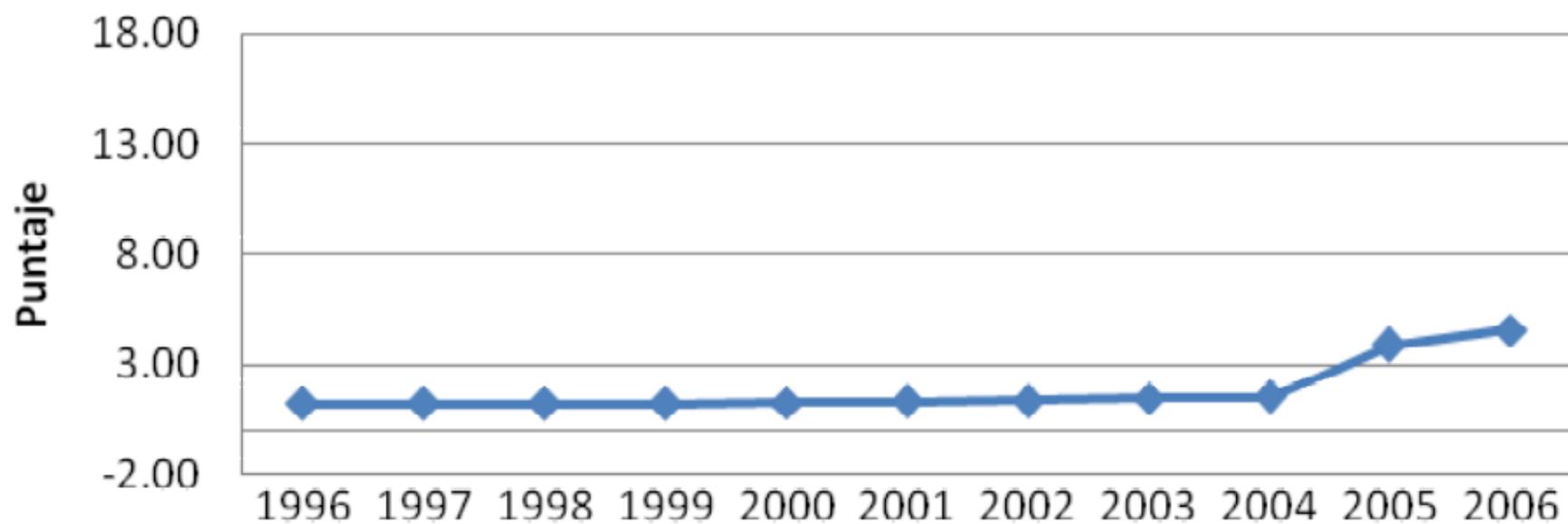
Gráfica 5.28



Las prácticas gubernativas “virtuosas” que monitoramos en Chambo, a partir de 2004, son aquellas relativas a la inclusión de la figura de la minga como una manera de promover formalmente la implementación participativa de las políticas públicas. Por otro lado, es importante señalar que tanto la planificación participativa, como la rendición de cuentas sufren cambios en la forma de concebirse como parte integral de una “gestión de gobierno local democrático” de la alcaldía de Pazmiño. Así, al revisar la gráfica 5.29 de evolución en el tiempo de los tres componentes de nuestro ITG, encontramos que la planificación participativa es la que experimenta un mayor repunte con el

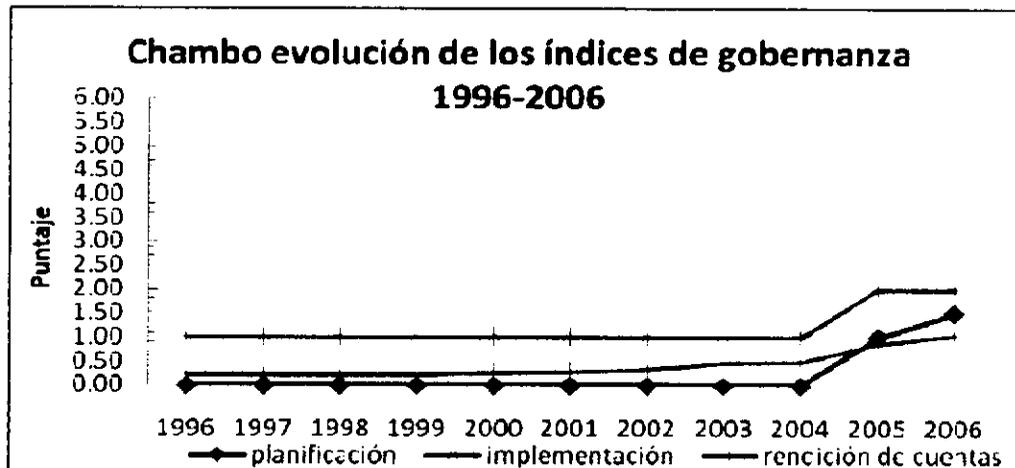
Gráfica 5.28

Chambo Evolución del índice total de gobernanza 1996-2006



cambio de administración municipal (línea azul); mientras que, los cambios relativos a la rendición de cuentas han sido más bien incrementales, pero a partir de 2002 con la implementación de la ley nacional de transparencia en el acceso a la información pública.

Gráfica 5.29



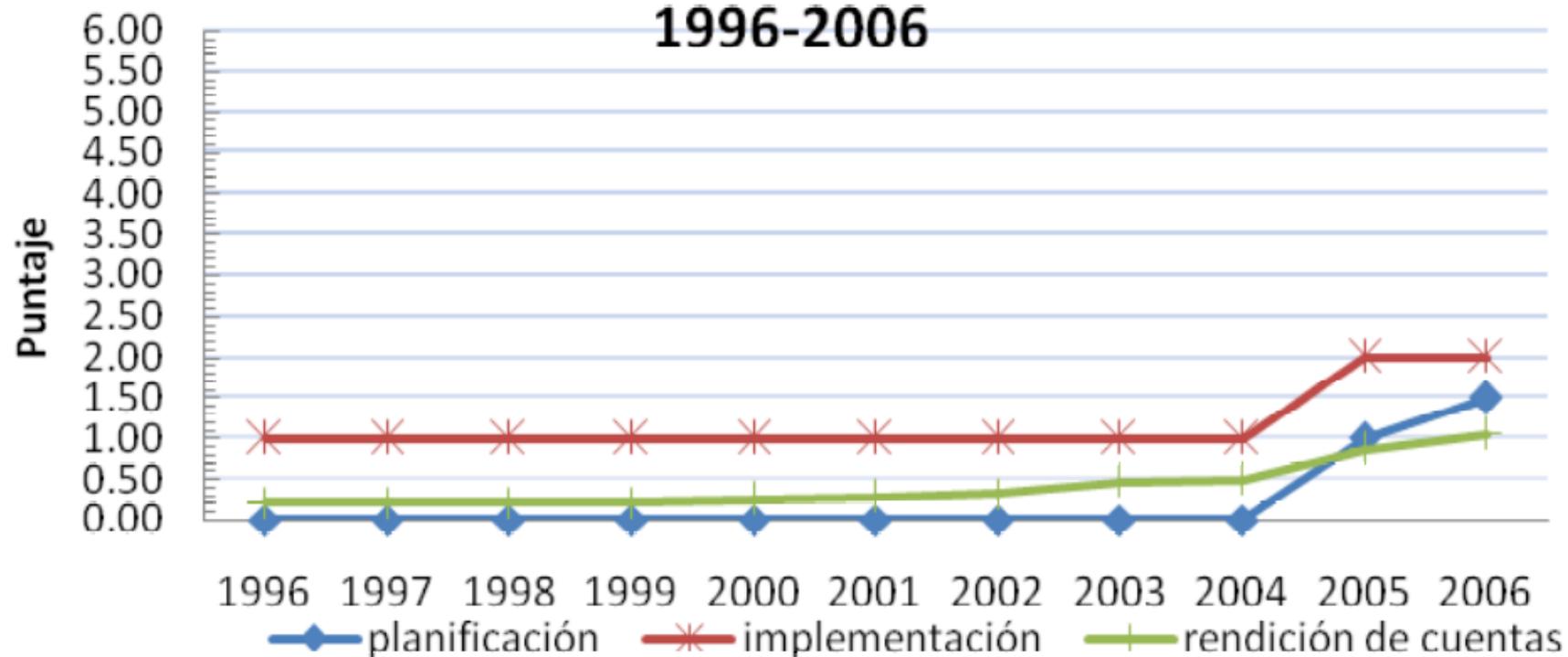
5.7.4 El diseño-planificación participativa

Visto en una escala ampliada, el cambio experimentado en 2005 en el puntaje de planificación participativa se debe, como se ha dicho, a la realización de diagnósticos y talleres para la planificación estratégica en el cantón. Es claro, que con la colaboración de los técnicos del Ayuntamiento de Madrid y de la EPN, se potenció la intención discursiva del alcalde en cuanto a la inclusión de las iniciativas particulares y de organizaciones en la formulación de las políticas públicas.

A pesar de que en la escala ampliada vemos un cambio dramático de la puntuación del componente planificación participativa de 0 a 1,5 en dos años, en la escala de 0 a 6, que es en la que mesuramos este componente, el avance parece ser más bien modesto, conforme lo vemos en la gráfica 5.30. La razón de aquello se debe a que los procesos de planificación participativa aún no han sido institucionalizados formalmente y, por otro lado, tampoco han superado una sombra corporativista en la convocatoria a la participación ciudadana. ya que la convocatoria se la hace por invitación directa y por escrito a los miembros de las organizaciones presentes en el cantón:

Gráfica 5.29

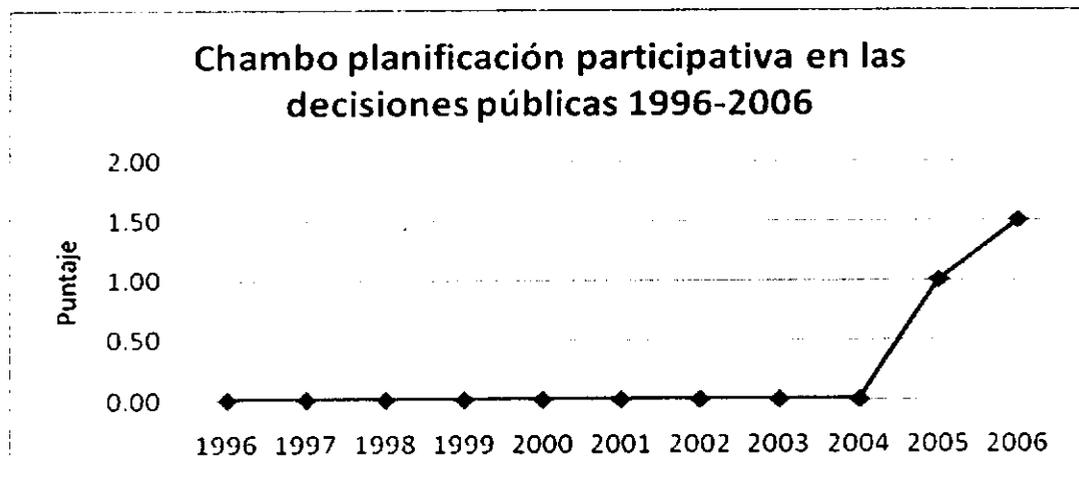
Chambo evolución de los índices de gobernanza 1996-2006



asociación de transportistas livianos, cooperativas de taxis, juntas de aguas, iglesia evangélica, iglesia católica, CODOCABCHentre otras.

Es de resaltar que las memorias de los talleres realizados, todos ellos en la cabecera cantonal, es esquemática y recoge los acuerdos y los puntos del orden del día a tratar. En los documentos a los que tubimos acceso no se lleva una memoria histórica de los debates y los puntos en desacuerdo, así como de dónde salieron las propuestas. Por otro lado, pese a ser una convocatoria signada por el alcalde, no cuenta con una resolución u ordenanza municipal que la respalde, excepto los dos convenios que enmarcan la cooperación interinstitucional a los que hace referencia el Alcalde Pazmiño.

Gráfica 5.30



5.7.5 Implementación participativa

En Chambo, a decir del presidente de la comisión de planeamiento y urbanismo, Juan Tene, “la minga ha sido una práctica que se ha mantenido por generaciones, desde nuestros antepasados, para que la comunidad trabaje para lograr los bienes públicos”²⁹⁷. Más allá de si son o no bienes públicos las obras de infraestructura que se logran desarrollar con el esquema de implementación participativa de las políticas públicas, lo importante de la declaración de Tene es que la minga ha sido un uso común en la cultura de las políticas de Chambo. Con ello quiero explicar porqué en la gráfica 5.31 el componente de Implementación participativa de las políticas públicas no parte

²⁹⁷ Fragmento de entrevista a Juan Tene, presidente de comisión de planeamiento y urbanismo de Chambo, realizada el 26 de agosto de 2007.

Gráfica 5.30



de cero y más bien durante el periodo 1996-2004 la evolución de este indicador nos muestra que ha permanecido constante en un puntaje de uno (en escala de seis).

Gráfica 5.31



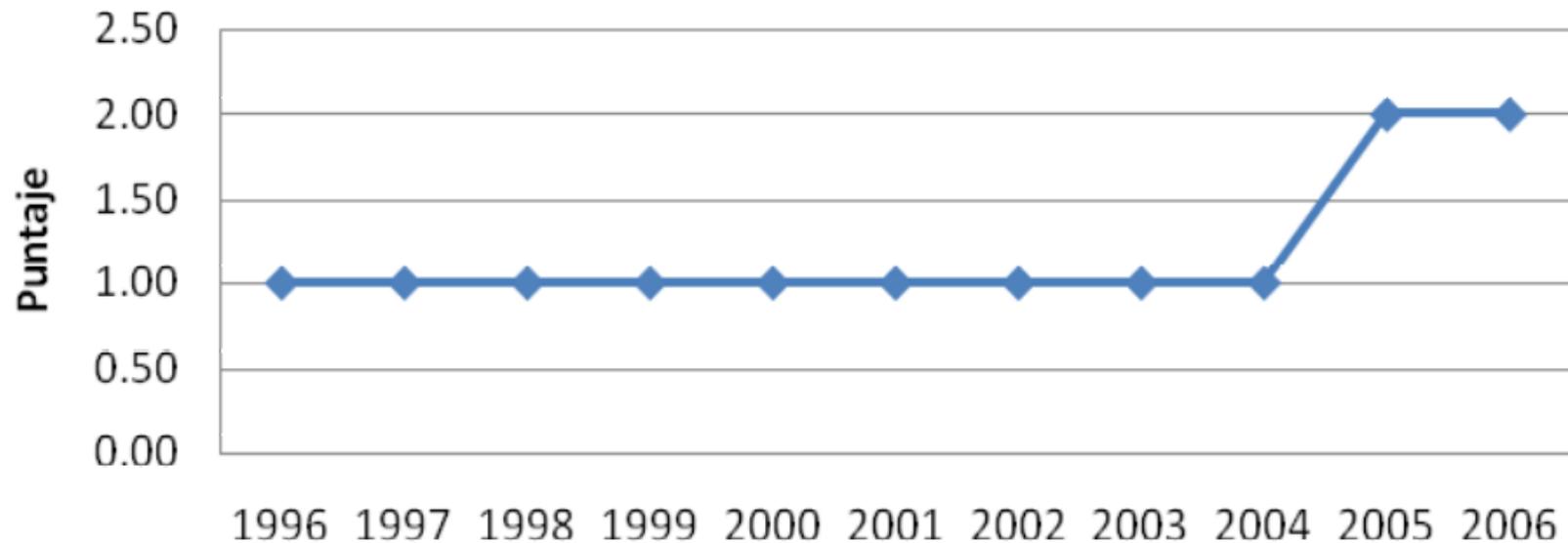
El punto de quiebre y ascenso en la línea de la gráfica 5.31 nos dice que con la nueva gestión municipal, se logró institucionalizar de cierta medida a través de convenios y acuerdos formales la participación de la población en la ejecución de las políticas. Sin embargo el reconocimiento formal, no implica una institucionalización fuerte del mecanismo, ya que las reglas de participación y la norma misma que la rige no es del todo completa ni específica. De tal forma que en el cómputo de nuestros datos observados registramos un puntaje relativamente bajo de 2 en una escala de 6, pese a los esfuerzos realizados por la población y el mismo municipio por hacer de esta práctica el centro de atención de su gestión.

5.7.6 Rendición de Cuentas

Para hablar de la evolución del componente de rendición de cuentas, nos referiremos a las tendencias y cambios que nos presenta la gráfica 5.32. Al igual que en Quero, donde encontramos una baja presencia del MIE, en Chambo la capacidad de “enforcement” de parte de la ciudadanía para hacer cumplir los acuerdos y compromisos del agente gubernamental es prácticamente nula. La línea azul horizontal, de la gráfica 5.32 nos dice que no hay capacidades institucionales, ni tampoco acciones colectivas registradas, que nos hagan pensar que durante el periodo de análisis haya existido una

Gráfica 5.31

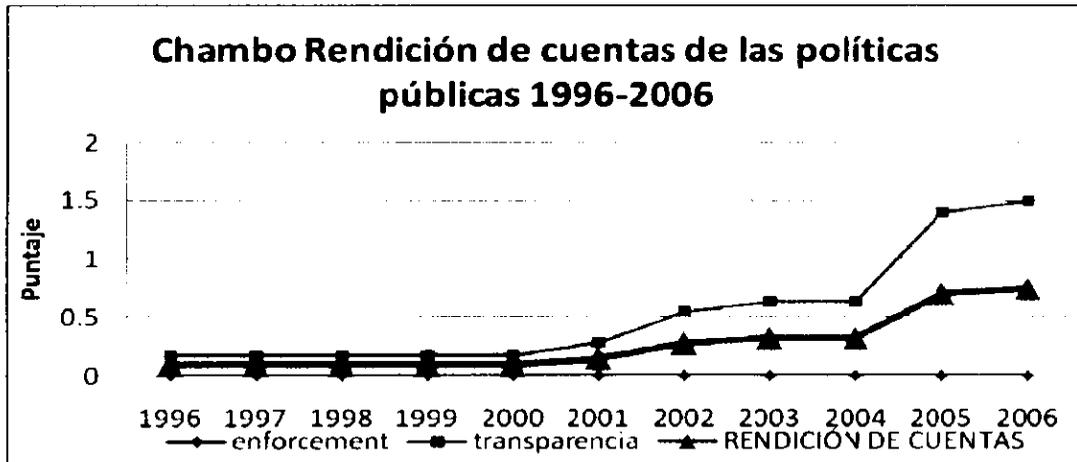
Chambo Implementación participativa de las políticas públicas 1996-2006



interpelación, desde los actores organizados, hacia el actor gubernamental para exigir se cumpla con el mandato del principal.

Para continuar con la descripción de la evolución incremental del componente rendición de cuentas, marcado en línea verde, es inevitable discutir las razones de los cambios en la transparencia en el acceso a la información pública. Para ello, es importante revisar la evolución de la línea roja en la gráfica 5.32. Como vemos, lo que denominamos cambio incremental en la transparencia, tiene dos puntos de ruptura en las tendencias históricas: el primero que se da en 2001, tiene que ver con acceso a información orgánica-institucional; y el segundo, en 2005, que tiene que ver con el cumplimiento total de la Ley Nacional de transparencia. Por tratarse de un promedio entre los veintiocho observables ponderados de trnsparencia y los dos observables de “enforcement”, la línea verde va a reflejar la tendencia de la línea roja, pero en un nivel menor, en cuanto al puntaje alcanzado.

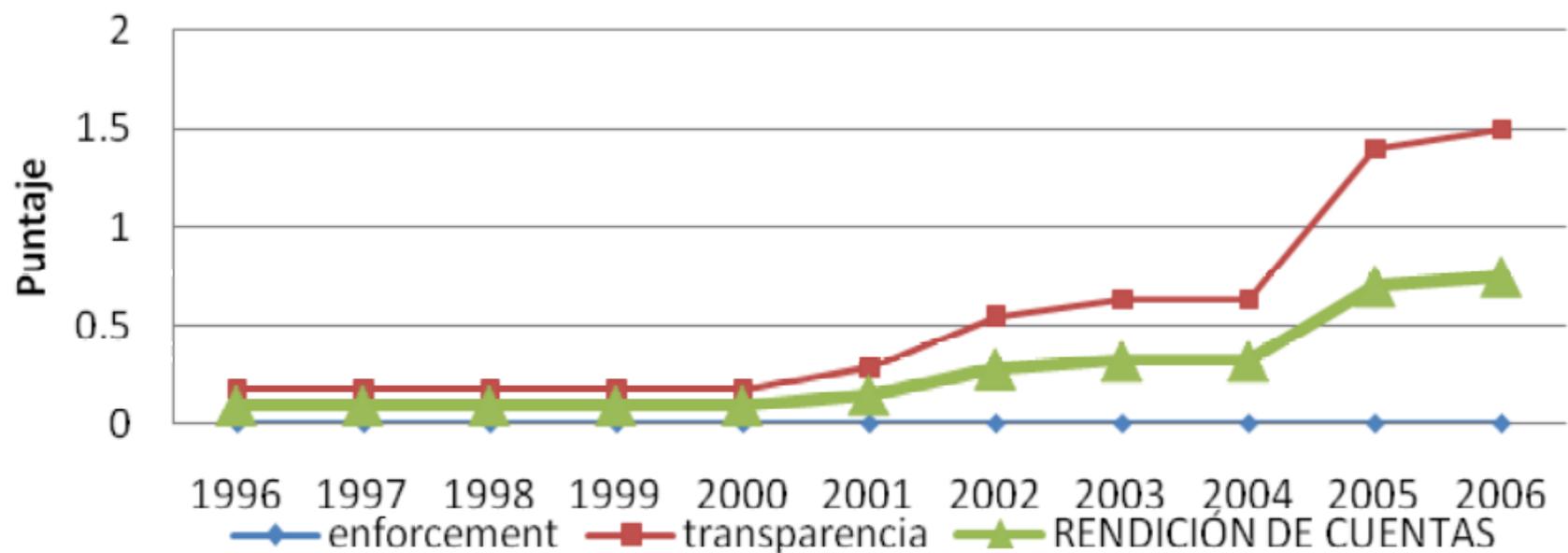
Gráfica 5.32



En los pormenores del cumplimiento de la ley nacional de transparencia y acceso a la información pública, debo señalar que en 2002, una vez expedida la ley, el alcalde opta por hacer un primer esfuerzo comunicativo de los datos exigidos en la ley; sin embargo se alcanza a cumplir con apenas 7 de los 28 ítems, lo cual no representa un mayor ascenso en el puntaje registrado. El tipo de publicación fue impreso, en español solamente, de distribución restringida a los eventos organizados por el municipio y de un tiraje de 1000 ejemplares.

Gráfica 5.32

Chambo Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006



El uso de medios radiados, si bien no es extraño para los últimos dos alcaldes, no ha sido el más explotado, ya que la periodicidad de las intervenciones es irregular y no tiene el formato de comunicación bilateral con la comunidad, sino que se da de forma unilateral y muchas veces solo en entrevistas puntuales, donde las respuestas se dirigen al entrevistador de turno.

El flujo de la información, es importante señalar que, en 2005 cambia de criterio, al menos para los ítems relativos a datos sobre presupuestación y orgánico-funcionales del municipio como organización, ya que sin necesidad de solicitud formal, un ciudadano cualquiera puede recibir esta información de manera gratuita y de forma relativamente ágil ya que existe material de difusión en lugares estratégicos del cantón. Por otro lado, hay que señalar que con la apertura del portal web, se ha logrado publicitar 20 de los ítems requeridos en la ley ya en 2006. Sin embargo el tema de la conectividad es una traba que imposibilita al 98% de la población tener fácil acceso a estos datos. Esto es prueba que el mecanismo de transparencia no está diseñado para rendir cuentas a la población de Chambo, sino a los niveles superiores de gobierno.

5.8 PUJILÍ

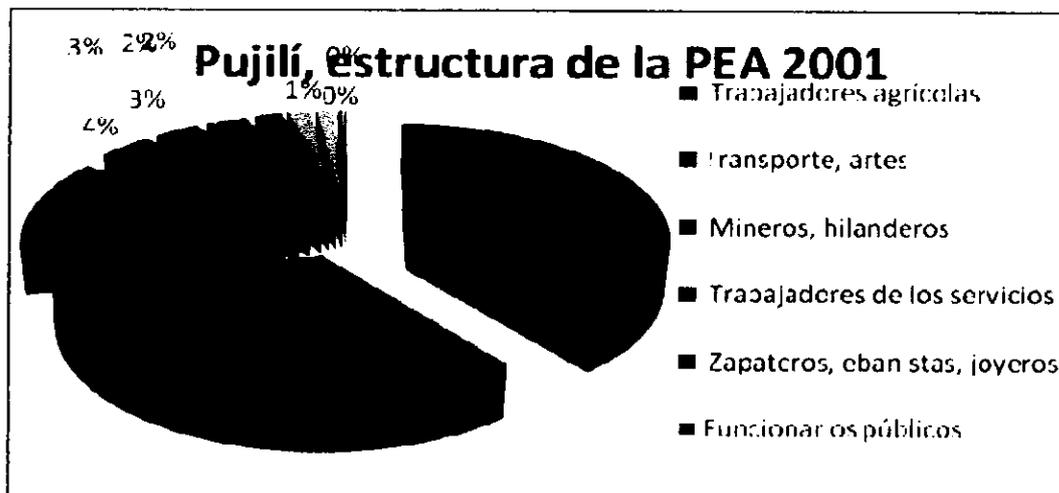
El cantón Pujilí se ubica en la provincia de Cotopaxi, 140 km. al sur-este de Quito; su población, según el censo de 2001 es de 60.728 personas, de las cuales el 85,47% es indígena y cuyo 99% es de nacionalidad Kichwa (SIISE, 2007). Pujilí, que obtuvo el estatus de cantón en 1856, administrativamente se divide en siete parroquias; en la zona urbana (parroquia Pujilí) habita el 21,33% de la población y en la zona rural (el resto de parroquias) el 88,77%.

5.8.1 La dinámica productiva

La estructura de la PEA de Pujilí refleja que alrededor de la agricultura se congrega económicamente al menos el 73% de la población (verse gráfica 5.33). Lo cual quiere decir que la producción de bienes primarios es la base de la economía local. Por tratarse, también, de un cantón de páramo andino, la producción se centra en tubérculos, hortalizas de altura y actividades de ganado menor. La porción de territorio dedicado a la ganadería (20% de las

tierras cultivables) es significativamente menor que la dedicada a la agricultura (60%). Aún cuando existen todavía haciendas de gran tamaño bajo el esquema de trabajo asalariado, es de resaltar que en Pujilí el minifundio produjo, en gran medida, la pauperización de la población y la migración interna de la misma hacia Quito y Guayaquil. Prueba de ello es el estancamiento de la tasa de crecimiento poblacional en un nivel bajo y por otro lado una pirámide poblacional robusta en los adultos mayores y en los menores de 15 años²⁹⁸.

Gráfica 5.32



Fuente SIISE 4.5

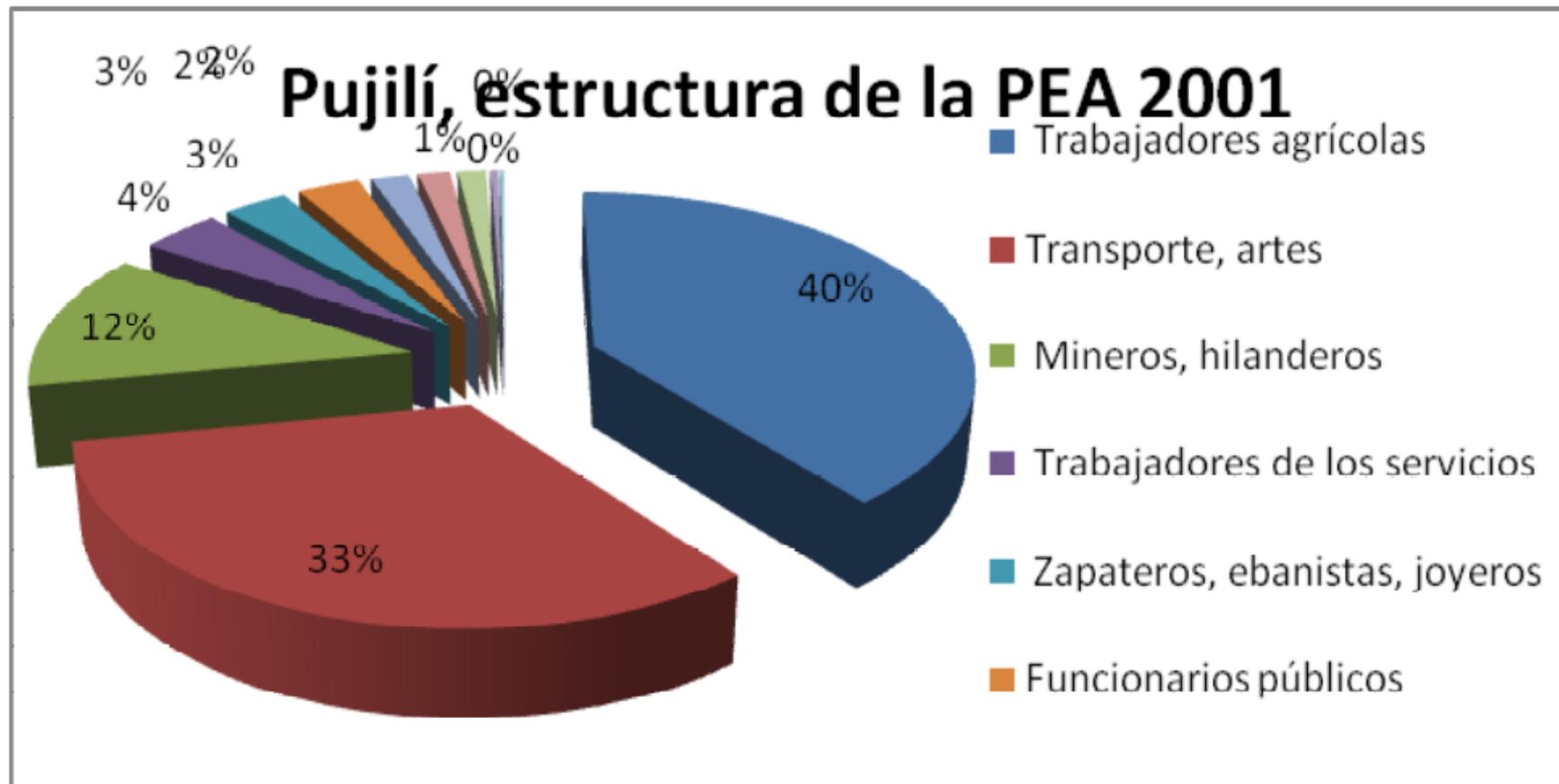
5.8.2 El MIE en Pujilí

Pujilí es un caso especial en cuanto a la presencia del MIE, ya que, si bien es cierto que el 85,47% de la población es indígena y el 100% de la misma participa en al menos una organización de base relativa al MIE²⁹⁹; según nuestra categorización, la presencia del MIE es baja. Ello se debe a que en Pujilí se detecta un bajo nivel de organicidad (monitoreado a través de la capacidad de movilización contenciosa y la articulación con las acciones colectivas de los niveles superiores de la organización). Por otro lado, pese a tener una estructura formalmente reconocida y que participa en las elecciones locales de manera constante, el MUPP NP nunca ha conseguido estar entre las dos primeras fuerzas políticas del cantón. Lo cual en sí mismo hacen que Pujilí

²⁹⁸ Verse en capítulo 1 de la dinámica poblacional de cada uno de los cantones.

²⁹⁹ Para un análisis exhaustivo del caso de Pujilí, en términos de las razones de la baja incidencia del MIE, verse (Rodríguez, 2008)

Gráfica 32



sea un caso atípico y digno de ser estudiado con más detalle, una vez revisado el capítulo 4.

Para Lourdes Tibán (2003), el proceso de organización del MICC en Pujilí se ve accidentado por los recurrentes conflictos sobre la posesión de la tierra. Durante los noventa existieron múltiples tensiones que obligaron a los dirigentes a extremarse y mediar en base a la justicia indígena respecto de estos conflictos. Sin embargo, al carecer de formalidad institucional estas mediaciones, con el tiempo recaían en nuevos conflictos. Por lo que muchas veces la legitimidad de los líderes comunales se veía afectada.

Otro fenómeno particular de Pujilí en cuanto al proceso organizativo es que precisamente por los graves problemas de pobreza y vulnerabilidad, las acciones colectivas del MICC han sido conducidas para interpelar a las autoridades provinciales o nacionales. Sin embargo en el ámbito local ha habido un extrañamiento de la política local, como lo señalamos oportunamente en el capítulo 1 y 4.

Pese a que en Pujilí se registran, según datos del CODENPE, 7 OSG orgánicas al ECUARUNARI, las mismas que agrupan a 175 OPG's donde milita el 100% de la población indígena, el MUPP NP no logra tener una votación sostenida y lo suficientemente alineada a lograr ganara las elecciones de alcalde. Por lo cual es interesante observar de cerca el papel que tiene el Alcalde Arrollo, quien ha ocupado el cargo por más de 4 periodos consecutivos.

Es importante para este estudio tener en cuenta este caso, debido a que incluso sin tener una alta presencia del MIE, en términos de resultados tanto electorales como contenciosos para la política local; la dinámica cultural relativa al ethos comunitario y a la cultura de la política de la población, mayoritariamente indígena, nos permitirá explicar ciertas prácticas gubernativas en el espacio cantonal.

En otras palabras, para efectos de este estudio, no me centraré en analizar los por qué hay un desfase entre los fracasos electorales del MUPP NP y el relativo éxito organizativo de las 7 OSG's de Pujilí. En lugar de aquello me ocuparé de dar cuenta en cómo el ethos comunitario da forma a la participación de los actores no gubernamentales en un entorno altamente clientelar y directivo en la generación de políticas públicas.

5.8.3 La hechura de las políticas públicas en Pujilí

Durante los últimos veinte años, Pujilí ha sido gobernada por un alcalde afiliado a la Izquierda Democrática (partido de tendencia social demócrata). El esquema de gobierno alrededor de su figura ha sido altamente directivo y personalista. Así lo expresa el propio alcalde

Mi gestión ha sido exitosa debido a la disciplina que he logrado impartir tanto en el municipio, como en la misma población y a la capacidad de liderazgo que he sabido mostrar para afrontar las crisis de nuestro pueblo³⁰⁰

Lejos de los tintes discursivos que pueden generar las declaraciones del Alcalde, a decir de Fernando Velasteguí, oriundo y residente urbano de Pujilí, el autoritarismo del cuatro veces alcalde ha marcado la vida política y la forma de entender las políticas en el cantón:

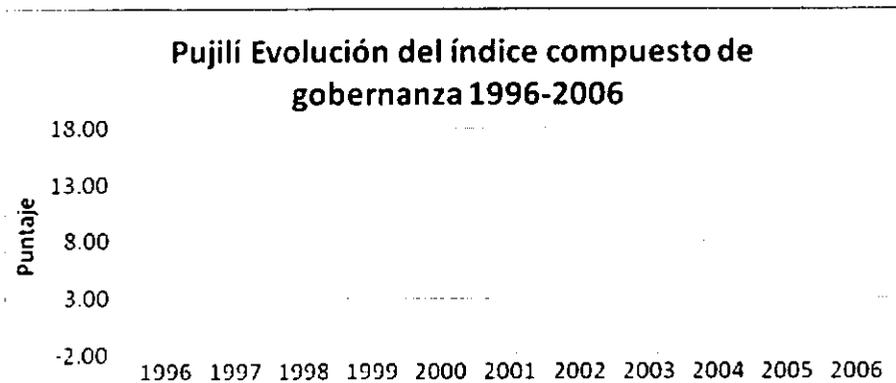
Arrollo es un personaje autoritario, con quien es difícil hablar o discutir desde un punto de vista que no sea el de él. Como político ha sabido manejar bien a los hacendados e inclusive a los indios (...) Al principio entró en una alianza con algunas de las organizaciones cercanas a la Casa Campesina, esto en 1992 cuando todavía no había Pachakutik (...) no le apoyaban todos, pero fue suficiente para mantener contentos a una parte de los dirigentes indios (...) claro, como nunca ha ido en contra de los hacendados como Rodríguez Lara y compañía ellos han sostenido sus campañas electorales (de Arrollo), ya que al final les conviene, porque las obras y las licitaciones siempre les favorecen a los mismos de siempre, las familias que fueron y siguen siendo dueñas de las mejores tierras.³⁰¹

Al analizar la evolución del ITG en Pujilí, encontramos varias peculiaridades. En principio, si vemos el cambio sustantivo que tienen los observables de 1996 a 1997, notamos un salto enorme de seis puntos en escala de 18, conforme lo apreciamos en la gráfica 5.34. Tal salto se debió a un hecho Asimismo dramático e inesperado, el terremoto de Pujilí de noviembre de 1996. La razón fundamental del salto en el puntaje, se debe a que para lograr reconstruir la infraestructura básica del cantón, bajo una circunstancia de emergencia, se involucraron, casi sin beneficio de inventario, prácticamente todos los miembros de la comunidad política en las tareas de implementación del plan de reconstrucción emergente del Cantón.

³⁰⁰ Entrevista a Marcelo Arroyo, alcalde de Pujilí, realizada el 19 de agosto de 2007.

³⁰¹ Entrevista a Fernando Velasteguí, morador de Pujilí, realizada el 19 de agosto de 2007

Gráfica 5.34

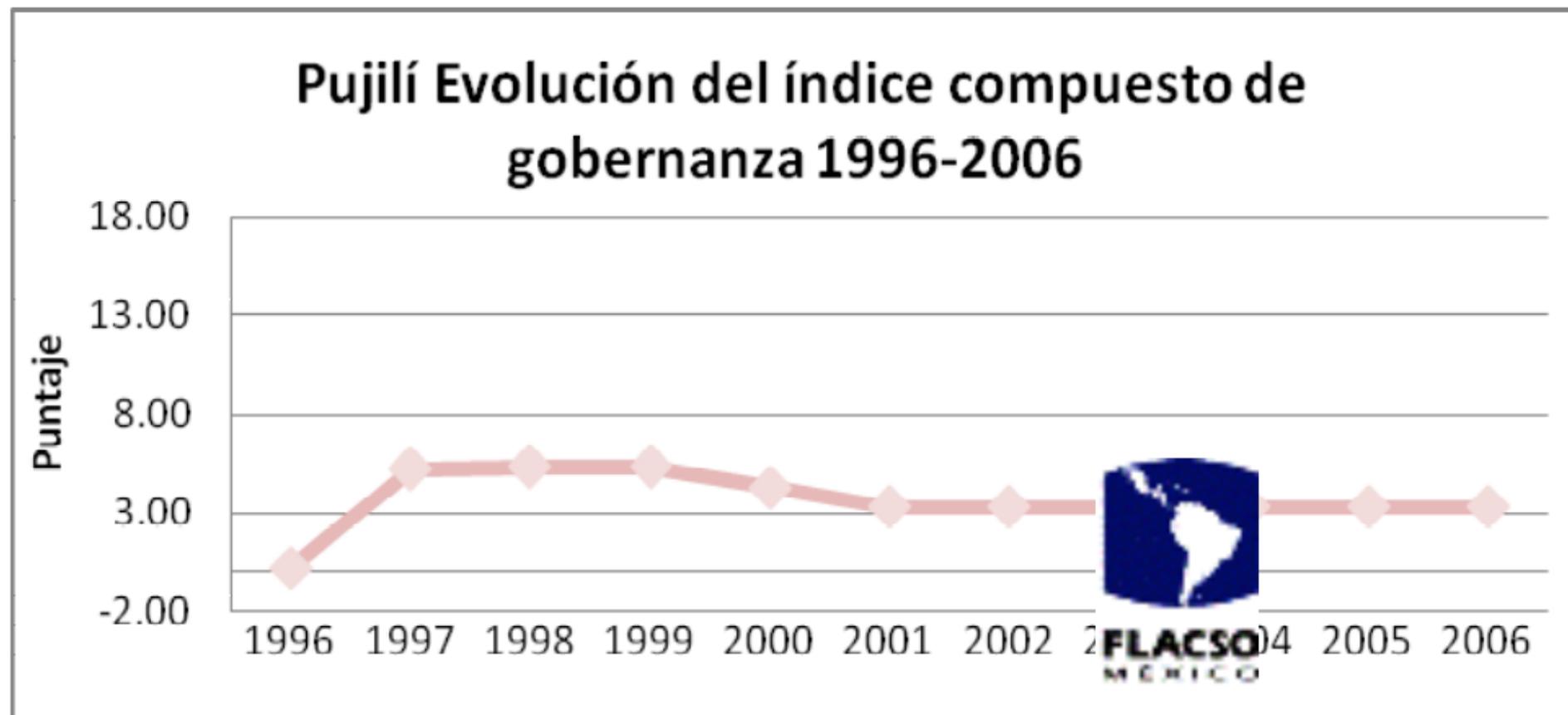


Como podemos apreciar en la gráfica 5.34, luego de 2000, cuando termina la intervención de los organismos gubernamentales (nacionales) encargados de la reconstrucción y el apoyo comunitario, el ITG se estabiliza en un nivel cercano a los 4 puntos en la escala de 18. Para lo cual existen varias explicaciones.

Debido a la situación de emergencia ocasionada por el terremoto ocurrido en 1996, las prácticas directivas “*top-down*” del alcalde Arroyo se vieron modificadas de manera abrupta. Los factores que incidieron directamente en este fenómeno fueron: por un lado la intervención del gobierno nacional, que desplazó al alcalde de su protagonismo y hegemonía en la red política local, a través de un recurso como la declaratoria de territorio en emergencia, que sin duda es privativo de ese actor nacional dueño del monopolio de la fuerza. Mientras que por otro lado la falta de recursos del mismo municipio para atender a la emergencia lo obligó a ceder otros espacios de poder ante actores internos como las organizaciones sociales y ante actores externos como ONG’s.

Veamos brevemente como se dio la intervención estatal. Según datos oficiales (MEF, 2000: s/p), durante la declaratoria de emergencia del cantón Pujilí, por motivo del terremoto se entregaron recursos equivalentes a tres veces el presupuesto anual del municipio. Sin embargo, el flujo de recursos financieros no fue directo del Ministerio de Finanzas al Municipio, de hecho tan solo un 10% del total entregado fue una ampliación de la partida presupuestaria original de Pujilí; el resto de recursos, el 90%, se canalizaron vía ministerios,

Gráfica 5.34



coordinados por un una comisión de atención a la emergencia presidida por el Gobernador de la provincia de Cotopaxi³⁰².

Más allá de la desconfianza y el deseo de quitarle protagonismo al alcalde Arrollo, de parte del mismo presidente de la república, al ver la forma en cómo llegaron los recursos para atender a la emergencia observamos un hecho particular, que es la súbita recomposición de la red política local, en la cual se sitúa como nuevo actor central el gobierno nacional. El instrumento de política puntual que usó el actor gobierno para emprender la reconstrucción del cantón fue el plan de reconstrucción emergente de Pujilí (El Comercio, 2000: A2). Dicho plan se elaboró bajo una metodología corporativa, y de convocatoria cerrada, ya que en las 10 reuniones que mantuvo el comité de emergencia, se contabilizan a 10 actores sociales, a más de la iglesia católica, que participaron de las reuniones; de los cuales 3 son parte orgánica del MIE. Lo cual nos hace observar niveles de participación restringidos, aunque operativamente eficientes dentro de las restricciones (sobre todo presupuestales) que se manejaron.

Vista desde la comunidad, la intervención gubernamental durante la emergencia a decir de Velasteguí tuvo los siguientes particulares:

El gobierno luego del terremoto nos auxilió, en verdad llegaron desde los militares, la defensa civil y brigadas de algunos ministerios (...) acá se quedaron un tiempo, nunca fue suficiente ayuda, en esos días faltaba de todo y hubieron muchas pérdidas (...) muertos y heridos por todo el pueblo, pero más en las comunidades (...) ahí casi no tenía nada que ver el alcalde, porque eso venía más de Quito, se veía que la plata venía de allá (...) la comida, las donaciones, todo mismo (...) pero ya le conoce al licenciado Arroyo, siempre sale primerito en la foto y entregando hasta las cosas que no son de él.³⁰³

En las declaraciones de Velasteguí no encontramos referencias sobre la eficiencia del plan de reconstrucción de Pujilí, nos centramos más en el papel del alcalde. El cual definitivamente cumple un rol permanente de autopromoción política.

Pese a la declaración de territorio en emergencia que hizo el gobierno nacional y al llamado a la cooperación de organismos no gubernamentales de todo tipo, durante el periodo de reconstrucción de Pujilí, que oficialmente

³⁰² En Ecuador en el nivel provincial existen dos autoridades, la una nombrada por el Presidente de la república, el gobernador, que es la representación formal del ejecutivo en la provincia y la otra autoridad es de elección popular (voto), el prefecto, quien preside el concejo provincial y que tiene autonomía de gobierno local con presupuesto propio.

³⁰³ Op. Cit entrevista a Velasteguí, 08/2007.

terminó en 2000, prácticamente sólo dos ONG's actuaron dentro del cantón con proyectos relativos a la participación y construcción de ciudadanía. Ello se plasma en el no cambio de las prácticas del gobierno local tanto en la planificación participativa y en la rendición de cuentas. Es decir, ante una ausencia de actores externos que sensibilicen a un actor central, directivo en la gestión de gobierno y en la toma de decisiones públicas, no existió un incentivo fuerte para que las prácticas de gobierno se modifiquen a favor de la participación y la apertura de comunidades de políticas públicas para la hechura de las políticas.

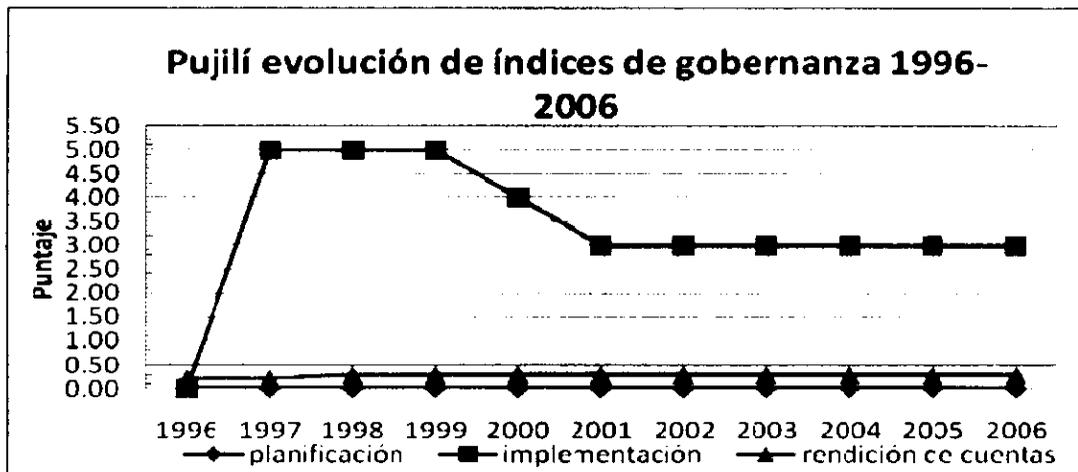
Al revisar de manera general la evolución del ITG nos encontramos con una particularidad que iremos analizando en los siguientes apartados, que la apertura a la participación y a la coordinación entre actores distintos al estatal en las prácticas de gobierno de Pujilí fueron casi exclusivamente las relativas a la implementación de políticas.

5.8.4 Implementación

En la gráfica 5.35 podemos ver el fenómeno diferenciado de la evolución de la implementación participativa versus la prácticamente nula rendición de cuentas y la mínima planificación participativa. Como lo apuntaba más arriba, el salto de 1997 se debe a la emergencia de reconstruir el pueblo, lo cual fue posible de manera "espontánea" en cuanto se dio el desastre natural. Así lo recuerda Velasteguí "cuando ocurrió el terremoto, sin que llamara el alcalde, en los barrios y en las comunidades se organizaron mingas que no terminaron hasta el año 2000, cuando se terminó la intervención del gobierno para atender la emergencia y la reconstrucción"³⁰⁴.

³⁰⁴ *Ibidem*

Gráfica 5.34



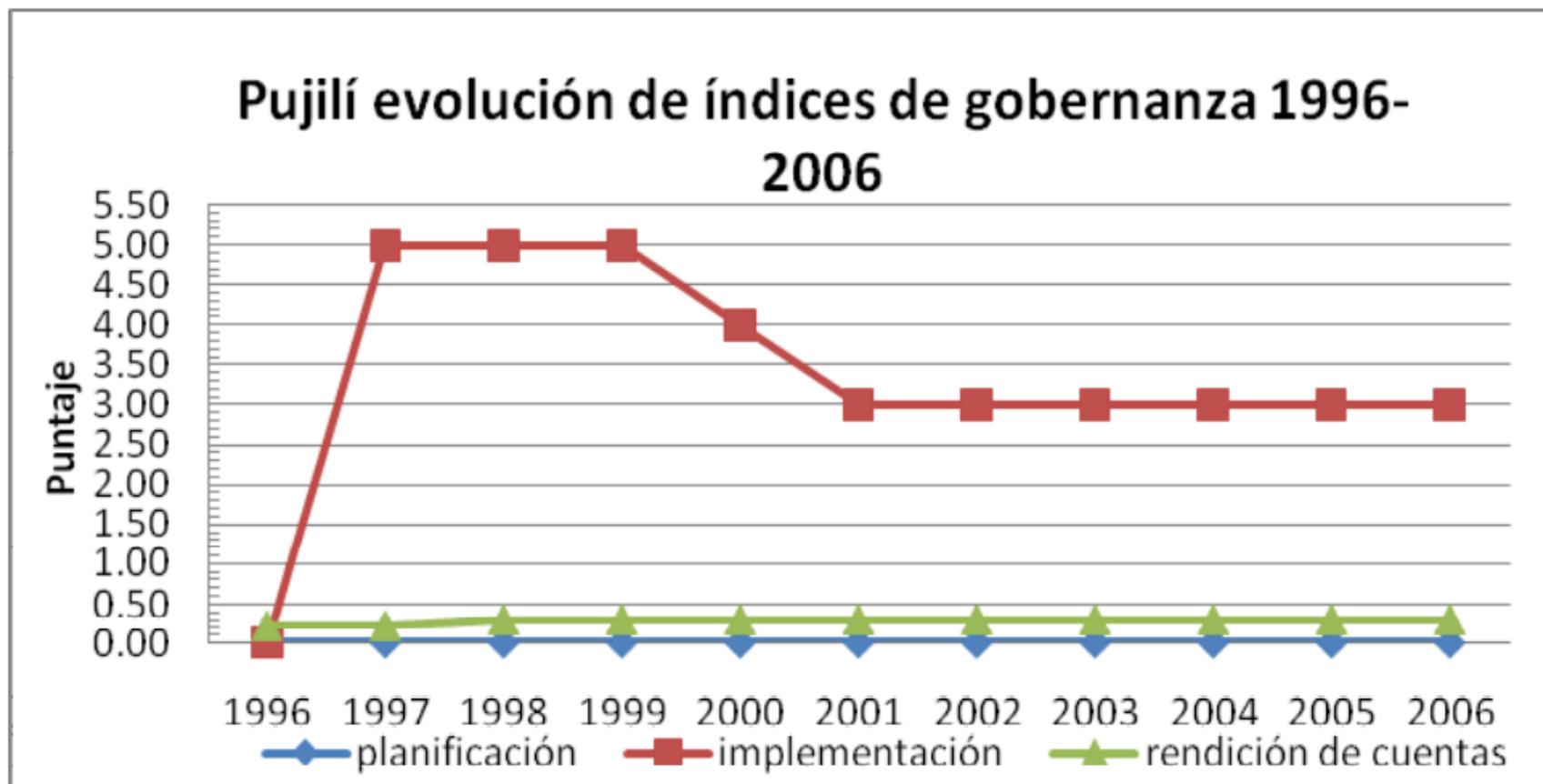
Luego de 2000, como era de esperarse, las mingas dejaron de tener la intensidad, en términos de recursos dispuestos (capital y trabajo), y la frecuencia que requería la emergencia de un terremoto que dejó a su paso 200 muertos y más de 10 millones de dólares en pérdidas materiales (El Comercio, 1996). Ello se ve en la continuación de la línea roja en la gráfica 5.35. Sin embargo al conversar con el alcalde Arrollo, encontramos que las mingas se volvieron una “fórmula exitosa para incorporar a la población en los asuntos del municipio, sin generar los molestos problemas de las discusiones eternas sobre el presupuesto o la dirección de las políticas municipales”³⁰⁵. Por lo cual de manera discrecional el Concejo municipal asumió a las mingas como una política para “la ejecución de responsabilidad compartida de obras públicas” (IMP, 2007: s/n). Es decir, que para el municipio la forma de trabajo comunitario minga es un instrumento de ejecución de obra pública que permite ahorrar recursos y “responsabilizar a los beneficiarios de las obras sobre la importancia y el costo que generan”³⁰⁶.

Es claro que para el Concejo Municipal, donde apenas un concejal, electo en 2000 era del MUPP NP, la prioridad no era generar prácticas de gobierno participativas, sino que detectamos que políticamente Arroyo se apropia del discurso de la participación social como una práctica “virtuosa” de un gobierno “progresista”, y hace ver que su alcaldía incorpora a la minga como una forma de hacer posible esa práctica. Operativamente, Arroyo adopta

³⁰⁵ Op. cit, entrevista a Arroyo, 08/2007.

³⁰⁶ Ibidem.

Gráfica 34



el esquema de Otavalo y Salcedo para 200; sin embargo el criterio de asignación de los recursos de “responsabilidad compartida es discrecional al alcalde y su normatividad es escasamente formalizada. Con lo que claramente se trata de una práctica clientelar y de “premio” a la fidelidad política de los grupos y comunidades o parroquias que se alinean con su postura.

5.8.5 Diseño- Planificación

En lo que se refiere a planificación participativa; de la información recabada, no existen indicios para confirmar la afirmación de Arrollo, quien manifiesta que su gestión es “participativa y democrática desde la planificación hasta los informes de labores”³⁰⁷, ya que no se encontraron actas que certifiquen la participación en reuniones formales que sirvieran de base para la toma de decisiones respecto de problemas públicos. Por el contrario existe una falta de información y un archivo limitado a las actas de reuniones del Concejo Municipal y documentos técnicos sobre la gestión financiera y urbanística del municipio. Sin embargo, tales documentos son de acceso restringido y limitados por la mediación de los funcionarios administrativos.

5.8.6 Rendición de cuentas

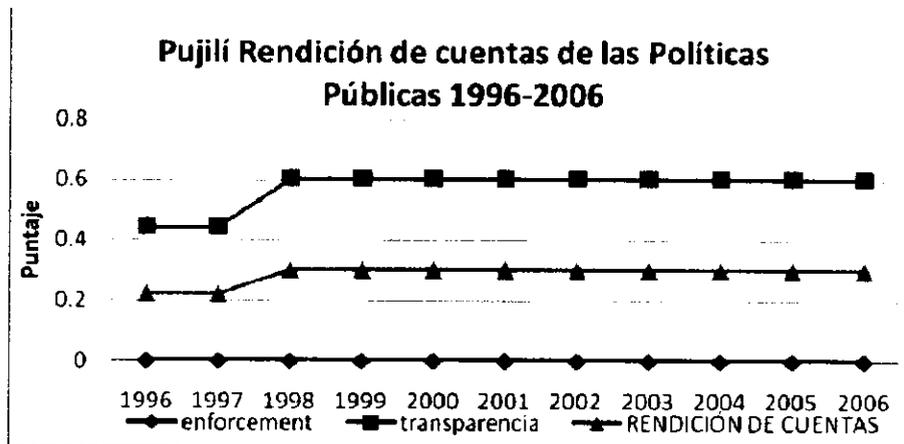
En la gráfica 5.36 vemos en escala ampliada los mínimos cambios, en cuanto a transparencia, que ha experimentado la rendición de cuentas en Pujilí, ya que la línea azul, que nos da cuenta del “*enforcement*”, se mantiene como una constante de cero durante todo el periodo. Lo cual hace que la única variable que modifique el total del componente rendición de cuentas sea la transparencia, línea roja. Al revisar la tendencia observamos un cambio mínimo, pero perceptible a partir de 1998. Ello se dio gracias a que, al contar con recursos extraordinarios debido a la emergencia, desde las instancias nacionales se obligó al municipio a realizar varias publicaciones donde se muestre el uso de los recursos.

De la revisión de los instrumentos de difusión y comunicación política del Municipio, encontramos que todas responden a una lógica de promoción de la figura del Alcalde. Tanto folletos, revistas e incluso los espacios de radio que

³⁰⁷ Ibidem.

promueve el municipio centran su mensaje en la “buena” gestión y los esfuerzos que hace el alcalde para llevar el desarrollo a Pujilí.

Gráfica 35



Al consultar a los dirigentes indígenas sobre las razones de la apatía del MIE respecto de la participación en los asuntos públicos del cantón, o como se hace en otras localidades donde no se logra “ser gobierno” y se opta por “hacer cumplir a la autoridad local sus compromisos con la población”³⁰⁸, los dirigentes abordados supieron responder de diversas formas. Siendo un elemento común que en Pujilí la interlocución que tienen las organizaciones de base con el actor gobierno no pasa por el Municipio. A decir de Raúl Guanina (dirigente histórico de la Casa Campesina de Pujilí):

El MICC no negocia con Arroyo porque es inútil (...) el alcalde es una persona necia y que no entiende la razón del diálogo, menos del intercultural (...) En Pujilí optamos por conseguir apoyo de la prefectura con el compañero César Umaginga desde el 2000 y los proyectos que se gestionan, salen directamente financiados del CODENPE (...) así no nos desgastamos y preferimos esperar al 2008 para ganar las elecciones con el Pachakutik³⁰⁹

Sin embargo, el fenómeno es aún más complejo que el simple abandono del canal de diálogo con el alcalde de parte del MIE, debido a la presencia de un actor hegemónico autoritario y directivo. Bajo mi punto de vista, el discurso de Guanina corresponde a la continuidad del fenómeno de extrañamiento de la *polity* local de parte del indigenado.

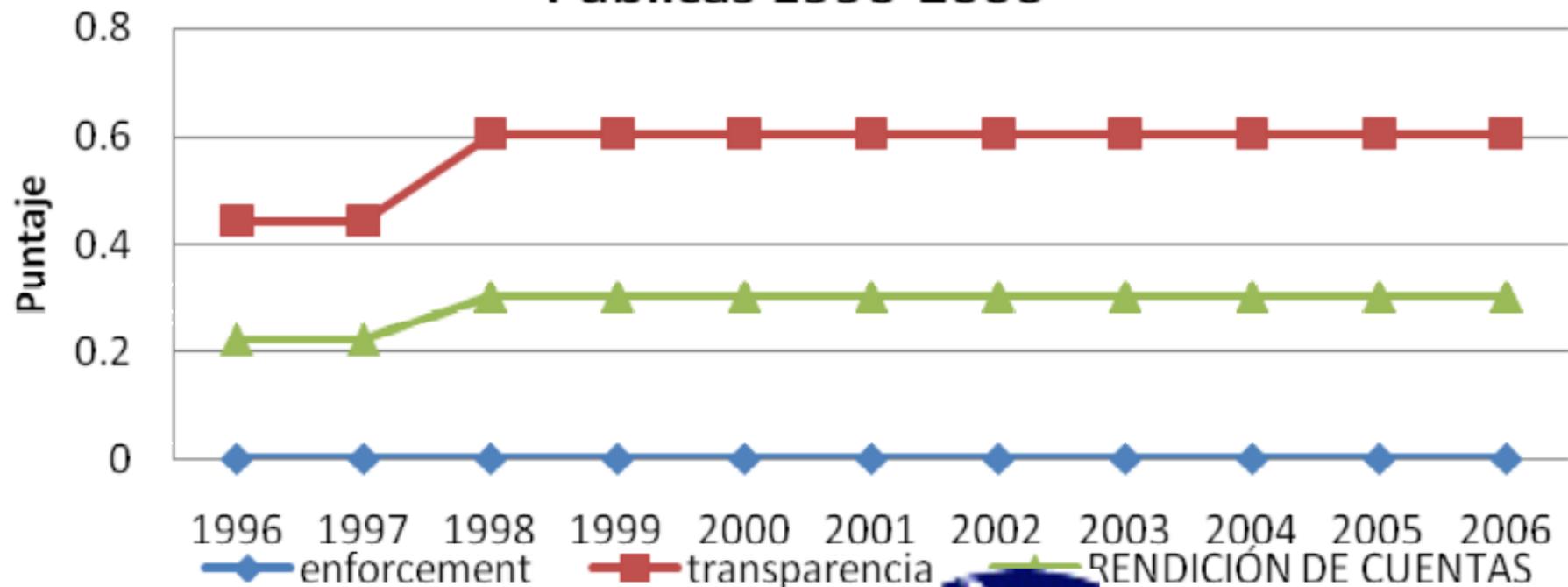
Como lo describimos en el Capítulo 4 a través del modelo analítico, para explicar la no participación del actor social en la *polity* local es necesario entender que al no existir un canal institucional que garantice la incorporación

³⁰⁸ Frase tomada de la entrevista realizada a Ricardo Carrillo, 08/2007

³⁰⁹ Fragmento de entrevista a Raúl Guanina, dirigente del MIE en Pujilí, realizada el 19 de agosto de 2007.

Gráfica 35

Pujilí Rendición de cuentas de las Políticas Públicas 1996-2006



del actor indígena en la hechura de políticas públicas, el indígena preferirá no participar de una *polity* blanco-mestiza, por considerarla extraña a su cosmovisión y ajena a sus demandas. Es decir, la utilidad esperada del participar en la *polity*, se calcula a través de la capacidad de incidencia de su acción colectiva; al ver que el Alcalde es impermeable ante las demandas del MIE e insensible ante las problemáticas de este segmento de la población, el actor busca otros espacios para generar el diálogo necesario para dar a luz a una comunidad de políticas públicas bajo un esquema participativo e intercultural.

De las declaraciones de Guanina, coincidentes con las de Tello, en Pujilí las instancias del MICC no tienen la necesidad de ser interlocutores del municipio para conseguir los bienes colectivos que las comunidades demandan, ya que, otras instituciones de carácter nacional y provincial direccionan los recursos necesarios para satisfacer de alguna forma las necesidades que se plantean. Aunque siendo objetivos, al revisar los indicadores de desarrollo de Pujilí, la situación actual del cantón dista mucho de un óptimo entre las condiciones mínimas de bienestar que puede demandar una población y las que se obtienen productote la oferta de bienes y servicios de parte de los organismos gubernamentales como el CODENPE y la misma prefectura.

Por otro lado es de señalar, que los cuadros dirigenciales de Pujilí rara vez prefieren competir en las elecciones locales, ya que su horizonte de gestión política está en el nivel provincial, para quienes persiguen una elección popular, o en el nivel organizacional de tercer grado, para quienes prefieren hacer su "carrera política" dentro del MIE. Nuevamente, esta afirmación la corroboramos testimonialmente con las declaraciones de María Tello, dirigente juvenil del MICC en Pujilí:

La verdad si me dieran a escoger aurita yo no quisiera una candidatura en Pujilí (...) sería preferible buscar algo a nivel de Cotopaxi, ya sea en la prefectura o en el congreso (...) acá más nos quemamos, es muy difícil jalar alo acá (...) ya se ha de ver dado cuenta ese alcalde es un terrible (...) los compañeros dice que con fuerza en 2008 si ganamos (...) pero para mí no sería tan importante participar acá como si me dieran chance de ir a Quito a la ECUARUNARI o como le digo a la prefectura, algo con más chance de hacer más cosas³¹⁰

³¹⁰ Fragmento de entrevista a María Tello, dirigente juvenil del MICC en Pujilí, realizada el 20 de agosto de 2007.

Volviendo sobre la rendición de cuentas en Pujilí, y para concluir este acápite, es necesario señalar que a nivel interno de las organizaciones sí evidenciamos un alto nivel de rendición de cuentas, pero que se aplica sólo a las políticas que se coordinan con la prefectura. De hecho para César Umaginga, prefecto provincial, la atención a Pujilí ha sido prioritaria, como lo refleja su informa de labores de 2004 y 2005, donde se establece que en términos de recursos a cada habitante de Pujilí, la prefectura, le asigna 1,5 veces más que al resto de habitantes de la provincia. Por otro lado, en las casas comunales de las parroquias rurales de Pujilí es posible encontrar material impreso, tanto en kichwa, como en español, de “rendición de cuentas” del prefecto, a ello se suma la presencia de al menos una vez al mes del mismo prefecto inaugurando obras, visitando las comunidades e incluso siendo partícipe de las mingas. Lo cual confirmaría nuestra hipótesis de que en Pujilí efectivamente la participación política del MIE salta la instancia municipal para establecer un diálogo con la autoridad de nivel provincial. Sin embargo este salto implica el extrañamiento de la *polity* local y un hecho que se contradice con el proyecto político del MIE, que es la imposibilidad de articular un espacio público de diálogo intercultural en el nivel local, ya que en Pujilí si bien existe un cierto nivel de gobernanza, este se ve menoscabado precisamente por la no apertura de los canales de diálogo institucionales con la autoridad local y el resto de actores sociales.

5.9 CONCLUSIONES

De ésta forma quedaría confirmada, de acuerdo al procesamiento estadístico de los datos observados, que entre mayor presencia del MIE en una comunidad política (de las características de nuestros casos), mayores puntajes de ITG se obtienen. Adicionalmente, aunque no de forma categórica, podemos confirmar que el componente socio-contencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Y, finalmente, que aun cuando exista baja presencia del MIE, el hecho de existir formas organizativas, que conserven el ethos comunitario como forma de participación política colectiva, se originan mejores prácticas de gobierno en gobernanza que de no existirlas.

Al ver de cerca el proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que reglamentan una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas de manera colectiva, normando al resto de “*stakeholders*”, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

La experiencia del Cotacachi, pese a ser exitosa en términos de las mediciones hechas, de acuerdo a nuestro ITG, muestra límites como el riesgo de que no solo la percepción de corporativismo en la composición de la asamblea se generalice en los actores no organizados. Además encontramos que la dependencia financiera de recursos de la ONG’s hace vulnerable al proceso como a las instituciones que lo sustentan. También es evidente que la gestión de Tituaña no ha sido ajena a ciertas prácticas clientelares en el manejo del presupuesto participativo; pero que se tratan de solventar con ejercicios cada vez más profundos de rendición de cuentas.

El proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que instituyen una serie de reglas para la toma de decisiones, normando al resto de actores, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

En el caso de Salcedo, caso 2 de baja presencia del partido político y alta del movimiento social, nos encontramos con que a partir de 2000 se instauran prácticas de planificación participativa y en 2004 se integra un plan de desarrollo cantonal con la institucionalización de la forma de implementación participativa “minga”, como ejes de la gestión municipal. Sin embargo no existe una instancia como la AUC que en el caso de Cotacachi viene a ser el espacio público institucional de coordinación permanente entre los “*stakeholders*”. Por otro lado, el cantón registra un alto componente de participación política de parte de organizaciones con una tradición contenciosa. Lo cual potencia iniciativas como la del cumplimiento de la ley de

transparencia, con la apertura de espacios donde se le exige al alcalde acatar los acuerdos generados en los procesos participativos.

En el caso de Pallatanga, es de señalar que la falta de una cultura de la política participativa internalizada en las comunidades hace que las organizaciones sociales del cantón no alcancen a generar ese espacio público de debate sobre las políticas que se da en Cotacachi. Esta falta de cultura de la política se debe a la dinámica poblacional del cantón que es básicamente habitado por agricultores migrantes y desplazados de diferentes lugares de la Sierra ecuatoriana, que al perder su vínculo familiar y territorial, pierde también su articulación organizativa.

A pesar de los intentos por implementar metodologías de participativas que incentiven la participación social en la hechura de políticas, en Pallatanga esos esfuerzos devinieron en el reenmarcamiento de la gestión municipal a esquemas clientelares en la asignación presupuestal. Si bien es cierto que la minga es la base de la implementación de políticas del municipio, lamentablemente esta se restringe al ámbito de las obras públicas. En cuanto a rendición de cuentas, en Pallatanga el Alcalde no tiene interlocutor desde la sociedad civil que exija el cumplimiento de sus compromisos, menos aún que genere espacios de evaluación de políticas para retroalimentar el proceso en el diseño participativo de las políticas del periodo entrante.

Tanto para el caso de Chambo como para el de Quero, la ausencia de un actor social que participe activamente en la construcción de la agenda pública hace que el actor gobierno local siga generando esquemas de gobierno autoritario centralista y directivos. Aun cuando en los dos casos es perceptible un ligero redireccionamiento de la tendencia del ITG a partir del último periodo de gobierno (2004), ello se debe a la exigencia de cumplimiento de la ley de transparencia de la información pública. Por ello encontramos niveles de transparencia que se elevan a partir de ese año. Sin embargo, los flujos de la información revelan que no se trata de un ejercicio de rendición de cuentas, sino de un mero traslado de datos, fundamentalmente administrativos, hacia niveles de gobierno superiores. Lo cual es evidente en los medios de comunicación usados, en los dos casos medios electrónicos cuando menos del 2% de la población tiene acceso a ellos.

En última instancia quiero resaltar que en el análisis de los casos salta a la vista que la forma de trabajo comunitario “minga” es una plataforma sin equanón no sólo para desarrollar formas de implementación participativa de obras públicas, sino para generar espacios públicos participativos en la hechura de políticas públicas a nivel local. Por lo cual, a manera de recomendación de política pública debemos tener en cuenta que esa forma de coordinación social internalizada en la cultura de la política no solo de los pueblos indígenas, sino de la población ecuatoriana con raíces en el ethos comunitario andino, es una base para generar gobernanza local. Claro está que sobre esta base hay que generar instituciones formales que normen el comportamiento de los “*stakeholders*” posibilitando el acceso universal y no solo corporativo a los espacios de toma de decisiones.