



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

CAPÍTULO 4

LA VÍA DE LA PROTESTA Y EL CAMINO DE SER GOBIERNO, EL MIE DESDE 1996.

Luego de doce años de las primeras intervenciones de indígenas orgánicos al MIE, como representantes electos por la población en funciones públicas, observamos dos niveles de análisis del papel dual que tiene el MIE y el MUPP NP en la hechura de políticas públicas en el Ecuador: el uno nacional y el otro de alcance local o municipal, ya que cada uno da cuenta de dos comunidades políticas distintas, donde el MIE, como actor colectivo, juega papeles diferentes; derivados de su alta o baja presencia y del hecho de estar en un entorno donde la cultura de la política sea o no consecuente con el ethos del movimiento.

En este capítulo procuro dos objetivos generales: a) dar cuenta de la dinámica nacional donde la CONAIE y el MUPP NP acompañaron sus acciones contenciosas y de representación ante el sistema político formal, y b) establecer los lineamientos generales que caracterizan la propuesta de gobiernos locales regidos por el MUPP NP y la forma en que las organizaciones sociales acompañan estos procesos. En ambos casos la narración se hace en clave de políticas públicas. Para lo cuál nos planteamos responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes participan? ¿Cómo participan? y ¿Qué consiguen? en términos de políticas. De tal forma que el capítulo se divide en dos secciones, la primera que se refiere al espacio nacional y la segunda al espacio local.

En la primera sección planteo hacer un recorrido por las acciones colectivas de protesta, las agendas de reivindicación y los repertorios que marcaron la dinámica contenciosa del MIE desde 1996 a 2006. Para luego vincular este relato con los elementos de la agenda política nacional que se vieron permeados por la dinámica de la protesta y que se apuntalaron por la presencia de miembros del MIE en instancias de representación política, ya sea en el congreso o en el ejecutivo nacional.

En la segunda sección planteo revisar la propuesta política del MIE descendida a programa de gobierno local, para luego explorar la forma en cómo se implementa ese programa desde los testimonios de varios actores. Así, el capítulo pretende vincular dos elementos fundamentales para el

desarrollo de la tesis. La acción política del actor social y político con la generación de políticas públicas en el ámbito nacional y luego en el local.

A partir de 1996, con la elección de representantes del MUPP NP como diputados provinciales y nacionales, concejeros provinciales, alcaldes y concejales; el parlamento y los gobiernos locales se vuelven cajones de resonancia de los reclamos y propuestas del MIE. La formación del MUPP NP, y la adopción de una estrategia de autorrepresentación en la escena político-institucional, en palabras de Barrera "apuntalan la capacidad de reformar las instituciones desde adentro y desde afuera". (Barrera, 2002: 103, nueva sociedad 182)

Aun cuando, para 1996, la cuota del MUPP NP fuera de menos del 10% de la cámara nacional y, en total, sólo en 2.5% de gobiernos locales llega a ser una de las tres primeras fuerzas políticas (Jijón); frente a la opinión pública, la presencia del MIE aparece como referente para la discusión de las decisiones públicas como el actor hegemónico desde lo que para Barrera es el "campo popular"¹⁹⁸. Lo cual se puede leer en las declaraciones del dirigente histórico de la CONAIE Luís Macas, diputado nacional de 1996-2000:

"Hemos logrado un espacio político, entramos en la escena política del país, con lo que se debe aceptar que se ha dado un cambio en la correlación de fuerzas y en la situación política global. Por la fuerza de nuestra protesta tanto la sociedad civil como el estado se vieron obligados a reconocer a los indios y a nuestro movimiento como fuerza política importante del movimiento popular de este país." (Macas 1991:18)

Sin embargo, la consecución de los escaños en diferentes niveles de representación de los gobiernos locales y nacional no significó para el MIE la desaparición de sus acciones contenciosas de protesta¹⁹⁹; mismas que se plantearon apegadas a una agenda abiertamente antineoliberal y dejando en un segundo plano, al menos discursivamente, la agenda de reivindicación étnica (esto es más evidente a partir de 2000). La acción política, paralela a la de representación formal del MIE desde 1996 oscila entre la presión con actos

¹⁹⁸ "El papel que hasta entonces había jugado el movimiento indígena le situaba en condiciones de construir hegemonía en el campo popular. El acumulado social y político alcanzado y la expectativa generada se procesó en tres andariveles: a) la formación de la Coordinadora de Movimientos Sociales que recogía un eje de alianzas con afinidades políticas diferenciadas de los frentes sociales ligados a la izquierda socialista y comunista; b) la negociación con el Estado en la búsqueda de políticas e instituciones con participación y decisión directa de los indígenas sobre los recursos públicos; c) la constitución de formas autónomas de representación y participación político-electoral!" (Barrera, 2002: 98).

¹⁹⁹ Esta afirmación se sustenta en la literatura desde los aportes de Barrera 2001, Ramírez, 2003 y León, 2005. Sin embargo, Guerrero (2005) habla de un "efecto Pachakutik" en el cual identifica la caída de la expresión contenciosa del movimiento social MIE a partir de la participación electoral del MUPP NP.

colectivos contenciosos para incidir en las decisiones (cuatro levantamientos de escala nacional) y la constitución de espacios informales, no oficiales, en los cuales se trató de acercar el debate de los problemas públicos nacionales, discutir propuestas y de propiciar decisiones o mandatos simbólicos hacia las instancias ejecutivas con otros sectores de la población no necesariamente indígena. Tal es el caso de la formación de los Parlamentos Indígenas y Populares; la Asamblea Constituyente Alternativa, los foros contra el TLC, el gobierno nacional desde la sombra, etc. Mientras que por el lado del MUPP NP los espacios de representación política se volvieron puntos de exposición, divulgación y negociación de las demandas de las organizaciones sociales.

La constitución de éstos espacios, desde la interpretación de Fraser (1993: 41) nos posibilita hablar de la existencia de espacios públicos “alternativos”, a los que denomina “contra-públicos o subalternos”; por cuanto se trata de terrenos discursivos paralelos en donde “los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contra-discursos que les permiten formular posiciones opuestas acerca de sus identidades, intereses y necesidades”. En este estudio no buscaré analizar esos “espacios públicos alternativos”, ya que me ocuparé de revisar la intervención del MUPP NP en la esfera política y los productos de esa intervención. Asimismo buscaré analizar las acciones contenciosas de 1996 a 2006, pero desde sus efectos o productos en la interacción con el actor Estado.

Para ello propongo revisar esquemáticamente y de forma comparada las intervenciones de escala nacional del MIE, con acciones contenciosas y del MUPP NP en negociaciones institucionales con el Estado de manera oficial.

4.1 La participación política del MIE en el espacio nacional 1996-2006

Como lo manifestara en la introducción de este capítulo, para esta sección nos proponemos dar cuenta cómo la CONAIE y el MUPP NP, en el espacio nacional, acompañaron sus acciones contenciosas y de representación ante el sistema político formal para lograr cambios en las políticas del país. Pero ya no desde una visión de los “inputs”, sino desde los outcomes de política pública. Es decir, nos vamos a preguntar ¿Cómo participan?, sino ¿Qué consiguen? los actores colectivos que identificamos

como parte del MIE; toda vez que en los capítulos anteriores ese cómo ya quedó resuelto.

Por ello, más allá de hacer un recorrido por las acciones colectivas de protesta, las agendas de reivindicación y los repertorios que marcaron la dinámica contenciosa del MIE desde 1996 a 2006, propongo revisar qué se logró y cómo se lo hizo. Ello implica vincular el relato los elementos de la agenda política nacional que se vieron permeados por la dinámica de la protesta y que se apuntalaron por la presencia de miembros del MIE en instancias de representación política formal.

Así, el propósito de este acápite es dar cuenta, de manera esquemática, de los cambios en las políticas públicas a cuenta de la acción multidimensional del MIE.

Si nos remontamos a 1992, la primera acción que se le atribuye como un “*outcome*” de política pública a la acción contingente del MIE es el plan emergente de titularización de tierras a comunidades indígenas, por parte del gobierno de Rodrigo Borja. La medida de gobierno, como lo detalláramos en el capítulo 2, se debió a que durante más de una semana el país se vio paralizado por una serie de movilizaciones de parte de las organizaciones afiliadas a la CONAIE, en especial las amazónicas. Si bien, en principio el gobierno nacional se resistió a negociar con los promotores de la medida de hecho, la presión política que supuso la segunda manifestación de cerca de medio millón de indígenas (5% de la población en ese entonces), hizo que de manera emergente se cediera en el más operativo de los ocho puntos de reclamo de la CONAIE.

Si bien la interlocución de parte del ejecutivo no contó con la presencia del presidente de la república, el ministro de gobierno, Andrés Vallejo, representó la decisión de gobierno al más alto nivel. El ministro se vio obligado a coordinar de manera emergente una medida puntual para resolver “el problema de los indios” (Neira, 1992). Sin embargo, al analizar la acción de gobierno, que consistió en entregar títulos de propiedad de 200.000 predios que se identificaron como de posesión ancestral de comunidades indígenas, observamos que en la identificación del problema público (como punto de partida para el diseño de la política pública) tuvo una visión excluyente y etnocentrista del espacio público. Es decir, al identificar al problema público, el

ministro de gobierno hizo una lectura desde una sociedad donde los pueblos indígenas juegan un papel marginal, históricamente alienados de la construcción de una nación donde los ciudadanos plenos son los mestizos.

La razón de esta afirmación yace en que el problema público, para el ministro, nunca fue la importancia del respeto a la territorialidad de las comunidades ancestrales; así como tampoco fue la formalización de esquemas “informales” de tenencia de la tierra como el de las comunas. Por el contrario la forma en cómo se resuelve el reclamo de la CONAIE de 1992, fue identificando como problema público a la movilización en sí misma. O sea, el problema público a enfrentar desde la acción de gobierno fue el bloqueo de las vías derivado de la presencia masiva de indígenas en un espacio urbano que no les correspondía (El Comercio, 1992)

Siendo así, la solución en términos de políticas apuntó hacia resolver los síntomas inmediatos y aparentemente “objetivos” de la movilización y por tanto posibles de resolver con una medida concreta (Neira, 1992). Lo cual supuso olvidar un elemento básico de la construcción participativa de las políticas, que es la coordinación y el diálogo entre los “*stakeholders*”. Por lo que, aun cuando de parte de la CONAIE se aceptó la entrega de los títulos de propiedad, el programa fue duramente criticado. Humberto Cholango utiliza la frase “peor es nada” para definir cómo recibieron los títulos de propiedad “como un pan para callar la boca de miles de indios que durante 500 años fuimos tratados peor que perros”²⁰⁰.

El descontento de la CONAIE por la indiferencia del gobierno nacional para incluir dentro de su agenda los problemas de los pueblos indígenas, identificados en la plataforma política del levantamiento de 1990 y que se volvieron a retomar en el de 1994, llevó a la CONAIE y sus organizaciones a redireccionar sus estrategias de negociación con el Estado. Es así que en 1995 el MIE propicia alianzas con sectores sindicales y de “intelectuales de izquierda” que legitimaron y ampliaron el espectro de demandas indígenas a un espacio de reivindicaciones del campo popular del país (Barrera, 2001). Al asumir como propio el discurso antineoliberal y definir al proyecto de Estado plurinacional como antiimperialista, el MIE logra consolidarse como el actor

²⁰⁰ Op.cit entrevista a Humberto Cholango, 08/2007

socio-contencioso más importante del país. Lo cual le permitió interpelar al Estado en la consulta de 1995 y ganar con un voto de rechazo a las reformas planteadas por el gobierno.

En el capítulo 3, al describir cómo se usaron las redes del MIE para articular la campaña por el “no” en la consulta de 1995, fue evidente que el actor social da un primer paso para incursionar en la arena electoral como espacio de influencia política. Por lo tanto, debo identificar a la no implementación de las reformas promovidas por Duran Ballén como un segundo “*outcome*” de políticas públicas derivado de la acción contenciosa del MIE. Toda vez que, al definir que una de las alternativas de políticas es la de “no hacer nada y seguir como están las cosas” (Bardach, 1998), podemos afirmar que la toma de decisiones públicas en el espacio del referendo de 1995, fue una política pública ante el problema de la falta de modernización del Estado, identificado por el actor gobierno nacional (ejecutivo).

Entre 1995 y 1997 donde el MIE tiene un papel protagónico en la Asamblea Nacional Constituyente, se dan varias acciones del MIE, que si bien generan por sí solas *outcomes* de políticas públicas, bien puede atribuírseles una cuota de causalidad en una parte de ellas.

Empecemos por la caída de Bucaram. En 1996 fue elegido presidente de la república Abdalá Bucaram Ortiz sobre una plataforma política abiertamente populista: ofrecimiento de un millón de plazas de empleo, quinientas mil viviendas populares, mejora de la educación pública a estándares internacionales, salud universal, etc. Sin embargo, el contagio de la crisis económica regional de mediados de los noventa, los bajos ingresos petroleros y un histórico déficit fiscal hicieron que Bucaram conforme un equipo económico que diseñara estrategias de política fiscal y monetaria que le ayudaran a solventar la crisis financiera sin pagar costos políticos altos.

En oposición a la retórica clientelar que llevó a Bucaram al poder en 1996, las medidas de ajuste estructural, comprendidas como el Plan “Cavallo-Bucaram”, hicieron, ya en la cotidianidad de la población, visualizar como inviable al “gobierno de los pobres”²⁰¹. Según Bustamante (2001), la implementación del también llamado “paquetazo económico”, por sí sola, no

²⁰¹ Consigna con la que Bucaram llevó su campaña presidencial.

explica que de inmediato se viviera un ciclo de protesta alto, mismo que llevó en menos de dos meses a la caída del régimen. Para el autor, la variable que posibilita explicar la explosión de descontento popular contra el denominado "bucaramato" fue el agotamiento de la economía moral de la población²⁰². Lo cual puede traducirse en que "tiene sentido rebelarse, oponerse y resistirse a los cambios de precios, porque es resistir a una violación de derechos o una injusticia evitable" (Bustamante, 2001).

Según Barrera (2001), es claro que el MIE fue el actor social que forzó la caída del presidente Bucaram desde las calles, aludiendo precisamente a esa economía moral, pero ya no sólo de la población india, sino del conjunto de la población nacional. Es decir, en 1997, el MIE ya consolidado como el "actor hegemónico del campo popular" (Barrera, 2001) es capaz de interpelar al imaginario político de los estratos medios urbanos, a partir de un discurso sobre valores políticos que hacían ver como intolerable el comportamiento del jefe de estado de ese entonces. Por lo tanto, la única salida frente a un problema público de la comunidad política nacional era, precisamente, el derrocamiento del presidente de la república por encima incluso de las instituciones formales que impedían una sucesión presidencial por iniciativa "popular".

²⁰² Bustamante toma el término "economía moral" en el sentido de Thompson (1971), donde se vincula la cosmovisión ética, que es común a muchas formas de vida social centradas en lo comunitario, con la idea de justicia de los mercados. Para Thompson, las relaciones sociales son vistas como resultado de una red de obligaciones éticas (históricamente construidas) entre personas concretas, no como un resultado de leyes sistémicas, como lo propone la economía política donde el criterio de funcionamiento de los mercados es la eficiencia. El autor arguye que las condiciones de la vida social son ante todo un conjunto de contratos que aseguran a cada una de las partes un status o una situación claramente identificable y estable. Cualquier esfuerzo por conseguir o por tolerar cambios, no legitimados por alguna forma de consenso solidario, es visto como violación ética de la confianza y de la obligación de mutua consideración. En el estudio de Thompson, sobre los "motines del pan" en Inglaterra del S XIX, se establece que hay una relación entre las violaciones de los contratos de precios "justos" de parte de los productores de pan y las actividades de protesta de los consumidores. Siendo, tales actividades de protesta altamente ritualizadas y sometidas a un conjunto de reglas consuetudinarias. Estas acciones buscaban forzar a las autoridades a tomar cartas en el asunto e intervenir, a fin de restablecer el "statu quo ante". Con frecuencia estos movimientos obtenían al menos una parcial satisfacción de sus demandas a través de la presión social. De hecho, el motín popular era un procedimiento casi legal que se repetía de acuerdo a un libreto preestablecido.

Desde Thompson, para la economía moral el estado, frente al sistema de precios, debe actuar como el gendarme del cumplimiento de obligaciones mutuas entre las partes. En caso de que alguna de estas violase tal sistema de obligaciones, sería deber del Estado intervenir a fin de restablecer, hasta el límite de sus posibilidades. Debe entenderse entonces que el agotamiento de la economía moral se refiere más a la ruptura de un "status quo" consensuado como justo, por uno nuevo cargado simbólicamente de valores contrarios a los de la solidaridad comunitaria. (Bustamante, 2001).

Los ejes del discurso del MIE “no robar, no mentir y no ser ocioso”, que se expusieron en detalle en los capítulos 2 y 3, fueron usados como consigna para las movilizaciones que se dieron por dos meses fundamentalmente en Quito. Es de destacar que al replantearse la política de alianzas en 1994, para 1997 la CONAIE logró articular el denominado “Frente Patriótico de Defensa del Pueblo”, donde confluyeron: CMS, CONAIE, FUT, Frente Popular y varios partidos políticos de izquierda.

La acción colectiva que produjo finalmente la caída de Bucaram fue la huelga nacional “por la dignidad, la honestidad y contra el neoliberalismo”, el 5 de febrero de 1997. La plataforma inicial del FPDP comprendió:

“La derogatoria de las medidas económicas y de la propuesta de convertibilidad; la defensa de la soberanía del territorio; la no privatización del Seguro Social, del petróleo y las comunicaciones..., llamar a una asamblea constituyente, fijar fecha para el juicio al ministro Alfredo Adoum y al procurador Leonidas Plaza y, finalmente, establecer fechas para la discusión de proyectos de ley de beneficio social (leyes de aguas, de seguro social campesino, de creación de un fondo de crédito preferencial para pequeños productores campesinos, de iniciativa popular y la ratificación del convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas)”. (Últimas Noticias, 23 de enero de 1997).

Sin embargo, dos días después, la consigna que recogieron los diarios del país fue “¡Bucaram fuera!”, atendiendo a las declaraciones del líder de la CONAIE y diputado del MUPP NP, Miguel Lluco, donde demandaba la renuncia del presidente de la república (El Hoy, 1997). La renuncia nunca se dio, sin embargo, las FFAA en horas de la mañana del 7 de febrero de 1997 retiraron el apoyo al presidente Bucaram “ya que no se puede garantizar la integridad física del mandatario” (El Comercio, 1997). En horas de la tarde representantes de todos los bloques legislativos, excepto del PRE (partido oficialista) y unos cuantos legisladores “independientes” marchaban junto a los líderes del FPDP en el centro histórico de Quito. En los discursos que se expresaron “sobre la camioneta”²⁰³ se perseguía legitimar políticamente una salida inconstitucional al impasse que producía la no renuncia de Bucaram. En horas de la noche, el Congreso nacional, bajo iniciativa de la bancada de la DP y apoyada en la argumentación por diputados del MUPP NP, procedió a votar por la declaratoria de incapacidad mental para ser presidente de la república de Bucaram. Por lo tanto destituirlo del cargo.

²⁰³ Expresión usada para representar a la tarima que propició en FPDP y en la cual se fueron subiendo personajes políticos, sociales, religiosos de todas las tendencias para rechazar las políticas de Bucaram y pedir su renuncia o que lo renuncien (Buistamante, 2000)

En términos de políticas no podríamos identificar una política pública como tal, mas sí una decisión de gobierno que rebasa incluso al actor Estado y se toma en un espacio público, un tanto anárquico (propio de la política de las calles), para determinar la continuidad de la máxima autoridad del país. Esta decisión pública no podría decir que es propiciada por el MIE, pero si podemos identificar varios elementos de la acción colectiva contenciosa que sin duda la propiciaron. Es claro que la intervención de actores con poder de veto, como las FFAA, es clave para que esta decisión haya tomado el curso de acción que tomó. Por otro lado, considero que esta acción contenciosa más allá de generar la decisión pública fue capaz de generar el espacio público donde se la adopta. Además tal acción del MIE se convierte en multidimensional a la hora de operativizar la decisión pública en el espacio institucional, ya que los diputados del MUPP NP fueron capaces de articular acuerdos tendientes a viabilizar la resolución que finalmente destituyó al presidente Bucaram.

Como parte del acuerdo entre los actores políticos que intervinieron en el derrocamiento de Bucaram se nombró como presidente interino al entonces presidente del Congreso, Fabián Alarcón Rivera. Alarcón asumió el cargo con el mandato expreso de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que hiciera posible un “nuevo pacto social en el país” (Neira, 1997).

El pedido de convocatoria a la ANC contó con el beneplácito del MIE, ya que se observó como la oportunidad histórica de institucionalizar los pedidos de conformación de un Estado Plurinacional. Asimismo, con una correlación de fuerzas favorable, sería más fácil ratificar el Convenio 169 de la OIT, que supone toda una legislación nacional que protege y discrimina positivamente a los pueblos indígenas, ya que durante el gobierno de Bucaram las negociaciones entre la CONAIE y el secretario de asuntos indígenas fueron accidentadas y prácticamente nulas. Ello debido a que desde el MIE se perseguía que la instancia de definición de políticas públicas específicas para los pueblos indígenas sea manejada por un concejo ciudadano con el rango de ministerio. En tal motivo, como pudimos ver en el pliego de peticiones de la FPDP, el reclamo inicial de la CONAIE hacia el régimen de Bucaram era la desaparición del ministerio-secretaría de asuntos indígenas y cambiarlo por el mencionado concejo.

Al instaurarse la ANC, con 7 representantes del MIE en su seno, las expectativas fueron grandes. Sin embargo, al leer el texto constitucional nos topamos que los outcomes, en políticas, obtenidos sin dejar de ser significativos no llenaron esas expectativas de hacer del Ecuador un Estado plurinacional, ya que los logros del MUPP NP respecto del proyecto político de la CONAIE se pueden resumir en: la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, mas no de plurinacional como era el objetivo inicial; explicitar un capítulo sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, aunque no en el detalle que se pretendía, siendo rechazada en la votación del pleno el 60% de la propuesta de la asambleísta Nina Pacari; el reconocimiento del pluralismo jurídico y la creación de las circunscripciones territoriales indígenas con ejercicio de formas de justicia ancestral, pero sin un reglamento que las sustente.

Siendo así, revisemos de manera breve²⁰⁴ los artículos donde mayor influencia notamos de los asambleístas del MUPP NP, que durante los 9 meses que duró la asamblea fueron apoyados por 14 marchas de respaldo, donde se hicieron explícitas las demandas específicas de parte de las organizaciones relativas al MIE.

A más del artículo 1 de la constitución donde se define el tipo de Estado a la República del Ecuador, se inserta la categoría de pluriétnico y pluricultural, el artículo más importante y que recoge la mayor cantidad de dimensiones políticas y los aportes de la denominada Asamblea de los Pueblos del Ecuador, fue el Artículo 84. Cuyo texto íntegro pongo a consideración a continuación:

El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar de utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.
3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley;
4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras;
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección, y explotación de los

²⁰⁴ Al presentar esta parte no pretendo hacer un análisis de cada artículo de la Constitución, sino presentarlos como un outcome de la influencia del MUPP NP en la ANC, conforme se detalla en la tabla A1 de ANEXOS..

recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socioambientales que les causen.

6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.

7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de autoridad.

8. A no ser desplazados como pueblos, de sus tierras;

9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo, conforme a la ley;

10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.

11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.

12. A sus sistemas conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.

13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.

14. Participar mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen. (ANC, 1998)

Dado que el presente estudio no tiene como objeto el análisis constitucional ni la argumentación jurídica de cada una de las implicaciones de este (art. 84) y de los artículos 1, 3, 4, 62, 97, 161, 23, 40, 67, 83, 84, 191, 267 y 238, en la Tabla A1 de anexos realicé un ejercicio de clasificación de cada texto constitucional según varios ejes de política, con el fin de visualizar cuales fueron los resultados de la intervención del MUPP NP en cuanto a derechos de los pueblos indígenas. Así, identifiqué los siguientes ejes: Multiculturalismo, Derechos colectivos; Lucha contra el racismo y discriminación étnica, Autodefinition de los pueblos y subjetividad; Uso del idioma y defensor de oficio; Normas y procedimientos; Coordinación del derecho Indígena con el sistema jurídico nacional; elección de autoridades propias; Uso de símbolos que los identifiquen; "Otras" normas que regulan asuntos territoriales; sobre recursos y áreas protegidas; derecho a no ser desplazados, saneamiento y gratuidad de las tierras de los pueblos ancestrales. La elección de los ejes fue basada en criterios propios y trata de recopilar la riqueza de cada texto constitucional (artículos y literales específicos) donde a decir de los propios líderes del MUPP NP, que fueron assembleístas, tuvo protagonismo y "se nota la mano del Pachakutik" (Pacari, 2000).

Luego de terminado el proceso de confección de la Constitución en

1998, como era de esperarse el MIE realizó un ejercicio de evaluación del papel del MUPP NP en la ANC. Una de las conclusiones del Congreso nacional del MUPP NP fue que era necesario dar un paso más allá en la legislación inherente a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, toda vez que “quedaron muchos cabos sueltos y necesitaban de una ley que regulara el cumplimiento del espíritu de la norma”²⁰⁵. En tal motivo se acordó que debía impulsarse de manera urgente la ratificación de parte del Congreso Nacional del Convenio 169 de la OIT, en el cual, con motivo de la década de los pueblos indígenas de la ONU, la OIT desarrolló un tratado internacional que incorporado en las legislaciones nacionales representa un avance enorme en cuanto a reconocimiento y garantía de derechos de tercera generación.

El convenio de la OIT fundamentalmente busca que los estados aseguren a los miembros de los pueblos indígenas “gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población” (OIT, 1999: s/p). Por lo que, en mi opinión, tanto el articulado constitucional, como el convenio íntegro constituyen la objetivación institucional de una política de protección a las minorías étnicas, que al menos normativamente va a ser el marco que rige al resto de políticas públicas. Lo cual en sí mismo es una ruptura con la forma de concebir al Estado que había sido la tónica desde los inicios de la república, conforme lo anotamos en el capítulo 2.

A finales de 1998 toma cuerpo la demanda de creación del concejo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, como órgano adscrito a la presidencia de la república encargado de la gestión y coordinación de las políticas públicas en asuntos indígenas. Lo cual significó que a través de un decreto ejecutivo se da nacimiento al CODENPE como institución con rango de ministerio. La particularidad de este concejo es que su dirección no la designa el presidente de la república, sino que nace del seno de las propias organizaciones sociales y donde tienen cabida cada una de las 16 nacionalidades indígenas del Ecuador.

En sí misma la creación del CODENPE es un gran paso como política

²⁰⁵ Op. cit. entrevista a Talahua, 08/2007.

pública descentrada del actor gobierno, ya que la definición de los problemas públicos, en primera instancia, contaría con la presencia de representantes de los pueblos y nacionalidades, lo cual rompe con la estructura “*top-down*” tradicional en el manejo de la política estatal para este asunto en específico.

De 1999 a 2002 ocurren dos fenómenos no menores que merecen un estudio detallado, pero que sin embargo toparemos solo tangencialmente: la caída del presidente Mahuad y la creación del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, FODEPI.

Sobre el primer fenómeno, para nuestros propósitos, debo decir que a más de los elementos señalados para el derrocamiento de Bucaram, en la caída de Mahuad, es evidente una política de alianzas del MIE más amplia y que incluyó como actores clave a miembros de rangos medios de las FFAA. Por otro lado, en concordancia con García (2004), en 2000 el MIE aparece como el único interlocutor capaz de interpelar al estado en su demanda por no implementación de políticas de ajuste estructural en el país. A más de ello, es de anotar que el MIE en la coyuntura se hace de un capital político tal que a renglón seguido le permite ganar las elecciones presidenciales en 2002.

Respecto del segundo “*outcome*”, el FODEPI se crea a través de una partida del presupuesto nacional de 10 millones de dólares, destinado al financiamiento de proyectos productivos para las comunidades y que se encuentra actualmente en funcionamiento. Tal fondo dinamizó la gestión del CODENPE y permitió actuar en coordinación con los gobiernos locales del MUPP NP en la generación de políticas públicas participativas en el fomento del denominado desarrollo humano integral de los pueblos indígenas.

4.2 El MIE y los Gobiernos locales alternativos.

El presente acápite tiene un objetivo, analizar cómo se articula discursiva y programáticamente el proyecto político de reivindicación nacional del MIE con la experiencia de los gobiernos locales de Pachakutik (en el nivel provincial y municipal). Para ello dividiré el acápite en dos secciones: la primera, que da cuenta de los elementos discursivos del programa de gobierno del MUPP NP en el nivel local y la forma en cómo ese discurso se define en términos de lineamientos de políticas públicas que se van a aplicar en los gobiernos locales ganados por Pachakutik a partir de 1996; la segunda

sección, en cambio tratará de establecer de manera genérica las prácticas de gobierno y la visión de los actores sobre el proceso de los denominados “gobiernos alternativos”.

Dada la división de las secciones de este acápite, debo señalar que la clave para entender esta parte del trabajo es vincular lo que hasta ahora ha sido una descripción del (actor) MIE en la escena nacional, a través de sus formas de hacer política, con un análisis de sus prácticas como movimiento social y partido político en el gobierno, en espacios locales donde existe una preeminente población indígena.

Por lo cual, el presente acápite cobra relevancia a la hora de caracterizar la propuesta de generar formas “alternativas” de gobierno, que sintetizan discursivamente la proclama de constitución de un Estado plurinacional²⁰⁶. Por otro lado, este acápite nos permitirá entender la lógica política de los gobiernos locales del MUPP NP y, sobre todo, la lógica de los procesos de hechura de políticas públicas que privilegia el MIE. Lo cual nos cederá el paso para entrar de lleno en el análisis de tales prácticas en los casos que hemos propuesto, desde una óptica de Gobernanza. De tal manera que al entender qué persigue y cómo opera el actor político y el actor socio contencioso en el nivel local a la hora de generar políticas públicas, estaremos en posibilidad de comprender el papel que juega el MIE (desde sus dos componentes) en la Gobernanza local del Ecuador.

4.2.1 Los elementos discursivos y programáticos de los gobiernos “alternativos” de Pachakutik.

Los acuerdos de la asamblea nacional de la CONAIE de 1993 tuvieron dos objetivos a la hora de redefinir el proyecto político del MIE hacia la participación política directa de las organizaciones indígenas en la administración de los gobiernos locales: 1) la ruptura total de la administración étnica y 2) la generación de gobiernos participativos para articular las demandas de los pobladores con políticas que privilegien el desarrollo local (Macas, 1996: s/p).

²⁰⁶ Como se mostró en el acápite y capítulo anteriores, la propuesta, que en lo contencioso se vuelve demanda de construcción de un estado plurinacional es interpretada de varias formas. En este acápite busco vincular este concepto con la pertinencia de gobiernos locales alternativos como una comprensión desde las políticas públicas a esa idea de plurinacionalidad.

Más allá de buscar el monopolio de la representación étnica en la administración territorial de las jurisdicciones de mayor población indígena del Ecuador²⁰⁷; en 1994, el proyecto político de la CONAIE se planteó como un reto generar formas de gobierno local que sirvieran de base “para confrontar en las comunidades al neoliberalismo desde lo cotidiano, generar, contrapoder desde abajo y proponer formas alternativas de desarrollo territorial”²⁰⁸. Ello implicaba:

la generación de un nuevo régimen que facilite la práctica de la democracia directa y efectiva dentro de la gestión de lo público, donde la responsabilidad y el poder no está únicamente en el Estado, ni solamente compartida con el mercado, sino que involucra a los diversos actores sociales con responsabilidades y competencias permitiendo construir nuevas institucionalidades, normas y prácticas relacionadas al manejo de recursos (RIMISP, 2004).

A partir de la decisión del MIE de participar electoralmente con lista propia, cada acto proselitista del MUPP NP (hasta la fecha) ha promulgado la búsqueda de “procesos de cambio tanto en la forma de gobierno y la administración pública, como en la gestión del territorio local” (Torres, 1999: s/p). En el espacio local, discursivamente, ese deseo de cambio en la forma de gobierno que, entendemos, es un deseo de cambio en la esfera de las políticas, se acompaña con otra consigna de cambio político, esta vez desde la estética de la representación; ya que, el rostro del indio, tradicionalmente excluido de la toma de decisiones públicas, se vuelve el emblema de la ruptura de la mediación y del denominado “ventrilocuismo político” por parte de los mestizos y sus partidos políticos “tradicionales” (Barrera, 2002). Pero además, representa el cambio de una estructura de dominación étnica, excluyente que prevaleció (como vimos en el capítulo 2) hasta la desarticulación de la hacienda, hacia la instauración de un esquema de democracia comunitaria que implica respeto; tanto en la forma en que se organiza la sociedad con equidad étnica en la participación política, como en la persecución del bienestar material de la población con políticas no discriminatorias y que procuren un “desarrollo” de la población en su conjunto, procurando la igualdad de oportunidades.

²⁰⁷ Interpretación que se puede desprender de una lectura superficial de la resolución del Congreso Nacional de la CONAIE de 1994, donde se establece que se privilegia la participación electoral a los lugares donde la población indígena sea mayoritaria y donde el tejido organizativo sea fuerte.

²⁰⁸ Fragmento de la entrevista realizada a Ricardo Carrillo, secretario técnico de la Coordinadora de Gobiernos locales Alternativos del MUPP NP

De esta forma, la dimensión simbólica del cambio que genera la aparición del MUPP NP, representa el ascenso y la consolidación de actores tradicionalmente vistos como subalternos en el proceso de representación de sus demandas ante el sistema político formal. Por ello, el discurso político del MUPP NP asume que el único actor capaz de crear un contexto institucional con la suficiente fuerza social favorable al cambio de las condiciones políticas, sociales y económicas de los territorios mayoritariamente indígenas es el propio MIE a través de sus miembros (CIUDAD, 2001). Lo cual se podría leer como un punto de diferenciación con el discurso, que en ese momento se manejaba en el nivel nacional por el MUPP NP, cuya base era la consigna "nada sólo para los indios". Empero, en palabras de Talahua (coordinador nacional del MUPP NP), el espacio nacional y el local son convergentes pero diferenciados en la estrategia de interpelación discursiva desde el actor MUPP NP, ya que:

de 1996 a 2000 la línea que manejábamos (en la CONAIE) era hacer ver que el Pachakutik no era un partido sólo de indios (...) sino un movimiento de y para quienes históricamente hemos sido excluidos de las decisiones y de la política (...) aunque en el campo, decir excluido es lo mismo que decir indio (...) en la ciudad eso cambia porque tenemos otros actores (...) por eso el Pachakutik nos une como indios pero fundamentalmente como pobres o empobrecidos por el mal manejo del estado²⁰⁹

Aun cuando para 1996 la agenda de reivindicación étnica paso a subordinarse al discurso antineoliberal (Rodríguez, 2005), es claro que el eje que articula la cohesión y promoción política del MIE es la demanda de un estado plurinacional²¹⁰. Como lo destaca el proyecto político del a CONAIE (1994) y el documento de horizonte político del MUPP NP (1998), ya que ambos coinciden en definir a la Plurinacionalidad como:

El Estado nuevo (...) postcolonialista (...) que se caracteriza por la igualdad, unidad, respeto reciprocidad y solidaridad de todas las Nacionalidades y Pueblos que conformamos el Ecuador. Reconoce el derecho de las Nacionalidades a su territorio, autonomía política - administrativa interna, es decir a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural científico y tecnológico; para garantizar el desarrollo de su identidad Cultural y Política; y por ende al desarrollo integral.

A decir de Ricardo Carrillo, programáticamente, el tema de los gobiernos locales se inscribe en el proyecto del Estado plurinacional; ya que "es la forma objetiva en la que el nuevo estado postcolonial y antineoliberal se

²⁰⁹ Entrevista con Gilberto Talahua, Coordinador Nacional del MUPP NP, lograda el 16 de agosto de 2007

²¹⁰ En el capítulo 2 desarrollamos los elementos de esta reivindicación, para ampliar la discusión sobre el tema en el Ecuador verse Anexo 2, donde recogemos varios aportes para su definición.

va construyendo desde abajo²¹¹. Esta construcción del poder “desde abajo”, se entiende como la captación de los gobiernos desde el nivel local (parroquial, municipal y provincial) hasta el nacional. De tal manera que en cada uno de esos niveles de administración pública, se generen dinámicas participativas de gobierno comunitario donde imperen como principios: la democracia directa, la autonomía de los pueblos, la equidad social (de género y generacional), la interculturalidad, la sostenibilidad y la participación organizada (CIUDAD, 2001: 9). Veamos entonces qué elementos se desprenden de éstos principios:

a) En contraposición con la idea de democracia liberal representativa²¹², se plantea la construcción de nuevas instancias de democracia participativa-deliberativa-directa, las cuales se basan en la participación social, a través de instancias que privilegien la discusión y deliberación colectiva de los problemas de la comunidad con incidencia real en la toma de decisiones; tratando de dejar en su mínima expresión a las intermediaciones y a la discrecionalidad de las autoridades. Tales instancias de participación se posibilitan a través de las acciones de las organizaciones sociales locales y la institucionalización de espacios como las Asambleas cantorales como los órganos máximos de definición de políticas públicas. Además de caracterizar a esos espacios como abiertos, inclusivos y de permanencia voluntaria (GTZ, 2007: 7). La expresión, con el carácter de consigna, que ejemplifica este postulado es aquella de “gobernar obedeciendo”. Cuando Miguel Lluco (coordinador nacional del MUPP NP de 2000 a 2004 y diputado por Chimborazo 1996-2000) se refería al fundamento del plan de gobierno del MUPP NP lo resumía como “una forma de hacer que se respete la decisión popular en cada momento” (Rodríguez, 2005: 180).

b) Si analizamos brevemente la premisa de “autonomía de los pueblos”, tendremos en cuenta que se alude a la característica de la “Gobernanza local”, que denominamos “capacidad de autogobierno de las comunidades políticas”. Lo cual, para el caso que analizamos, implica el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión y la autonomía como fundamentos de los

²¹¹ Fragmento de entrevista con Ricardo Carrillo.

²¹² Por motivos estrictamente de tiempo y de pertinencia, no discutiré los elementos de filosofía política que entraña la crítica desde la democracia participativa - directa (real) hacia la democracia liberal representativa. Para abundar en esta discusión verse (León, 2005)

gobiernos comunitarios perseguidos por el MIE (2001: 11).

c) Al hablar de equidad social, en términos de políticas, el proyecto de Plurinacionalidad puede ser visto como un modelo de gestión basado en la búsqueda del desarrollo humano integral. Asunto que se vuelve en sí mismo un paradigma que “propugna el desarrollo armónico y equilibrado de toda la sociedad (mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, etc.) en un marco de paz, justicia, libertad, equidad y democracia” (CONAIE, 1994: 2)

d) Mientras que al hablar de interculturalidad y participación organizada, se hace referencia a una característica del proceso de hechura de políticas públicas en Gobernanza: la coordinación de intereses en la esfera de lo público. Unda (2000) puntualiza al respecto que el proyecto de gobierno contenido en la propuesta del estado plurinacional implica que “La esfera de desenvolvimiento de esta participación política es una nueva relación estado-sociedad civil, donde se busca la afirmación de intereses comunes (públicos) y no de aquellos de carácter exclusivamente privados” (Unda, 2000: 25). Lo cual nos lleva a definirlo en relación a la noción de interculturalidad que propone la CONAIE, en tanto es un espacio de diálogo entre los miembros de la comunidad respetando sus diferencias culturales, históricas, políticas, etc. Haciendo una interpretación de esto, es de señalar que al calificar como intercultural al diálogo de los miembros de una comunidad política en el proceso de hechura de políticas, nos referimos a la inauguración de un espacio institucionalizado de diálogo intersubjetivo entre los interesados y afectados por una política particular; lo cual, a su vez sería hablar de un espacio donde se integren los denominados “*stakeholders*” de Parsons, como lo vimos en el capítulo 1.

Pasemos a desglosar los elementos de esta propuesta de gobiernos alternativos. Programáticamente, el proyecto político de la CONAIE establece que “la forma más ágil de potenciar el cambio en las estructuras sociales y políticas ecuatorianas es a través de la reconstrucción de las bases institucionales de los gobiernos locales” (CONAIE, 2006). Esa reconstrucción es posible a su vez, como lo sostiene Humberto Cholango, con “la alcaldías y las prefecturas de nuestro lado para la implementación de la gestión

participativa comunitaria”²¹³.

Vistas en términos normativos, las nuevas instituciones propiciadas por los gobiernos “alternativos” buscan:

re-situar las relaciones entre estado y sociedad en una perspectiva horizontal, comunicativa y democrática (es decir tratando de pensar los límites de formas clientelares, tecno-burocráticas y jerárquicas con que hasta ahora tales relaciones han sido desplegadas en el Ecuador) (CIUDAD, 2001: 9)

Lo cual, a 1996, vendría a representar una innovadora propuesta de políticas, que supone la activación de procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión pública y aquellos de organización y participación social (2001: 11).

4.2.1.1 La participación social, la base de un municipio participativo

Promover la participación social, que luego sería resignificada como participación ciudadana²¹⁴ en los documentos de los planes de desarrollo local, implicó fortalecer acciones colectivas que no involucraban a la protesta en sus formas conterciosas. Por el contrario, la aparición de espacios institucionalizados de participación social en los asuntos públicos ayudó a conducir esa “energía-ímpetu” social hacia formas de acción colectiva cooperativas en la hechura de políticas públicas (Ramírez, 2004).

Como ejemplos inéditos de incidencia de los pobladores en la toma de decisiones públicas, los espacios de participación social fueron la base de la gestión pública alternativa de los gobiernos locales del MUPP NP²¹⁵. Aun cuando a decir de Ospina (2006) el esquema de participación social de los “gobiernos alternativos” privilegia un esquema corporativista de discusión pública; una vez que los diseños institucionales de participación social logran generar un marco de reglas que inhiban al máximo ese corporativismo, los esquemas pueden alcanzar niveles muy altos de participación ciudadana no restringida.

Por otro lado, posicionar el elemento de la participación social, como la

²¹³ Entrevista con Humberto Cholango, presidente del ECUARUNARI, recabada el 18 de agosto de 2007.

²¹⁴ Según Ospina (2006) la distinción de sentido político que tiene la participación social vs. La participación ciudadana en los procesos de gobierno es la incorporación de actores colectivos e individuales en la hechura de las políticas públicas, ya que la participación social no necesariamente incorpora actores individuales en la política; mientras que la participación ciudadana no se puede entender sin la secularización de esa participación a título individual de cada ciudadano.

²¹⁵ Entrevista a Ricardo Carrillo, agosto de 2007.

base del proyecto de políticas del MUPP-NP, le permitió al actor político marcar distancia de los discursos de izquierda identificados como “tradicionales”²¹⁶. Ello se tradujo, inmediatamente, en la ampliación del espectro de posibles simpatizantes con la propuesta “innovadora”²¹⁷. En palabras de Ramírez, ello permite mostrar que existe “un incremento del poder social diferencia la forma en que se construye agenda pública del nuevo socialismo de aquellos que han pugnado por visiones estatistas (el socialismo “real”) o mercado-céntricas (el neoliberalismo) de organización social” (Ramírez, 2001).

Es de señalar que el hecho de anunciar que la participación social es la base de su programa de gobierno, para Pachakutik implicaba la articulación de una serie de procesos de innovación institucional con valores políticos que necesariamente debían estar fincados en el ethos político de la población. O sea, como lo sostiene el propio Carrillo, que para tener éxito la propuesta de hacer funcionar a los gobiernos locales sobre la base de la participación social de los miembros de la comunidad política, “debe existir una fuerte tradición social que permita fluir, a través de su cultura, los contenidos del poder colectivo democrático”. Así lo asume César Umaginga en su concepción del “gobierno circular” donde se reúne a indígenas, campesinos, mestizos y blancos dentro de un espacio plurinacional, multiétnico, intercultural y multilingüe.

El indígena ya no es excluido, es respetado como ser humano, no hay rechazo ni a su cultura ni a su identidad; no hay jerarquía social y política... que haya un solo círculo para que todos estemos juntos, es el ejercicio del poder desde abajo, el gobierno de los de los excluidos, de los que no han tenido oportunidad²¹⁸.

4.2.1.2 La Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA)

En 2001, fecha en la que se funda la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA), el propósito del Concejo Político Nacional del MUPP NP fue crear un espacio de coordinación entre los gobiernos locales de

²¹⁶ Carrillo se refiere a los discursos, proyectos políticos y programas de gobierno del PSFA (partido socialista frente amplio); MPD (movimiento popular democrático); ID (izquierda democrática, etc, ya que a principios de los noventa todas estas tiendas partidistas tenían como referente un estado ecuatoriano altamente centralista, cuyo flujo en el diseño de políticas era “top-down”

²¹⁷ En términos de preferencias electorales, es claro que en el nivel nacional, la emergencia del MUPP NP arrebató un buen número de votos al resto de partidos de izquierda. Prueba de ello es el 17% de la votación, que obtuvo Freddy Ehlers, candidato del MUPP NP, en la primera vuelta presidencial, frente al 6% total que obtuvieron el resto de partidos de “izquierda” en la misma elección; cuando en la elección anterior el total acumulado de votos por los candidatos de izquierda fue de 15%.

²¹⁸ Fragmento de entrevista a César Umaginga, prefecto de Cotopaxi, realizada el 17 de agosto de 2007.

Pachakutik que permitiera brindar orientaciones programáticas y técnicas para descender los lineamientos del proyecto político de la CONAIE hacia políticas públicas concretas²¹⁹. Así se constituyó un organismo cuya estructura se compone de una Asamblea donde concurren todas las autoridades electas por votación popular en gobiernos locales; un directorio formado por un Presidente y dos Vicepresidentes, electos por la Asamblea, y un Secretario Técnico, designado por el Directorio a cargo de la gestión administrativa de un cuerpo medianamente burocratizado de entre 5 y 10 personas (funcionarios de apoyo y voluntarios) (CGLA, 2004: 7).

El primer documento que arroja la CGLA es un manual guía para la capacitación de funcionarios municipales y de las prefecturas en “la gestión participativa de los gobiernos locales”. En el documento que se elabora en conjunto con varias ONG’s vinculadas al proceso de formación política y apoyo para el desarrollo en las comunidades indígenas, se delinea un listado de “políticas a ser promovidas por los GLA”: a) La promoción de dinámicas de organización colectiva autónoma (movimientos sociales, asociaciones); b) El impulso de dispositivos participativos que establecen efectivas interfases entre sociedad y estado; c) La creación de mecanismos de deliberación pública que promueven la toma colectiva de decisiones; d) El incentivo de dinámicas de economía solidaria/cooperativa; e) El fomento de principios de interacción social asentados en las ideas de solidaridad, fraternidad y comunidad de comportamiento (CGLA, 2002: s/n).

Al analizar estas políticas generales, encontramos que, tanto la promoción de dinámicas de organización colectiva autónoma, como el impulso de dispositivos participativos y la creación de mecanismos de deliberación pública tienen que ver con modos de gestión pública que pretenden elevar la capacidad de co-gestión pública de las políticas. Lo cual apunta a pensar en procesos de “gobernanza participativa, entendidos como la acción del gobierno sobre la forma de gestión de redes en las que participan una multiplicidad de actores públicos y privados” (CODENPE, 2007, s/n). Mientras que al fomentar de principios de interacción social asentados en las ideas de solidaridad, fraternidad y comunidad de comportamiento, claramente estamos

²¹⁹ Op.cit. Entrevista a Ricardo Carrillo, agosto de 2007.

hablando de promover valores inherentes al ethos comunitario, como lo definimos en el capítulo 2.

Según el CODENPE, estimular la organización colectiva autónoma de la sociedad civil implica fortalecer la asociatividad, las redes sociales y las organizaciones civiles que están presentes en las comunidades (CODENPE, 2005: s/n). Pero además, esta iniciativa conlleva a propiciar que se generen tejidos organizativos transversales a lo que son las organizaciones campesinas y étnicas, para el caso de las filiales locales de la CONAIE en sus formas OSG's y OPG's. En este sentido el lineamiento que propone la CGLA, en coordinación con el CODENPE y varias ONG's, es: promover las organizaciones de mujeres, jóvenes y adultos mayores; facilitar el funcionamiento de comités de usuarios en políticas específicas (p.e. de maternidad gratuita, atención a la infancia y gestión escolar comunitaria, etc.), generar instancias de control social de los principales servicios públicos; promover la organización de cooperativas y asociaciones de productores, intermediarios y emprendedores etc. (2005, s/n). Por ello, no es de extrañarse que el principal proyecto desarrollado por el CODENPE (con fondos del BM y de USAID) de 1998 a 2002 (PRODEPINE) mantuvo como uno de sus objetivos promover la asociatividad y el tejido organizativo de las comunidades indígenas ecuatorianas, destinando para el efecto cerca del 50% de su presupuesto (Jijón, 2006).

En lo que se refiere al impulso de mecanismos institucionalizados de participación, a manera de interfases efectivas entre sociedad y estado y la creación de mecanismos de deliberación pública que promueven la toma colectiva de decisiones; las iniciativas que se generan de la CGLA y el CODENPE se enfocan en la búsqueda de cuerpos de legislación local donde se promuevan instituciones como:

- a) la revocatoria del mandato, como expresión máxima de la contraloría social;
- b) la iniciativa legislativa popular y de consulta pública sobre las decisiones trascendentales para la vida de la comunidad política, lo cual es la aplicación efectiva de los principios de consentimiento informado previo y consulta previa en programas/proyectos de desarrollo económico productivo, que tiene particular trascendencia en cuestiones relativas al manejo de recursos naturales, conflictos ambientales, etc.;
- c) la planificación local participativa,

cuyo espacio de gestación son las asambleas y cabildos ampliados (los instrumentos más comunes en este punto son los presupuestos participativos y los planes de desarrollo local participativos).

Una vez revisados los elementos generales sobre los cuales se asienta la propuesta de los gobiernos locales “alternativos” de Pachakutik, en el siguiente acápite pasaremos revista de manera breve a las prácticas y la forma en cómo se han llevado a cabo estas políticas en varios municipios y prefecturas de la Sierra y la Amazonía ecuatorianas.

4.2.1.3 1996-2006 diez años de gobiernos locales alternativos en Ecuador

Desde 1996, los resultados electorales muestran que el MUPP NP ha tenido presencia como partido o alianza de gobierno local en 39 de los 220 municipios del país (22 solo y 17 en alianza); en 14 de ellos al menos una vez ha sido reelecto por una ocasión y en dos casos ha sido reelecto por dos periodos consecutivos. Lo cual nos indica que al menos que existió la percepción de buena gestión de gobierno de parte de los electores de los tres municipios donde el MUPP NP tuvo presencia ganadora desde 1996 y en 16 de los 31 casos en que consiguió la victoria electoral en 2000 como lo vemos en la tabla 4.1.

Al ver los resultados electorales de 2000, encontramos que los municipios ganados por el MUP NP aumentaron en más del 1000%; o sea, pasa de 3 municipios en 1996 a 31 en 2000 (conforme se aprecia en el cuadro 4.1). Siendo reelectos los candidatos en los tres casos donde el MUP NP ganó las alcaldías en 1996. El éxito electoral se debe a varios factores; como vimos en el capítulo 3, el triunfo de Pachakutik se debió a las condiciones de oportunidad política de finales de la década de los noventa y a la indiscutible fuerza social del MIE que logró conducir hacia el ámbito proselitista, atravesando su denso tejido organizativo en los cantones donde predominantemente habitan indígenas. Más allá de estos dos factores, ampliamente discutidos, creo importante señalar que la capacidad para reelegirse de los candidatos también se asienta en el modelo de gestión gubernamental que implementaron los denominados gobiernos locales alternativos (GLA).

Cuadro 4.1

Municipios ganados por el MUPP 1996-2008

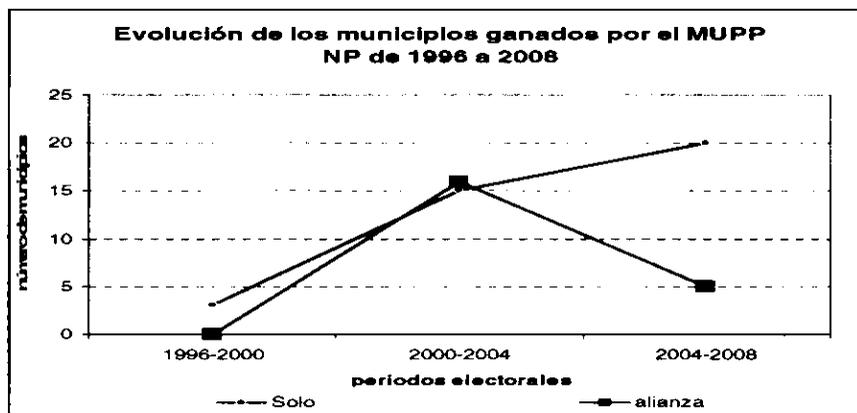
1996-2000	2000-2004		2004-2008	
Solo	Solo	alianza	Solo	Alianza
Cotacachi	Arajuno	Aguarico		Ambato
		Alausí		
Squisilí	Cotacachi	Cañar	Cotacachi	
	Echeandía			
		Cuyabeno	Gualaquiza	
	Guaranda		Logroño	
	Huamboya	Gualaceo		
	Loreto	Ibarra		
		Lago Agrio	Pablo VI	
			Palora	
	Squisilí		Patate	
	Sigchos		Pelileo	
	Suscal	Saraguro		
			Putumayo	
			Squisilí	
			Tiwintza	
			Yacuambi	

Fuente TSE Elaboración Propia

2	
reelecciones	2
	14

Conforme apreciamos en la gráfica 4.1 las dos líneas contrapuestas nos muestran como la tendencia del MUPP NP es a consolidar su fuerza política como partido en el gobierno solo, es decir, a través del tiempo observamos que se privilegian los gobiernos sin alianzas.

Gráfica 4.2



Fuente TSE Elaboración Propia

Cuadro 4.1

Municipios ganados por el MUPP 1996-2008

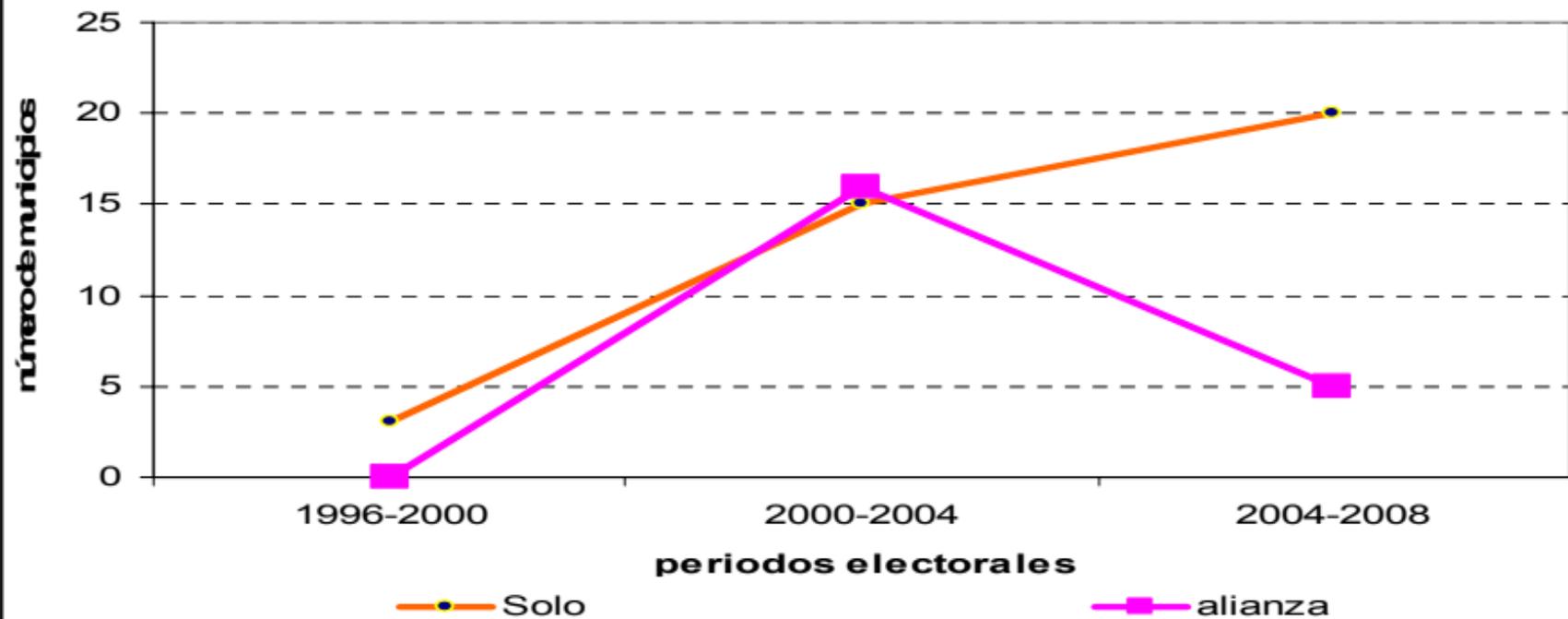
1996-2000	2000-2004		2004-2008	
Solo	Solo	alianza	Solo	Alianza
Cotacachi	Arajuno	Aguarico	Cascales	Ambato
Guamote	Cayambe	Alausí	Cayambe	Orellana
Saquisilí	Cotacachi	Cañar	Cotacachi	Riobamba
	Echeandía	Cascales	Girón	Salitre
	Guamote	Cuyabeno	Gualaquiza	Sta. Isabel
	Guaranda	Girón	Logroño	
	Huamboya	Gualaceo	Nabón	
	Loreto	Ibarra	Otavalo	
	Nabón	Lago Agrio	Pablo VI	
	Pucará	Orellana	Pallatanga	
	Quijos	Otavalo	Palora	
	Saquisilí	Pallatanga	Patate	
	Sigchos	Riobamba	Pelileo	
	Suscal	Saraguro	Pucará	
	Taisha	Sta. Isabel	Putumayo	
		Salitre	Quijos	
			Saquisilí	
			Taisha	
			Tiwintza	
			Yacuambi	



Fuente TSE Elaboración Propia

2 reelecciones	2
1 reelección	14

Evolución de los municipios ganados por el MUPP NP de 1996 a 2008



Al hacer referencia a los GLA de Pachakutik, como hemos visto, hablamos de una serie de prácticas que marcaron un parte aguas en la forma en como se concibe al gobierno y a la hechura de políticas públicas en Ecuador, ya que, en principio tanto Cotacachi, Guamote, como Saquisilí en el periodo 1996 a 2000 evidenciaron ingentes procesos de cambio en sus estructuras de gobierno local, llevando incluso a ser reconocidos por la UNESCO, especialmente en el caso de Cotacachi, como “ejemplos de buenas prácticas de gobierno” (AUCC, 2000). Más allá de evaluar el cambio en los indicadores de desarrollo de los cantones en referencia, el reconocimiento se apegó a resaltar el cambio de prácticas tradicionalmente clientelares, estadocéntricas, excluyentes y profundamente inequitativas hacia prácticas de gobierno participativas y con una clara tendencia a lograr institucionalizar reformas en las relaciones interétnicas, de género y generacionales en el espacio público y en la construcción de políticas públicas.

En el presente acápite buscaré analizar desde el testimonio de varios actores las experiencias de los GLA luego de diez años de iniciado el proceso Pachakutik.

Si resumimos la principal propuesta de los GLA de Pachakutik encontramos varios elementos comunes en las experiencias de los procesos y dinámicas participativas de otros gobiernos locales de la región, como en Perú y Chile, pero fundamentalmente la de Porto Alegre, Brasil. Como vimos en el capítulo 1, se trata de estrategias orientadas a “abrir las puertas” de los municipios e involucrar a la población en la toma de decisiones públicas en pos de lo que de manera genérica se ha denominado desarrollo local, a través de instrumentos de diseño y evaluación de política pública como el presupuesto participativo.

En el acápite anterior rescatamos los elementos que de la propuesta política de los GLA desde el proyecto político de la CONAIE y desde el horizonte político del MUPP NP; ambos documentos no se alejan de la comprensión de la “nueva relación Estado – sociedad civil” promovida por el PT en Brasil; tal y como lo señala el ex-prefecto de Porto Alegre, Luís Gerso, esa nueva relación de GLA-Estado-Sociedad civil se da “por medio de la construcción de nuevas instancias de democracia local basadas en la participación social, como son las Asambleas Cantonales concentradas en el

presupuesto participativo" (Gerso, 2002: s/n).

Sabemos, del recorrido que hicimos sobre el programa de gobierno local del MUP NP para los GLA, que la base de esa "nueva relación estado-sociedad-civil" se asienta en la democratización del poder, en lo que denominan construcción de un estado plurinacional. A su vez, ese estado plurinacional es la expresión máxima de la democracia participativa y el diálogo político entre los miembros de una comunidad política que aspira a construir políticas públicas de forma coherente con el respeto por las diversidades, la equidad y el desarrollo. Pero, una vez asumido el gobierno, ¿dónde se empieza a construir ese estado plurinacional? ¿Cuáles son las primeras acciones que emprenden los gobiernos locales para llamar a la construcción de ese espacio de diálogo entre los miembros de su comunidad? Considerando que en muy pocos casos esa comunidad es indígena en más del 90%. Lo cual nos indica que a más de una presencia fuerte del MIE, se requiere un diseño institucional que permita insertar al resto de actores sociales y a los individuos (que no son parte de una organización) en la discusión de los asuntos públicos de la comunidad política cantonal.

Una de las prácticas más comunes para iniciar los procesos de democratización de las políticas en los espacios donde ha tenido ingerencia directa el MUPP NP, ha sido la puesta en marcha de las asambleas provinciales o municipales con el fin planificar, discutir y evaluar los principales problemas de cada comunidad política. La principal característica de estos procesos ha sido el carácter de la convocatoria. En 1996, los alcaldes de Saquisilí, Antonio LLumitasig; Guamote, Mariano Curicama, y Cotacachi, Auki Tituaña, coincidieron en que su primer acto de gobierno fue convocar a asambleas cantonales. Tales asambleas tuvieron como protagonistas fundamentales a las organizaciones sociales y en menor medida a actores como gremios de comerciantes, industriales o empresarios. En el estudio de Ortiz (2004) se destaca de manera crítica este aspecto, donde tiene un valor positivo la apertura en la invitación a ser parte del espacio como un ejercicio de encuentro de todos los pobladores de cada cantón. Así recoge el autor este particular de manera testimonial:

hay más democracia porque nosotros podemos participar, tenemos más oportunidad de conocer lo que hacen en el municipio, lo que hace el Alcalde y lo que vamos a hacer con la plata, tanto en la Asamblea como en el presupuesto participativo, hay

más democracia, porque somos más libres de decidir que hacer con nuestros problemas (Ortiz, 2004: 57)

La simple convocatoria a las asambleas cantonales supuso una ruptura con el acostumbrado ejercicio de gobierno autoritario y estadocéntrico que hasta ese entonces tuvieron estos cantones (GTZ, 2007). Lo cual, de entrada, implicó una percepción diferente tanto de la forma de ser ciudadano, como de hacer o ser gobierno y de los tiempos que implica una arquitectura participativa de las instituciones políticas de cada cantón. En lo que se refiere al primer cambio, el alcalde de Saquisilí habla de un cambio de actitud en el ciudadano común:

Antes la gente concebía que el municipio debía atender todo: agua, alcantarillado, etc. Yo creo que el primer cambio es que hay una nueva visión de la población en el sentido de la participación ciudadana. Para que las cosas se mejoren, yo debo participar, debo apropiarme (Entrevista a A. Llumitasig en Ospina, 2006: 48).

En lo que se refiere al cambio en la arquitectura de las instituciones políticas de los cantones que adoptaron las asambleas; el primer elemento que hay que resaltar es que a nivel nacional en 1996 la estructura jurídica suponía un tipo de gobierno "top down", donde los mecanismos de consulta pública, participación social en las decisiones de gobierno y contraloría social eran elementos que no se contemplaban en el léxico jurídico de la administración pública. Por lo que, ante la aparición de estas nuevas formas de democracia local se generó una tensión entre la normativa nacional y el deseo por institucionalizar formalmente estas instancias de gobierno participativo a nivel local. A decir del prefecto de Cotopaxi y dirigente de la CONAIE, César Umaginga:

La generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo local que tiene como objetivo crear las condiciones para pasar de una administración tradicional hacia la construcción de un gobierno basado en la democratización de los espacios de decisión, lo cual supone conflictos con la antigua forma de ver al gobierno y con las instituciones que sostienen ese esquema agotado de leyes y usos que legitiman de cierta forma la democracia representativa y los gobiernos de las oligarquías²²⁰.

En el testimonio declarativo de Umaginga recogemos el espíritu de la convocatoria a las asambleas cantonales de parte de los alcaldes de Pachakutik. A lo que nos referimos es a la legitimación, por un lado, de prácticas existentes en las tradiciones comunitarias para la toma de decisiones de forma deliberativa, esta vez a nivel cantonal y por otro lado, la interpelación

²²⁰ Op. cit. entrevista a Umaginga, 08/2007

directa hacia el modelo del Estado ecuatoriano, desde una parcela de poder local donde es posible generar dinámicas de organización política tendientes a lograr mayor equidad, en contraposición de un gobierno local que representaba los intereses de terratenientes e industriales locales.

La convocatoria a las asambleas cantonales tiene dos aristas que analizar en esta parte, una como proceso de políticas y otra jurídica. En lo que se refiere a la arista de políticas, debemos asumir que este acto es el inicio de un ciclo de políticas públicas donde se incorporan a los actores sociales en la hechura de las mismas. Por sí mismo este hecho, que también tiene una dimensión política de diferenciación con la forma de gobernar anterior, cobra un valor fundamental, ya que permite partir de un diagnóstico y de la identificación común de los problemas públicos de una manera legítima y consensuada de los mismos, dentro de los límites que se pusieron a las deliberaciones. La arista jurídica hace referencia a la contradicción con la norma nacional vigente, lo cual hace vulnerable el proceso de GLA a la voluntad de los titulares de la alcaldía, ya que en caso de un cambio de prioridades en el gobierno o un cambio de tendencia política de la autoridad, las asambleas cantonales perderían su carácter de máximo órgano de planificación de políticas, tal y como ocurrió en Pallatanga y en Guaranda²²¹.

Lo cual nos lleva a decir que la generación de estas instancias de gobierno participativo, pero sobre todo el afán por hacerlas instituciones dentro de la arquitectura política cantonal, más que superar las instancias "oficiales" de representación y participación previstas en las leyes municipales y provinciales (como lo sostiene el documento de GTZ, 2006), ha generado el surgimiento de instancias "no oficiales" que se han ido institucionalizando con el paso del tiempo, pero que aún están en un punto embrionario de su consolidación como instituciones formales y requisitos para la hechura de las políticas públicas, aún en los casos en donde el MUPP NP ha sido reelecto. Como lo sostiene el ex alcalde de Guamote:

La participación ciudadana ha permitido la construcción de renovadas formas de democracia local. (...) Pero la principal limitante es que no tenemos el marco legal

²²¹ En el caso de Pallatanga se abandona parcialmente el proceso de gobierno local participativo al no destinarle recursos a la Asamblea Cantonal, de parte del propio municipio, y operar bajo un esquema centralista top-down de políticas; a decir de Tomás Curicama (alcalde de Pallatanga) debido a la falta de recursos y la necesidad de actuar rápido frente a las necesidades del cantón. En el caso de Guaranda el proceso de GLA se interrumpe con la muerte del alcalde Males y la pérdida de las elecciones en 2004.

adecuado para que se asignen recursos para profundizar estos procesos (...) con las asignaciones de ley es poco el dinero que nos queda para poder incentivar más a los habitantes del cantón a participar en las asambleas que no son estrictamente de su interés. (...) por eso hemos privilegiado la participación de las organizaciones²²².

Al plantearnos cuáles son los mecanismos para blindar con una institución formal a las asambleas como máximo órgano de planificación de políticas cantonales y como espacio “natural” de diálogo y discusión de los problemas públicos, nos topamos con varias respuestas. El primer mecanismo, común en los casos de Cotacachi, Guamote y Saquisilí, supone que en primera instancia (que) el municipio resuelva convocar formalmente al espacio y luego se sujete, mediante un compromiso informal pero público, a implementar-cumplir con las resoluciones o mandatos de la Asamblea. Sin embargo, este esquema se presta a discrecionalidades de parte de la autoridad y ante la falta de capacidad coactiva de la asamblea sobre el municipio, en más de uno de los casos (Otavalo, Pallatanga, etc.) las resoluciones de las asambleas han sido tomadas como meros documentos declarativos. Así lo reconoce el alcalde de Pallatanga Tomás Curicama:

Para nosotros como dirigentes de Pachakutik la asamblea es el corazón del gobierno alternativo.(...) Cuando asumimos la alcaldía lo primero que pensamos era replicar y mejorar el proceso de Guamote (...) aprendimos de los errores y sabíamos las fortalezas que debíamos jalar (...) Pero luego de dos intentos de hacer una verdadera asamblea cantonal acá, sin los recursos que se manejan en Cotacachi o el mismo Guamote, fue imposible poner en marcha todo lo que quería la gente (...) acá no hay MICC que sostenga el proceso, a la gente le importa menos participar, la gente quiere tiempo para trabajar (...) se fastidian pronto con las reuniones y no tienen paciencia para escuchar a los otros compañeros o vecinos (...) por eso, los documentos podían pedir cualquier cosa sin responsabilidad para ir luego a trabajar por eso mismo. (...) se ve al municipio como una ventanilla donde hay que pedir y pedir, entonces no hay plata que alcance para hacer lo que pide la gente.²²³

Curicama inserta un elemento adicional en la forma en cómo se fueron institucionalizando o abandonando las asambleas cantonales como instituciones fundamentales de las políticas en Pallatanga: la cultura participativa de los pobladores. Ante la falta de un compromiso de cogestión desde la población, que es presupuesto del ethos comunitario, las asambleas se vuelven una instancia de toma de decisiones incomoda para ciertos municipios, vista su incapacidad para abrir un espacio de diálogo con los actores que no están de su lado. Por lo cual la tensión jurídica entre la

²²² Fragmento de la entrevista a Mariano Curicama, prefecto de Chimborazo, realizada el 15/08/2007.

²²³ Fragmento de la entrevista a Tomás Curicama, alcalde de Pallatanga, realizada el 21 de agosto de 2007.

legislación nacional y la local se vuelve un pretexto para no dar los pasos necesarios para “blindar” a las asambleas como la condición previa a la toma de decisiones públicas. Es decir, que ante la ausencia de una cultura de la política que implique alta participación e involucramiento, de los miembros de una comunidad política, en los asuntos públicos, existen pocos incentivos para que el actor gobierno local decida institucionalizar formalmente los mecanismos de participación en la hechura de las políticas.

Entre los casos “exitosos” podemos citar como un modelo de institucionalización al caso de Nabón. Donde si bien las ordenanzas municipales, que legitiman y dan formalidad al espacio de la Asamblea cantonal, son vagos instrumentos legales, rescatamos la forma en cómo la población se ha sumado a la dinámica participativa y acoge al modelo como una forma objetiva de participación ciudadana. Misma que se ve con la alta presencia de pobladores en las asambleas que en un inicio fueron convocadas por el municipio y que luego de varios años de realización, en la actualidad tienen un nivel de autonomía que les permite ser el espacio de diseño y toma de decisiones de políticas aún cuando en ocasiones el alcalde haya expresado su oposición en determinados temas. El documento de la GTZ recoge de manera sintética la experiencia de la asamblea cantonal de Nabón:

La dinámica participativa instaurada a través de los tres niveles de asambleas, Comunitarias, Parroquiales y Cantonal, sumado a las Mesas Temáticas y un arduo trabajo de coordinación desde el Departamento de Gestión y Desarrollo Local, está fuertemente interiorizada en la población que participa. Quienes están involucrados/as saben cómo, cuándo, dónde participar y para qué. Esto es importante en la medida en que el proceso puede, así, tener más posibilidades de continuar aun con menores niveles de voluntad política desde la alcaldía, como se ha visto hasta el presente. Sin embargo, es importante tener presente que no toda la población está involucrada en esta dinámica, ya que se registra mayor participación de los sectores organizados. (GTZ, 2007: 69)

En el siguiente cuadro (4.2) podemos ver como la experiencia de Nabón es un ejemplo de alta institucionalización informal del proceso participativo de gestión gubernamental local; aun cuando la legislación local no sea altamente favorable para “blindar” al proceso, la cultura de participación política de los habitantes del cantón hacen que las asambleas cantonales funcionen y ocupen un lugar determinante en la hechura de las políticas públicas cantonales.

Cuadro 4.2 Nivel de institucionalización del GLP en Nabón

Cantón	Documentos	Institucionalización Formal	Institucionalización Informal	Claridad de las reglas de juego
Nabón	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Desarrollo Cantonal 1999 + actualización en 2005 - Ordenanza de AC en proceso de revisión - Ordenanza de Participación Ciudadana todavía en segunda instancia - Publicación sobre Experiencia del Presupuesto Participativo en el Cantón Nabón - Ordenanza sobre PP en trámite 	Media	Alta	Alta

Fuente: GTZ, 2007

Asimismo, encontramos casos como el de Cascales donde el municipio privilegió asegurar el marco formal para que el proceso de GLA se encontrara respaldado por documentos oficiales y reglas claras sobre el procedimiento de gobierno participativo. A diferencia de Pallatanga, donde hay una baja institucionalidad informal, en Cascales se observa una alta institucionalidad informal que potencia el diseño legal de las Asambleas Cantonales, “dándole vida al proceso, para que no se quede en buenas intenciones”²²⁴. Lo cual se evidencia en el alto grado de participación de la población, sobre todo indígena. La combinación de los dos elementos (institucionalización formal e informal de la participación comunitaria en los asuntos públicos) a decir del mismo Carrillo origina una alta claridad de las reglas de juego.

Para ilustrar la anécdota del proceso de Cascales y en el afán de mostrar el alto grado de institucionalización de las reglas de juego participativas en la asamblea cantonal, en ese cantón observamos situaciones como la de 2005, cuando la AC debía elegir la directiva del comité de desarrollo cantonal. “Se esperaba elegir al/a presidente/a del comité de desarrollo cantonal; sin embargo, la ciudadanía presente decidió postergar la elección hasta que estuvieran presentes todos los Sectores del cantón” (GTZ, 2007: 85). Así podemos observar cómo, a medida que se avanza en la gestión participativa, los actores no estatales adquieren cada vez mayor incidencia en la toma de decisiones. De tal forma que las resoluciones de la AC ya no sólo provienen “desde arriba” (desde el municipio), y se establece una dinámica donde las proposiciones “desde abajo” son posibles de canalizarse y efectivizarse.

En el cuadro 4.3 observamos los documentos que se consideran como marco legal del GLA que “blinda” instituciones como la Asamblea cantonal del

²²⁴ Fragmento entrevista a Ricardo Carrillo, 08/07.

devenir político y hace que las instituciones informales de participación política, cultura de las políticas (como lo definimos en el capítulo 2), tengan un correlato formal que obligan a la autoridad a respetar los flujos “naturales” a la cultura local para la toma de decisiones públicas.

Cuadro 4.3 Nivel de institucionalización del GLP en Cascales

Cantón	Documentos	Institucionalización Formal	Institucionalización Informal	Claridad de las reglas de juego
Cascales	<ul style="list-style-type: none"> - PDC - Reglamento Orgánico funcional del Comité de Desarrollo Cantonal - Ordenanza de aplicación del PDECC (AC, CDC, Mesas, Veedurías) - Criterios de distribución presupuestaria participativa - Proyecto de ordenanza de presupuestación participativa - Memorias y actas de Asambleas Cantonales 	Alta	Alta	Alta

Fuente: GTZ, 2007

Como vemos, el funcionamiento de las asambleas, así como los caminos que siguieron cada uno de los municipios en la gestión del GLA no es del todo homogéneo, aún así encontramos regularidades como la metodología de participación de las asambleas cantonales. El caso de Saquisilí puede ejemplificar este tema:

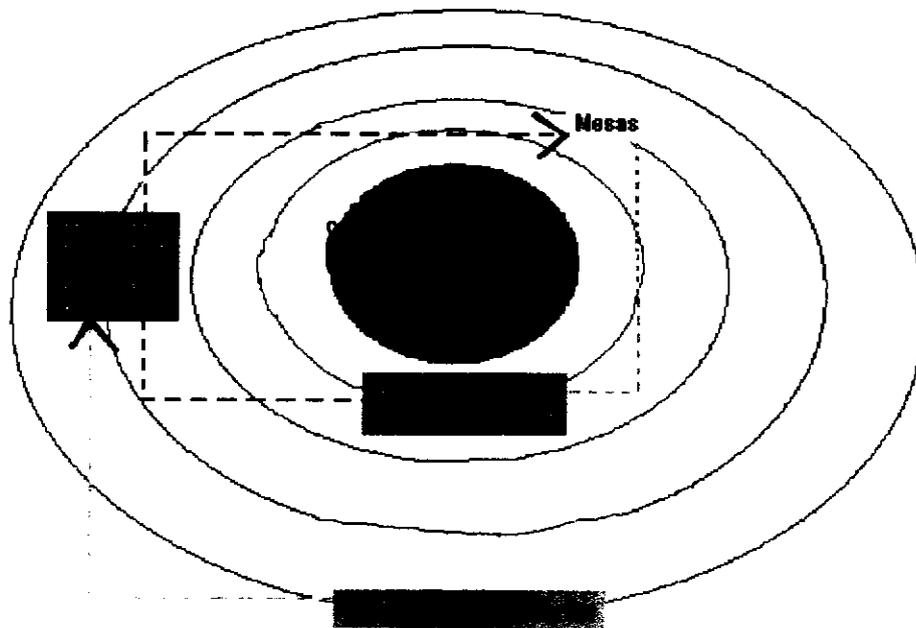
En la Asamblea Cantonal trabajamos con diferentes comités. Uno es el de desarrollo cantonal que es la madre de todos. Luego se acordó trazar cuatro líneas estratégicas de trabajo: salud y saneamiento, educación, medio ambiente y desarrollo sustentable y desarrollo urbano. Cada una tiene su propio comité que son deliberantes y proponen al comité de desarrollo cantonal planes y programas” (GTZ, 2007: 49)

En el caso de Saquisilí observamos en la Asamblea se trabajó por ejes y en subcomisiones. Aún así, las reuniones sucesivas no lograban ser del todo operativas a la hora de sacar resoluciones de forma ágil. En Cotacachi se avanzó de una manera importante con la descentralización del proceso de discusión y se comenzó a llevar la asamblea a cada cabecera parroquial en los días donde se registraba mayor concurrencia de los moradores. En cada una de las parroquias, a su vez, se desarrollaron talleres, que al igual que en Saquisilí respondían a una línea temática de la asamblea; en el caso de Cotacachi se incorporó la perspectiva de género y de equidad generacional en cada línea (GTZ, 2007).

Genéricamente podemos esquematizar a las asambleas como el centro de la discusión y la deliberación sobre los asuntos públicos. Con configuraciones internas que dependen de la dinámica política de cada cantón.

En el diagrama 4.4 basándonos en el caso de Nabón podemos caracterizar las constantes de cómo la estructura de la comunidad política y su flujo en la toma de decisiones públicas a partir de la instauración institucionalizada de la asamblea cantonal.

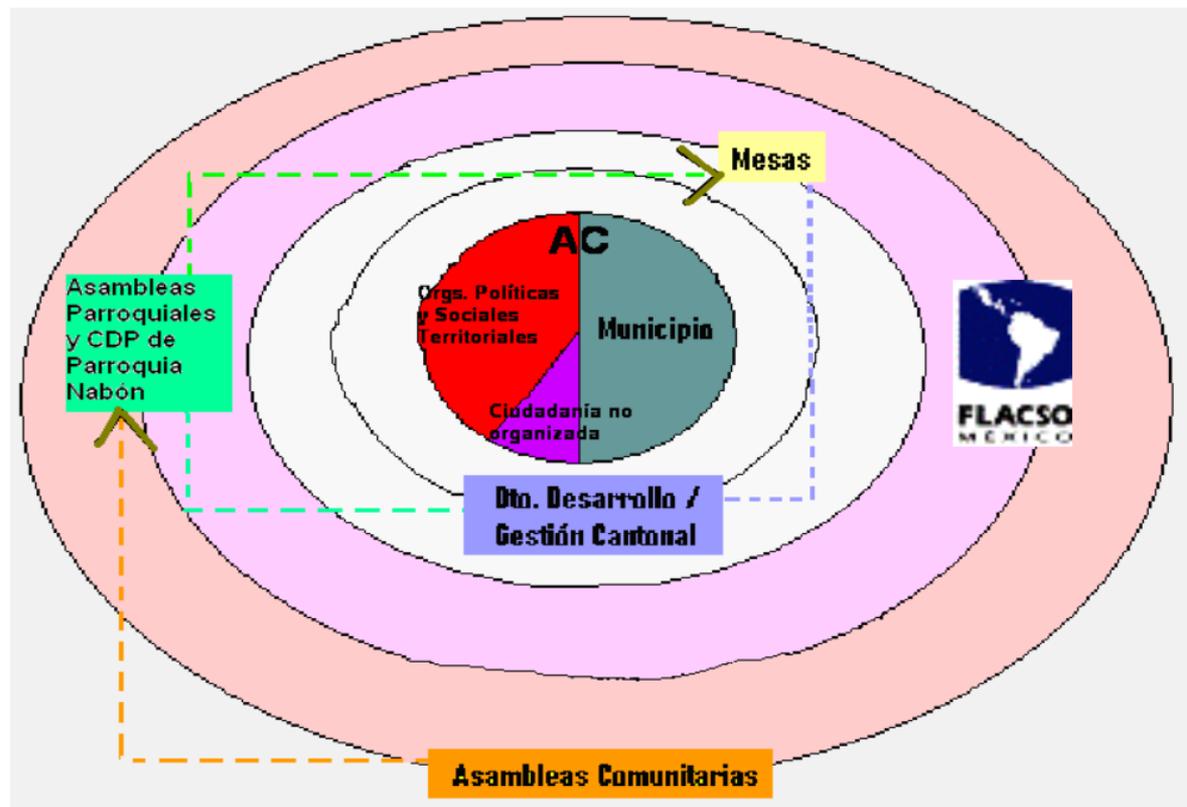
Diagrama 4.4 Estructura genérica de gobierno con Asamblea cantonal institucionalizada (Nabón-Ecuador)



Fuente: GTZ, 2007

En el diagrama apreciamos como se privilegia la participación de los sectores sociales organizados, mientras que los ciudadanos que acuden al espacio de manera individual tienen un peso específico marginal en el diseño de la AC de Nabón. Por otro lado, observamos que las asambleas comunitarias y parroquiales tienen un nivel de incidencia relativo y determinado por la mediación de las mesas temáticas, lo cual implica que las discusiones “descentralizadas” tengan un papel más que instrumental, simplemente legitimador del proceso participativo, ya que las discusiones decisivas se dan en el espacio de interlocución entre el municipio y los representantes de las organizaciones sociales. Lo cual, de manera superficial podría ser evidencia de lo que Ospina denomina la forma corporativa en que se maneja la participación ciudadana en ciertos municipios de Pachakutik.

Diagrama 4.4 Estructura genérica de gobierno con Asamblea cantonal institucionalizada (Nabón-Ecuador)



En mi opinión, la hipótesis de Ospina (2006), no recoge la diversidad del proceso de participación y construcción de las propuestas y enriquecimiento de los diagnósticos sobre los problemas públicos de los cantones que se dan en los talleres descentralizados de las AC. Si tomamos como ejemplo los casos de Saquisilí y Cotacachi las asambleas cantonales no son más que espejos de los vínculos comunales que unen a cada una de las parroquias donde se realizan los eventos convocados por el municipio. Por ello, no es de extrañarse entonces, que los vínculos familiares (base del ethos comunitario) definen la preminencia de una voz ante otra en las asambleas; pese a estar en el reglamento que las intervenciones tienen una duración y peso específico igual para cada participante. Por lo que, al decir que las asambleas cantonales no se escapan de redes de parentesco y patronazgo todavía vigentes como base de la estructura social de las comunidades rurales de la sierra ecuatoriana (Ospina, 2006); no hacemos otra cosa que recoger el proceso deliberativo y construcción colectiva de la agenda pública. Obviamente con los limitantes que supone una convocatoria donde cada actor social tiene intereses específicos, no podemos extrañarnos del esfuerzo que significa coordinar los intereses de los diferentes actores en un espacio que al menos formalmente propicia el diálogo y el respeto por la diversidad de esos mismos intereses.

Para dar cuenta de esto regresemos a monitorear la forma en cómo se institucionalizan las instancias de GLA en el caso de Saquisilí. En este municipio se combina una baja institucionalización formal con una mediana institucionalización informal de la participación en las instancias del GLA, ya que, además del Plan de Desarrollo Cantonal y el reglamento de funcionamiento del Comité de Desarrollo Cantonal “que en la práctica no funciona”²²⁵, tan solo se mantienen memorias de las AC, mas ningún otro documento oficial que respalde la dinámica y funcionamiento de las instancias participativas.

Si bien el alcalde y varios concejales, junto con las dirigencias de la OSG Jatarishun, mencionan un proceso altamente participativo y consolidado, al consultar su documentación, no hubo coincidencias claras en la explicación

²²⁵ Fragmento de entrevista a Ricardo Carrillo, 08/07.

del funcionamiento del modelo de GLA como tal, con lo cual las reglas del juego permanecen difusas todavía en lo formal.

Aun cuando las comunidades están representadas por la OSG Jatarishun, quien mantiene una estrecha relación de coordinación con el Municipio, las demandas de los pobladores de Saquisilí parecen estar subordinadas a las percepciones de la dirigencia de tal organización (GTZ, 2007). Empero, al revisar el número de reuniones y talleres convocados por la AC, encontramos que al menos tres veces al año se convocaron y asistieron los habitantes de las parroquias a dichos eventos de debate público sobre los cursos a seguir para solucionar los problemas comunes a los miembros de la comunidad. Si tomamos en cuenta que en Saquisilí existe una alta presencia organizativa del MIE y sus lógicas comunales son decisivas para las repetidas acciones de protesta que se han dado en este cantón²²⁶, podremos establecer, en concordancia con GTZ (2007), que se percibe una media institucionalización informal del proceso de GLA en la población en general, pero una alta participación en la dinámica de la asamblea, que se explica gracias a la cultura de la apolítica de estas comunidades.

Cuadro 4.5 Nivel de institucionalización del GLP en Saquisilí

Cantón	Documentos	Institucionalización Formal	Institucionalización Informal	Claridad de las reglas de juego
Saquisilí	- PDC - Reglamento interno de funcionamiento del Comité de Desarrollo Cantonal - Memorias de Asambleas Cantorales	Baja	Media	Media

Fuente: GTZ, 2007

Aún cuando el tema de la institucionalización de las instancias de GLA en la mayoría de las asambleas cantonales se mantiene como una prioridad para dar continuidad y profundidad al proceso. Luego de las primeras experiencias de asambleas cantonales, las discusiones llevaron a plantearse que no era suficiente con la identificación de los problemas públicos y era necesario "ir más allá"²²⁷. Lo cual implicó iniciar dos procesos que, a mi juicio, tienen que ver con la forma en que condicionaron los recursos las ONG's que

²²⁶ Saquisilí es uno de los cantones, junto con Cayambe que mayor número de movilizaciones y actos colectivos de protesta registran de 1990 a 2005 (Sanchez Parga, 2005)

²²⁷ Entrevista Carrillo 08/2007

intervinieron en el financiamiento y la cooperación para la realización de los procesos participativos. El primer proceso fue el de la realización de planes de desarrollo estratégicos y el segundo, el de presupuestos participativos.

Al hablar de planes de desarrollo participativos, inmediatamente asociamos una metodología de planificación estratégica que se aplicó en los talleres de las asambleas cantorales. Los talleres bajo la metodología descentralizada, que se adquirió en Cotacachi, se expandieron por el resto de municipios del MUPP NP. La idea fue contar con instrumentos de planificación, no necesariamente de consenso, pero si trabajados en un lenguaje de metas, objetivos, responsables, cronogramas de trabajo y fundamentalmente descendidos en documentos como matrices FODA y POA.

El resultado de los planes de desarrollo no es perceptible para la mayoría de los pobladores de los cantones que participaron en las reuniones de elaboración de los mismos, ya que se trata de obtener documentos que avalan los objetivos de corto, mediano y largo plazo en lo que se refiere al “desarrollo” de cada cantón. Al consultar sobre este aspecto a Carrillo, secretario técnico de la CGLA, respondió que:

se trató de organizar las discusiones en las asambleas hacia lugares comunes con los cooperantes e incluso con el Gobierno Nacional (...) sin los planes de desarrollo participativos navegaríamos sin un mapa de a donde queremos llegar (...) aunque en la mayoría de los casos se le invirtió mucho a estos documentos, (...) por diversos motivos unas veces políticos y otras económicos o simplemente por descuido, los folios de 500 o 1000 páginas en el mejor de los casos quedaron archivados en las oficinas de planificación de los municipios, en otros casos ni eso²²⁸

Más allá de considerar a los documentos de planificación estratégica como simulacros de diagnóstico e identificación de los problemas públicos y de definición declarativa de políticas públicas; considero que los ejercicios de planificación participativa se adecuaron como requisitos para la obtención de recursos de los cooperantes, mas no como instrumentos de política pública con incidencia real en la hechura de las políticas en el mediano y largo plazo. Con lo cual se desgastó en varios casos la metodología y se generó la idea en varias personas que la incidencia de las asambleas y los talleres en las iniciativas de los GLA era mínima o marginal (Ospina, 2006). Sin embargo, es de rescatar que en un porcentaje significativo de los GLA, especialmente donde fueron reelectos los funcionarios del MUP NP, los documentos de

²²⁸ Ibidem.

finales de los noventa e inicios de 2000 son la base de la planificación municipal. Como lo sostiene Auki Tituaña:

“Si bien es cierto que cada año la AUC se reúne para decidir qué vamos a hacer con el cantón el próximo año, hay que reconocer que la mayor parte del trabajo simplemente se adecua o se corrige a partir del documento del plan de desarrollo cantonal logrado con gran esfuerzo en 1998²²⁹

En el caso de los presupuestos participativos, en los tres casos (Cotacachi, Saquisilí y Guamote) se incorporó la experiencia de Porto Alegre a manera de un “*bench-marking*”²³⁰, con capacitadores del mismo municipio brasileño y con expertos locales que desarrollaron manuales de aplicación para los GLA, en su mayoría pertenecientes a las ONG’s que participaron como staff de apoyo para el proceso de consolidación del MUPP NP en los gobiernos locales. Así lo recoge Antonio Llumitasig:

Nos capacitaron en el presupuesto participativo según el modelo aplicado en Porto Alegre (...) Nuestros presupuestos participativos deben ser propios. Aspiramos que en algún momento los alcaldes y concejales den seguimiento para tener nuestro propio modelo. Creemos que se deben desarrollar asambleas comunitarias no solo para decir cuanto tenemos y a cómo nos toca sino que el presupuesto debe asignarse a necesidades urgentes, a proyectos de gran envergadura²³¹.

En líneas generales lo que se hizo en Saquisilí, Cotacachi y 17 municipios más de la CGLA, fue adoptar una matriz de discusión presupuestaria que implica 5 fases: en la primera el municipio recoge las iniciativas de las asambleas comunitarias y parroquiales; en la segunda se elabora una propuesta de pro forma donde intervienen delegados de las asambleas; en la tercera, se devuelve la iniciativa a las asambleas y se retroalimenta el proceso pero bajo consideraciones técnicas más estrictas; en la cuarta se elabora una segunda propuesta de parte de la asamblea general con el insumo del municipio; y finalmente se vota en el concejo municipal de forma pública la pro forma que salió de la asamblea (Genro, 2000).

A decir de Ospina(2006) la matriz de presupuesto participativo, si bien puede ser altamente coherente con la idea de democracia directa que promulga el MUPP NP, es poco útil a la hora de asignar recursos para obras que impliquen periodos largos en su ejecución o en su aprovechamiento. Sin

²²⁹ Entrevista a Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi, 18/08/2007

²³⁰ El método “*bench-marking*”, propio de la administración de empresas, consiste en copiar las “buenas” *prácticas* organizativas identificadas como procesos de un determinada organización o empresa y trasladarlos a otra organización donde se particularizan a las necesidades o las singularidades de la organización receptora de la tecnología organizativa. Para profundizar sobre este aspecto, verse

²³¹ Op. Cit, entrevista a Antonio Llumitasig, 08/2007

embargo, esa no es la única crítica, Larrea (2004) va más allá y señala que el principal problema de los presupuestos participativos son las lealtades patrimoniales, como lo expresa en este fragmento de su libro:

Son las demandas de las parroquias las que imperan y la necesidad del prefecto o del alcalde y del MIE de afianzar las relaciones de base (...) priman las relaciones de los alcaldes con sus bases sociales. Las lealtades primordiales pesan más que la necesidad de generar propuestas integrales de desarrollo local pensadas en el largo plazo. Esto se evidencia en el distributivo de obras (...) donde no existen grandes inversiones, sino también una cantidad de pequeñas obras con el afán de satisfacer al mayor número de pobladores (Larrea 2004: 23)

De ahí que las declaraciones de Llumitasig toman sentido, ya que la mayor parte de asignaciones presupuestarias que se desprenden del presupuesto participativo se emplean en obras de infraestructura, saneamiento y en obra pública de pequeña y mediana escala, en menor medida se ha asignado recursos a proyectos productivos y a educación. De tal manera que la estructura presupuestal de los GLA no deja de ser paliativa ante los objetivos de desarrollo comunitario que se plantean declarativamente.

En mi opinión las críticas de Larrea y Ospina, bajo la lupa de la eficiencia y la optimización presupuestal, tienen un fundamento válido. Sin embargo, Hay que señalar que en el proyecto político de los GLA, que delineé en la sección anterior, se establecen un propósito fundamental para los ejercicios de presupuesto participativo: empoderar al ciudadano, a través de su participación, de la administración del erario público, lo cual significa mostrar la incidencia inmediata y la efectividad que tiene su opinión en la hechura de las políticas públicas. En este sentido el criterio de eficiencia cambia y se vuelve político, por lo tanto ajustado a la temporalidad de percepción necesidades de la población. Por otro lado, es simplista aislar en el análisis al presupuesto participativo del proceso de GLA, ya que como vimos en la sección anterior, un GLA implica no solo el empoderamiento de la población sobre el destino de sus recursos, sino un ejercicio constante de identificación de problemas públicos, a través de los ejercicios de planificación participativa; donde, al menos teóricamente, se definen los objetivos de política en el mediano y largo plazo. Probablemente el desfase que miran Ospina y Larrea es el destino que toman los recursos asignados al presupuesto participativo. Sin embargo en el mismo caso de Saquisilí observamos que un 15% del presupuesto municipal se destina a obras de largo plazo, mismo que no entra en la discusión del

presupuesto participativo de cada año, sino, que se preasigna de acuerdo con el plan estratégico de desarrollo cantonal.

Brevemente revisemos cómo se configura en las prácticas de los GLA la construcción del “nuevo modelo de desarrollo” desde el gobierno local, llamado en kichwa “*alli kawsay*”, el buen vivir o modelo de vida. Mismo que a decir de Humberto Cholango, líder del ECUARUNARI:

“se trata de una concepción indígena según la cual el desarrollo no solamente implica una mejora en la generación de ingresos económicos sino que sobre todo supone lograr una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo”²³².

En palabras de Umaginga, “para conseguir *alli kawsay* se debe combinar dos aspectos importantes: la visión de hacia donde ir y la voluntad política para hacerlo”. Lo cual implica que los GLA deben contar con una visión de futuro a mediano y largo plazo se trata de pasar de los proyectos o programas a la ejecución de políticas locales de largo plazo. Entonces ¿por qué se le da más peso a los presupuestos participativos que a los planes de desarrollo cantonal?

Al consultarle sobre este aspecto al mismo Umaginga respondió que “no es fácil lograr cumplir con los tiempos administrativos y a la vez darle a la gestión de los GLA una visión de largo plazo (...) pero hemos avanzado mucho al respecto”. Ya que la relación entre obras físicas, desarrollo sustentable y proyecto político, en Cotopaxi, parece lograr un cierto equilibrio entre ejecución de obras materiales “que son indispensables ante los ojos de los electores” y la insistencia en los valores del proyecto político “que es lo que marca la diferencia en el ejercicio del poder”. Al pedirle al prefecto Umaginga nos explique ese equilibrio, lo hizo de la siguiente manera:

Las obras físicas son indispensables pero no son el problema de fondo, es la visión a largo plazo y como sostener el proyecto político. Al fin hemos ganado algo que no tiene un valor económico sino haber logrado un espacio como movimiento indígena con mucho orgullo y que podamos impulsar, discutir los temas y generar un trabajo mancomunado, de alianza y de respeto. Ahí el tema clave, entre otros es el de la educación y el avance que hemos tenido en salud y acceso a servicios básicos para romper la cadena de la pobreza²³³

De esta manera, una de las políticas públicas que es motivo de atención para el proyecto de largo plazo de los GLA es la educación. Veamos algunos de los programas que han tenido más acogida en los últimos 10 años. El

²³² Opcit. Entrevista a Humberto Cholango, 08/2007

²³³ Op.cit entrevista a César Umaginga, 08/2007

proyecto "yo si puedo", que en cooperación con el gobierno de Cuba desde su implementación en 12 cantones, a los 6 años de su anuncio lleva declarados 5 cantones como territorios libres de analfabetismo, cuando hace 10 años el mismo índice en esos cantones llegaba a cerca del 30% de la población. Otro proyecto que se inscribe en esta política pública es el de fomento a la educación intercultural bilingüe. Aun cuando en este ámbito los logros han ido en decrecimiento y tienen serios cuestionamientos. Uno de ellos es que el beneficio de la educación intercultural no es extendido para todos los niños (incluyendo a no indígenas), y se mantiene como una política de discriminación positiva; con lo cual no se es del todo coherente con el postulado de interculturalidad luego de haber alcanzado un estadio de relativa equidad.

Para cerrar este acápite pasemos revista brevemente a un aspecto que ha sido clave para descender el discurso político de "mandar obedeciendo" y sobre todo objetivar en una política pública los postulados de "no robar, no mentir y no ser ocioso"; la transparencia y la rendición de cuentas como el mínimo indispensable que debe llevar cada acción de gobierno. Así en el manejo del presupuesto municipal es interesante conocer el testimonio de los órganos de control del Estado respecto a la gestión del alcalde de Saquisilí:

De 1996 a 1999 me hicieron cinco auditorias desde la Contraloría General del Estado. No estaba dentro de la agenda pero querían probar, saber si realmente había manejado con transparencia los fondos públicos. Tuve algunas observaciones pero jamás me dijeron que había topado un solo centavo para llevar a mi casa o a la casa de los concejales ni de ninguno de los trabajadores. Esto permitió que el pueblo de Saquisilí proponga masivamente mi reelección.

Tan solo en el caso de Orellana en 2007 a través de fuentes periodísticas se recoge evidencia de una glosa en la Contraloría General del Estado sobre malversación de fondos públicos. De lo investigado, ante la imposibilidad de tener acceso a los archivos de la Contraloría, no se registran casos de sanciones administrativas o procesos legales en contra de alcaldes del MUPP NP por incumplimiento en la ley de presupuesto municipal. Lo cual es un buen indicador de rendición de cuentas clara desde el nivel municipal hacia el nacional.

Sin embargo ¿cómo se dan los procesos de rendición de cuentas hacia abajo? Se cumple la ley de transparencia y acceso a la información pública. En relación al resto de municipios ¿cómo se ubica a los GLA en cuanto a

rendición de cuentas? Al igual que al plantearnos ¿cómo se comportan en relación al resto de gobiernos locales en la planificación participativa de políticas públicas? Y ¿cómo lo hacen en lo que se refiere a la implementación participativa de las políticas públicas? Será un asunto que lo resolvamos esquemáticamente en el próximo capítulo, al analizar a través de observables “objetivos” el comportamiento y el proceso gubernativo de cada cantón que nos planteamos como estudio de caso.

4.3 Conclusiones

En el periodo de análisis (1996-2006) asistimos a la emergencia y consolidación del actor político MUPP NP en el escenario político nacional. Como partido político logra acumular una serie de capitales simbólicos y de clientela política como voto duro y voto adherente.

El capital simbólico que acumula se debe a que se consolida como el referente hegemónico desde los actores contestatarios y “populares” frente a las políticas de ajuste neoliberal. Por otro lado se posiciona en la opinión pública como un referente moral de lucha política que interpela al sistema político y de partidos con un discurso de equidad y condena al abuso de los recursos públicos.

El capital político que acumula el MUPP NP en cuanto a sus “bases” electorales, por el contrario de las expectativas previas a su nacimiento, en las cuales se lo encasillaba como un partido de indios, logra acentuarse como la opción preferida en los municipios de tamaño pequeño de hasta 50000 habitantes y la segunda más preferida en la Sierra y Oriente en los municipios de hasta 100000 habitantes. Lo cual es muestra de que no es un partido étnico, sino que su discurso cala en las preferencias de los electores que habitan en ciudades en las cuales la dinámica social son fuertes las redes de parentesco relativas al ethos comunitario.

Por el contrario de Guerrero (2005), quien afirma que ante la participación política de las estructuras comunitarias del MIE como gobiernos locales se da un “efecto Pachakutik”, que conduce a la desarticulación de los componentes socio-contenciosos del MIE. En mi opinión, el fenómeno objetivo que se da, en los municipios donde existe una alta presencia del MUPP NP, es el redireccionamiento de la acción contenciosa hacia una acción colectiva

de cooperación con los otros actores locales para la generación de bienes colectivos, sin necesidad de la protesta como eje de la cohesión organizativa. O sea, no habría una desaparición del movimiento social, en tanto persiste la acción colectiva.

Evidencia de esto es que en las entrevistas a los dirigentes de las organizaciones sociales y en la revisión hemerográfica local (al menos en los casos de estudio donde tuvo presencia el MUPP NP como gobierno) no existieron indicios de la realización de movilizaciones de protesta con pliegos de reivindicación local desde 1995. Las acciones colectivas de carácter contencioso registradas (tanto en Cotacachi, como en Saquisilí) coinciden con los ciclos de protesta nacionales convocados por la CONAIE. En ninguno de los casos se registran hechos que puedan indicar el uso de repertorios de protesta para apuntalar la consecución de bienes colectivos o cambios en la forma de administrar el gobierno local.

Por el contrario, al entrevistar a los dirigentes de las OSG's de Cotacachi (UNORCAC) y de Saquisilí (Jatarishun), encontramos que el número de actos colectivos convocados por las organizaciones son al menos el doble cada año de los que se convocaban cuando el MUPP NP no era gobierno local. Considerando que la forma de organización revisada en el capítulo 2 que alude a la identidad comunitaria como eje de cohesión del movimiento social, estaríamos en presencia de una migración de la manifestación de la acción colectiva de la protesta hacia la "minga social", como lo sostiene Ramírez (2004).