

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernd Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

Gobernar en la diversidad: reconstrucción y reinvención de la descentralización en el Ecuador

Fernando García Serrano*

La noción de “gobernar la diversidad”, tal como lo plantea Burguete (2008), reflexiona sobre las políticas públicas desplegadas desde los estados nacionales con énfasis en sus discursos y las prácticas para gestionar su carácter multiétnico y pluricultural, mientras que la noción de “gobernar en la diversidad” da cuenta del ejercicio de gobierno en jurisdicciones nacionales, regionales, provinciales, municipales y comunales, con énfasis en el análisis de la gestión de la diversidad (étnica, política, religiosa, ideológica, de edad y de género) que enfrentan los gobiernos indígenas en sus jurisdicciones.

El presente artículo pretende, a partir de dos estudios de caso de gobiernos indígenas ecuatorianos,¹ analizar como se da en la práctica el ejercicio de gobernar en la diversidad como nuevas prácticas de reconstruir y reinventar la descentralización en el país.

El trabajo en primer lugar, a manera de escenario, revisa la discusión teórica surgida desde la antropología política latinoamericana respecto al tema de la etnicidad y multiculturalidad en países con importante presencia de los pueblos indígenas. Luego discute en profundidad los dos estudios de caso como representativos de formas de gobierno que a sí mismas se auto adscriben como indígenas, pero cuyas autoridades tienen el

* Profesor-Investigador FLACSO sede Ecuador.

1 Se trata del gobierno de la provincia de Cotopaxi y del municipio de Saquisilí, ubicados en la Sierra central del país, con una presencia significativa de población indígena de la nacionalidad Kichwa.

reto de gobernar a una población de composición diversa. Por último, concluye con algunas reflexiones finales que alimenten la discusión sobre la experiencia de descentralización en los países de la región andina.

El debate teórico

Desde la época colonial, los pueblos indígenas han aprendido y construido estrategias diversas y combinadas para enfrentar la dominación. A veces lo hacen de manera frontal mediante levantamientos, rebeliones y alimentando revoluciones. Pero en otras ocasiones, la resistencia se anida en la disputa de todos los días, en batallas simbólicas por los pequeños espacios que pujan para ser significados por la microetnicidad (Burguete, 2008), y constituirlos en intersticios etnizados, transformados en “apropiados” y con ello, en “propios” (Bonfil, 1987).

En este escenario de cambios en el campo de la etnicidad puede verse que en la última década las luchas indígenas se han diversificado y actualmente, en tiempos de multiculturalismo, despliegan diversas estrategias políticas: dentro del Estado; contra el Estado y, fuera del Estado. Estrategias que no son necesariamente excluyentes, sino que pueden darse de manera combinada en un mismo país, o incluso con un mismo actor.²

La primera estrategia, la que se realiza “dentro del Estado”, puede darse negociando y disputando en el mismo terreno del Estado, se trata de pueblos, organizaciones, municipios, comunidades que actuando en alguno de los espacios de la institucionalidad estatal (como por ejemplo los gobiernos locales) disputan espacios políticos dentro de las instituciones del Estado, mediante negociaciones, procesos electorales o bien dirigiendo instituciones gubernamentales, entre otros.

En estos casos se trata de organizaciones y/o autoridades indígenas que están en el terreno de la negociación constante. Sin embargo, al asistir al

2 Por ejemplo, las organizaciones miembros de la CONAIE en Ecuador, realizan simultáneamente, estrategias “dentro del Estado”, como “fuera del Estado”. Al participar por un lado, dentro de los procesos electorales, actúan dentro del Estado; mientras que por otro lado, al defender la existencia de pueblos en aislamiento voluntario en la Amazonía realizan acciones políticas desde “fuera del Estado”.

campo de la institucionalidad estatal, los actores indígenas no llegan allí sólo para ocupar espacios de gobierno o representación dentro de la organización estatal, sino también para disputar, real y simbólicamente, las instituciones, jurisdicciones y gobiernos locales, que pueden ser, y son, etnizados y significados como “propios”.

Con las reformas introducidas por el ajuste estructural y las políticas neoliberales, el Estado ha modificado sus estrategias de intervención en los territorios y pueblos indígenas, pero esa transformación no se recibe de manera pasiva. Los espacios de intervención son campos activos en donde se produce batallas simbólicas, disputas por el sentido que deberán adquirir las nuevas instituciones creadas. Se activan respuestas desde las organizaciones y pueblos indígenas que luchan por lograr un mayor control sobre sus espacios locales. Se trata de la (re)construcción y (re) invención de espacios que pueden ser convertidos en intersticios autonómicos.

Un acercamiento analítico a la configuración y reconfiguración de las identidades producida por la politización de la microetnicidad, permite entender la relación con el poder y su recomposición en la escala de lo local. Importa mencionar que este proceso no es unilineal, sino bidireccional. Las comunidades se reconstituyen al recomponerse en la microetnicidad, pero en este proceso no sólo se modifican a sí mismas, sino también están, al mismo tiempo, transformando al Estado, en una constante adaptación y reconfiguración mutua. A este proceso de doble transformación que reconoce la agencia de los actores comunales, y su capacidad de transformar simultáneamente al Estado, en la dimensión jurídica, Santos le ha llamado “interlegalidad”.³ En la microetnicidad se abre la oportunidad de constituir un intersticio autónomo, pero al mismo tiempo producir la transformación del Estado. Este intersticio se crea en aquellos espacios en donde se cruzan las nuevas estrategias estatales de manejar la diversidad cultural, con reclamos de derechos de reconocimiento a identidades políticas diferenciadas.

En tiempos de multiculturalismo, con un Estado distante y lejano de la sociedad, con una sociedad segmentada que impacta también a los

3 Entendida como la concepción de diferentes espacios legales superimpuestos, interpenetrados y articulados en nuestras mentes como en nuestras acciones (Santos, 2000).

pueblos indígenas, convirtiendo a sus identidades en un mosaico de comunidades, municipios y regiones, éstos luchan por ocupar espacios en la nueva organización de la sociedad y el Estado. Algunos de esos espacios que el Estado abandona, son etnizados y convertidos en intersticios que pueden decantar procesos autonómicos. Los procesos de etnización, o de dotar de nuevos sentidos y significados a la etnicidad, son hoy día espacios muy dinámicos en América Latina (Büschges, 2007). Por ejemplo, en la coyuntura que abrió la legislación de participación popular en Bolivia, las comunidades aprovecharon los reacomodos para tomar el control de algunas de las instituciones estatales, como la educación y el gobierno municipal

En los tiempos actuales, ante numerosas evidencias de la poca voluntad del Estado para transformarse y refundarse para garantizar de manera institucional la permanencia histórica de los pueblos indígenas, algunos de esos pueblos entran a una nueva etapa de lucha. En una atmósfera que se caracteriza por la decepción en el multiculturalismo y en las promesas de “la nueva relación”, se configura de manera más decidida la segunda estrategia que se expresa mediante acciones “contra el Estado”.

Estos son los casos de las luchas que declaran autonomías de facto. Se trata de rupturas prácticas y discursivas, que buscan evitar reconocer la jurisdicción del Estado, constituyendo nuevas institucionalidades que contestan la organización estatal. Un ejemplo son las declaratorias de las autonomías de facto y gobiernos paralelos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, que constituyen gobiernos paralelos (Burguete, 2002). Se incluye también el llamado zapatista a constituir “La otra política”, como una forma distinta de hacer política indígena que rechaza la vía electoral institucionalizada (Hernández, 2006). O instituciones que retan la organización de la justicia del Estado, como es el caso de las rondas campesinas peruanas (Piccoli, 2007) o la policía comunitaria de Guerrero en México (Sierra, 2007), así también como otras rebeldías contra el Estado, como dan cuenta los estudios sobre Chiapas a partir de 1994.

Como resultado de siglos de dominación colonial, los pueblos indígenas han aprendido de la importancia que tiene mantener una capacidad de acción propia. En la estrategia de resistencia “contra el Estado”, se ins-

criben otras luchas indígenas que desafían los ordenamientos estatales que entregan concesiones de recursos naturales a empresas extractivas en algunas regiones de América Latina. En estos casos, frente a la casi nula aplicación del catálogo de derechos indígenas, éstos pasan a ser usados entonces, como recursos defensivos. El instrumental de derechos sirve más para defenderse y para distanciarse de los estados, que para regular la relación.

En la reciente década, que comprende el último lustro del siglo XX y el primero del siglo XXI, asistimos a innovaciones en las estrategias de lucha indígena que buscan modificar la relación Estado-nación y pueblos indígenas, inscritas ya en la lógica neoliberal. En este escenario irrumpe la tercera estrategia que se despliega fuera del Estado, intentando romper todo contacto con él; estrategia que bien podríamos llamar como un “giro hacia el retrotraimiento indígena”. Esta estrategia se manifiesta en distintos ámbitos. En lo social cuando las identidades étnicas indígenas “maximizan la diferencia” para radicalizar las fronteras étnicas intranacionales y definir su propio camino. También cuando desde lo local los actores indígenas disuelven formas de organización y representación más inclusivas, como lo fueron las poderosas organizaciones panétnicas y que hoy día concentran sus esfuerzos en los gobiernos microregionales, municipales y comunales, alentando procesos de “microetnicidad”. O cuando algunos pueblos deciden declararse en “aislamiento voluntario” para alejarse de la relación con el Estado, sus instituciones y sus proyectos modernizadores.

Un ejemplo del “giro hacia el retrotraimiento indígena” como estrategia de resistencia, son las declaratorias que han realizado diferentes pueblos indígenas de la amazonía de Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay, que se han declarado como “pueblos en situación de aislamiento voluntario”. Al declarar su intención de romper su contacto con el Estado y con el “mundo occidental”, implícita y explícitamente están rechazando la presencia de las empresas petroleras, mineras y forestales, que penetran a sus territorios gracias a las concesiones dadas por los Estados. Desde la perspectiva de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), esos pueblos “han rechazado el contacto con el sistema vigente”. En su defensa, apelan al derecho humanitario y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para crear un estatuto especial de protec-

ción. Su decisión de “mantenerse ocultos”, argumenta la CONAIE, tiene el propósito de “recrear su civilización de selva”. Para los miembros de esos pueblos “su vida sólo tiene sentido en su territorio el mismo que constituye su cosmos.” Por lo que apelando al derecho de libre determinación, la CONAIE considera que esos pueblos tienen el derecho a que su decisión de rechazar el sistema civilizatorio introducido desde el poder del Estado, sea respetado y protegido (CONAIE 2006).

El entorno global contribuye a alentar las tendencias del “giro hacia adentro” para disputar desde “fuera del Estado”. Siendo la globalización un fenómeno alentado por el capitalismo, éste se manifiesta, entre otras cosas, en la expansión de la economía del libre mercado y en la apertura de fronteras que llegan hoy día hasta las regiones más recónditas. Frente al poder de los grandes capitales, al despliegue de los acuerdos comerciales y a un escenario de renuncia del Estado por la defensa de la soberanía nacional, agudizado por la creciente importancia que adquieren las materias primas en América Latina, los pueblos indígenas se sienten amenazados y recurren al reclamo de su propia soberanía, mediante la autonomía y a su cosmovisión para retrotraerse. Con ello buscan asumir la defensa de sus recursos estratégicos, sus saberes y conocimientos, disputando al Estado y al capital su control para convertirlos en intersticios autonómicos.

Para ratificar esa voluntad, los pueblos pueden proceder a la primordialización o esencialización. Con prácticas y discurso esencialistas tratan de dar nuevos sentidos a la diferencia y mostrarse como un proyecto alternativo a la crisis que vive el modelo capitalista y la sociedad occidental. Muchas veces la estrategia consiste en sacralizar la política y politizar la espiritualidad. Investirse de inconmensurabilidad para distanciarse radicalmente de Occidente, y con ello del Estado y el capitalismo neoliberal. Apelar a la cosmovisión, la espiritualidad, la filosofía comunal, al cosmos, al ser, a la sabiduría de los antepasados y la armonía con la naturaleza y con la madre tierra, son estrategias, prácticas y discursos que se representan como saberes de las comunidades, pueblos, organizaciones y actores indígenas para sobre esa base construir la legitimidad de su retrotraimiento.

Esas nociones son (re)elaboradas por sus liderazgos para posicionarse políticamente, desafiar al estado de cosas existente y pasar luego a rechazar el actual modelo capitalista, que se califica como depredador y plantear

su propia alternativa que interpela a Occidente, al Estado y al capital. Estos planteamientos, que en algún momento aparecen como “étnicistas”, “esencialistas” o “milenaristas” parecen adquirir hoy día nuevos sentidos y poder transformador. En esta nueva significación los discursos de resistencia indígena buscan movilizar a los actores para crear con ello prácticas y discursos para construir una suerte de “coraza” que impermeabilice sus territorios, jurisdicciones e instituciones, y ejercer de esta forma un mayor control, construyendo nuevos intersticios autonómicos. Estrategia de resistencia que se sostiene sobre la identidad y cosmovisión y que puede ser efectiva al cambiar las reglas del juego y poner a su favor la negociación política. Sobre todo cuando de sus diálogos con el Estado y la sociedad nacional dominante, perciben más amenazas que beneficios en su relación.

Las tres diferentes estrategias políticas que han desplegado los pueblos indígenas en los últimos años se traducen en formas de gobierno explícitas. El objetivo del movimiento indígena de lograr reformas constitucionales hacia un “Estado multicultural”, que los movilizó en los años ochenta y noventa, ya no constituye el eje de su acción colectiva. Lograr la constitución de gobiernos indígenas como parte de la organización estatal, es hoy día uno de los campos más dinámicos en las luchas indígenas contemporáneas, y el terreno en donde los actores políticos indígenas han centrado su atención, dentro del marco de la estrategia de acción realizada “dentro del Estado”.⁴

En este orden de preocupaciones, conviene apuntar que el multiculturalismo no se limita al reconocimiento de derechos (multiculturalismo constitucional), sino que también remite a prácticas y discursos. La ruta del multiculturalismo constitucional ha sido lenta en cuanto al reconocimiento y vigencia de derechos, y dentro de éstos del derecho al autogobierno indígena. Sin embargo, el paradigma del multiculturalismo ha creado un discurso de permisibilidad a la diversidad cultural que incluye, entre otras cosas, ciertas tolerancias a la existencia del autogobierno indígena, cuando éstos se constituyen como resultado de un proceso

4 Dentro de esta estrategia se ha configurado una tendencia hacia la formación de “partidos étnicos” o partidos políticos indígenas, que han emergido en América Latina y en el caso de Bolivia condujeron al triunfo de Evo Morales (Van Cott, 2005 y García, 2005).

electoral, con base en las instituciones y procedimientos establecidos por el Estado.

El paradigma del indigenismo asimilacionista buscaba la integración de los indígenas a la nación, las “formas de gobierno indígena” se concebían como “remanentes” o residuos de instituciones propias del pasado indígena, que en un continuum evolucionista deberían desaparecer, cuando éstos se incorporaran a la modernidad: es decir, a la institucionalidad del Estado moderno (Aguirre Beltrán, 1990). Pero, como la realidad se ha encargado de demostrar, la inexorabilidad de su desaparición a la que habían sido condenados los gobiernos indígenas por las políticas integristas, no se concretó plenamente; y hoy permanecen vigentes, insertos en una puja por su fortalecimiento creciente.

La clave de este cambio se encuentra en que en nuestros días el Estado neoliberal con democracia electoral, acepta que el gobierno local quede en manos de los ciudadanos de las entidades locales, sin que la identidad étnica sea una objeción. Al incorporar al discurso del Estado el recurso de la diferencia cultural, que significa un matiz importante a la estrategia del Estado-nación de la homogenización cultural y política (sin que renuncie a la hegemonía del Estado-nación), coloca a los gobiernos locales indígenas en otra coyuntura. Los cruces que se producen entre democracia local y diversidad cultural (ambos principios claves del Estado neoliberal) han hecho posible la emergencia de gobiernos locales que se asumen como “gobiernos indígenas”, que gozan de la legitimidad que les da el haber ascendido al poder mediante un procedimiento electoral democrático.

Con el reconocimiento de la diversidad, el Estado busca y encuentra, nuevos mecanismos para rearticular su hegemonía, y busca penetrar los intersticios autonómicos, como lo intenta hoy día con los gobiernos locales indígenas, incorporándolos a la lógica estatal mediante los procedimientos democrático-electorales. Pero al mismo tiempo, con los avances democráticos se abren oportunidades para hacer que los nuevos espacios políticos puedan significarse de manera diferenciada. Es decir, dar luchas electorales en gramática autonómica (Burguete, 2007), y constituir el terreno electoral como nuevos intersticios autonómicos.

En tiempos de multiculturalismo asistimos a una puja por significar la democracia, lo que plantea desafíos. Regularmente los actores indígenas se

posicionan frente a ese dilema de dos maneras: o lo abandonan como espacio de lucha y dejan abierto el camino para que ése opere mediante prácticas propias del multiculturalismo en su diseño neoliberal puro y duro. O lo toman como un campo de disputa y asumen el reto e intentar (re)significarlo y con ello abrir la oportunidad, e impulsar desde allí procesos de construcción hacia la democracia plurinacional, intercultural y pluriétnica.

En este marco general de globalización-neoliberalismo y multiculturalismo, el gobierno indígena se reconfigura, vuelve a mutar, como antes lo había hecho en sus distintas formas de relación con el Estado; ya sea colonial, republicano o nacional-popular. Así las cosas, en estas nuevas condiciones ¿Cuáles son las características de estas nuevas formas de gobierno indígena y qué retos enfrenta al gobernar la diversidad en tiempos del multiculturalismo?

En la experiencia latinoamericana se identifica dos formas de cómo se gobierna en la diversidad desde el gobierno local en jurisdicciones indígenas: gobierno local como gobierno comunal indígena y, gobierno local con modo comunal de gobernanza.

El primero se configura en contextos monoétnicos indígenas, mientras que los segundos se despliegan en jurisdicciones multiétnicas, en donde indígenas son autoridades de gobierno.

La idea de gobierno indígena comunal, que remite al gobierno de una “comunidad”, no tiene una relación directa a la noción de comunidad entendida como una pequeña localidad.

En este sentido, al referirse al “gobierno comunal indígena” y, en consecuencia, las instituciones comunales, no se limitan al gobierno de la pequeña comunidad rural (aunque los incluye), sino que es una forma de gobierno que funciona, que es vigente y aplicable a jurisdicciones que se auto-adscriben como indígenas, de distintos tamaños y configuraciones culturales diversas.

El “gobierno local con modo comunal de gobernanza” se caracteriza por la innovación en el diseño de las instituciones de gobierno local. Tienen el reto de combinar discursos, prácticas, recursos e instituciones que son representadas como propias de un gobierno comunal indígena, junto con otros que respondan a los reclamos de ciudadanía y sean aceptados como adecuados, por la población no indígena que vive en la jurisdicción.

Así como el Estado y los pueblos indígenas asumen y tienen el desafío de constituir instituciones y gobiernos que respondan y sean coherentes con la pluriétnicidad que caracteriza a la nación de los países latinoamericanos. De la misma manera, los gobiernos locales en jurisdicciones multiétnicas, enfrentan el reto de dar respuestas a la pluriétnicidad de sus jurisdicciones. Esto supone el desafío de gobernar dando respuestas al “Otro” étnico.

Y este es el elemento crucial de esta forma de gobierno que lo distingue del tipo de gobierno comunal indígena. Aquél se asume y se representa como gobierno de y para, una población étnicamente homogénea, subordinando a “la minoría” (étnica, política y religiosa y muchas veces de género) a los intereses de un colectivo que se reclama como “mayoría”. De cómo se constituye cada una de estas formas de gobierno, no es una cuestión de demografía, o de resultado matemático del tamaño de la población y su composición étnica. Sino de las respuestas y estrategias con la que abordan la cuestión del “Otro” étnico: o se les subordina a las decisiones de la comunidad (o de la nación, como sucede con las políticas asimilacionistas emanadas del Estado-nación), o se les reconoce su identidad e intereses, y se les incorpora a la comunidad/nación reconociendo su diferencia bajo fórmulas de ciudadanía étnica o ciudadanía multicultural.

El caso del gobierno de la provincia de Cotopaxi y del municipio de Saquisilí

Con el nacimiento legal de la CONAIE en 1986 y el levantamiento de 1990 el movimiento indígena ecuatoriano trazó una nueva agenda política referida a la toma del poder desde los gobiernos locales, luego llamados municipios indígenas alternativos. Para ejecutar esta propuesta la CONAIE⁵ discutió quien debía ejecutar esta agenda y como se la podía llevar a la práctica dentro de la estructura del Estado ecuatoriano. Luego

5 Nos referimos a la CONAIE porque es de donde nace el movimiento político Pachakutik y en su proyecto inicial planteó la construcción del poder desde lo local.

de varios análisis y discusiones se asoció con otros actores sociales y decidió crear el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik–Nuevo País.⁶

El tema de los gobiernos locales se inscribe en la constitución del Estado plurinacional, lo cual implica el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión, los gobiernos comunitarios y la autonomía como fundamentos de su acción. La gestión local alternativa apareció en la agenda política de Pachakutik desde 1996, pero sus raíces e incluso su propuesta se originó en el proceso organizativo del movimiento expresado en el Proyecto Político aprobado en el IV Congreso de la CONAIE en 1993.

Desde esta perspectiva, los gobiernos locales alternativos requerían la generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo basado en tres pilares fundamentales: la democratización del poder local, la transparencia de la gestión administrativa y política y la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural.

Paralelo a la trilogía de principios básicos están también como ejes transversales: la equidad social, de género y de generaciones, la interculturalidad, la sostenibilidad y la participación organizada. Todos estos planteados desde una iniciativa propia, con autonomía, provenientes de las bases sociales y desde la práctica de los procesos organizativos.

Las propuestas hechas por el movimiento indígena ecuatoriano para el ámbito local tienen relación con la estrategia política desde dentro del Estado y con la forma de gobierno local con modo comunal de gobernanza, anteriormente planteados.

Para el presente trabajo se analizará dos experiencias concretas de gobierno indígena, la gestión del actual prefecto provincial César Umaginga y la del ex alcalde del municipio de Saquisilí, Antonio Llumitasig, para contrastar sus acciones con las propuestas hechas por el movimiento indígena, y precisar si el ejercicio de gobierno aporta a la reinención y reconstrucción de nuevas formas descentralización.

En el tema de la democratización del poder una de las prácticas más comunes ha sido la elaboración de los planes de desarrollo y la puesta en

6 Existe confusión entre qué es CONAIE y qué es Pachakutik. La primera es una organización social conformada exclusivamente por los pueblos y nacionalidades indígenas, el segundo es un movimiento político compuesto por indígenas y no indígenas.

marcha de las asambleas provinciales o municipales para planificar, ejecutar y evaluar los mencionados planes. Sin embargo, el alcalde de Saquisilí va más allá, habla que se ha logrado 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”.

La base de la participación ha sido la llamada “densidad organizativa” (Bretón, 2001) del movimiento indígena, que ha sido un referente para impulsar organizaciones similares entre los actores sociales no indígenas. Este hecho ha superado las instancias “oficiales” de representación y participación previstas en las leyes municipales y provinciales y ha generado el surgimiento de instancias “no oficiales” que se han ido institucionalizando con el paso del tiempo.

El caso del municipio de Saquisilí es representativo ya que aparecen nuevas formas de democracia local:

“La participación ciudadana ha permitido la construcción de renovadas formas de democracia local. Trabajamos con diferentes comités. Uno es el de desarrollo cantonal que es la madre de todos. El plan de desarrollo cantonal nos permitió 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”.

En muchas ocasiones las autoridades indígenas han debido recurrir a la convocatoria de asamblea popular cuando algunos funcionarios han pretendido “distribuirse” el presupuesto municipal acogiéndose a las cuotas partidarias, así lo demuestra el siguiente testimonio:

“En 1998 no quisieron aprobar el presupuesto porque querían poner cuotas y yo les dije: señores concejales, si ustedes no aprueban el presupuesto, voy a convocar a una asamblea ampliada y hacer aprobar con el pue-

blo. Sé que voy a infringir algunas cosas pero estoy en la obligación de hacerlo. Debido a esa actitud se reconsideró y se aprobó”.

Respecto a la transparencia de la gestión administrativa y política uno de los aportes del gobierno provincial de Cotopaxi en este tema es la construcción del denominado “gobierno circular”, que para el caso muestra tres rasgos fundamentales: el respeto a las diferencias étnicas, la vigencia de la diversidad cultural y la igualdad social y política:

“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 oportunidad”.

Este gobierno circular reúne a indígenas y mestizos dentro de un espacio multiétnico, intercultural y multilingüe.

En cuanto a la transparencia del 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 auditorías 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”.

En este campo se han dado avances importantes, el municipio de Saquisilí ha incorporado como mecanismo de gestión presupuestaria la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre. Sin embargo, no es suficiente, se quiere avanzar más y se hacen nuevas propuestas:

“Nos capacitaron en el presupuesto participativo según el modelo aplicado en Porto Alegre. Nuestros presupuestos participativos deben ser pro-

pios. 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 envergadura”.

La novedad del caso es mostrar si los gobiernos locales son o no alternativos, en que sentido lo son y si en realidad tienen una forma diferente de hacer política, en otras palabras, de ejercer el poder desde abajo. El prefecto de Cotopaxi lo plantea de la siguiente manera:

“El modelo del Estado es vertical y Pachacutik lo impugna. Siempre el poder está tras del escritorio, dicen, yo no creo que el poder deba ser para una autoridad. El poder debe ser compartido a través de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el control social del ciudadano común y corriente. Es una nueva forma de hacer política, no es solamente ver si es que el prefecto cumple o no, sino si es que hay propuestas de fondo, como la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Todos estos conceptos son nuevos y necesarios para la sociedad y deben ser transmitidos por un líder que pueda cambiar los conceptos, la ideología”.

Otro planteamiento interesante es la construcción de un nuevo modelo de desarrollo desde el gobierno local, llamado en kichwa “*alli kawsay*”, o el buen vivir. 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. Para lo cual se debe combinar dos aspectos importantes, según el prefecto actual, la visión de hacia donde ir y la voluntad política para hacerlo. Es una propuesta que nace de la cosmovisión indígena pero que es plenamente aplicable a los demás grupos culturales que forman parte de la provincia.

El planteamiento anterior requiere de un elemento que los gobiernos locales han ignorado en su acción, la necesidad de contar con una visión de futuro a mediano y largo plazo para tratar de llegar al mencionado “*alli kawsay*”, el gobierno provincial ha formulado esa visión y los pasos que se

deben seguir para lograrla. La presencia de un partido o movimiento político en el poder provincial pasa a ser secundaria en el sentido que se cumpla la visión mencionada, se trata de pasar de los proyectos o programas inmediatos a la ejecución de políticas locales de largo plazo.

En la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural local cobra especial importancia la generación de políticas públicas encaminadas a fortalecer las economías locales, las instancias organizadas, las relaciones interculturales y sus identidades propias, en el marco de largo plazo de caminar hacia la autonomía regional y local.

Un tema clave constituye la relación entre obras físicas, desarrollo sustentable y proyecto político. De la experiencia del gobierno local alternativo en Cotopaxi parece importante lograr un 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.

El prefecto de Cotopaxi trata de definir el equilibrio antes mencionado 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”.

Una de las políticas públicas que es motivo de atención para los gobiernos alternativos es la educación, para el caso del municipio de Saquisilí los avances son bastante limitados debido a la presencia de dos procesos de carácter estructural que inciden en la deserción escolar. El uno, el bajo nivel de ingresos económicos de los padres de familia, que obliga a trabajar a los niños para complementar los ingresos familiares y, el otro, el aumento de la pobreza luego de las medidas de ajuste económico de la década del noventa y de la dolarización en el año 2000.

El plan de desarrollo del municipio apunta al mejoramiento de la calidad de la educación, entendida como la formación y capacitación a

maestros y padres de familia, el equipamiento de material didáctico y el mejoramiento de la infraestructura educativa.

El tema de salud muestra menores avances. Se ha intervenido poco en la infraestructura física, se mantienen los programas del gobierno central de atención primaria de salud, la vacunación de menores de 0-5 años y la atención a madres embarazadas.

Un aspecto crítico en la provincia y el municipio es el productivo, el prefecto ha trabajado en forma intensa en un programa de preservación ecológica de los bosques y páramos con el fin de mantener y preservar las fuentes de agua de consumo humano y de riego. En este campo el balance también es pobre, la limitación más importante es que se trata de proyectos que requieren una infraestructura básica de servicios, situación con que apenas se cuenta en los últimos años, y una fuerte inversión de capital estatal o privado que esta fuera del alcance de los gobiernos locales.

El caso de Saquisilí es aleccionador respecto a la búsqueda de financiamiento para el desarrollo de la zona, en 1996 cuando el alcalde Llumitasig inició su primer período el presupuesto municipal dependía en un 97 por ciento de las asignaciones gubernamentales. El 2004, luego de terminar su segundo período, el porcentaje bajó a 85 por ciento, debido a la consecución de fondos proveniente del sector no gubernamental y de la cooperación internacional. Esta gran limitación somete todavía a los gobiernos locales a las gestiones que puedan hacer en el ministerio de Economía para recibir las asignaciones.

Es importante hacer mención a los ejes transversales de acción planteados por el movimiento indígena para la gestión de los gobiernos locales. Respecto a la equidad de género sigue siendo una asignatura pendiente, pese al crecimiento de las organizaciones de mujeres en las comunidades de base su participación política es mínima.

Valga la pena mencionar lo sucedido en las elecciones regionales y locales realizadas en octubre de 2004, que se aplica no solamente para la provincia sino a todo el país. Un logro del movimiento de mujeres ecuatorianas en los últimos años ha sido la denominada ley de cuotas electorales, según la cual para la conformación de listas se debe incorporar a las mujeres en un porcentaje de 50 por ciento respecto de los hombres. Las mujeres elegidas del movimiento Pachakutik en las distintas nomina-

ciones alcanzaron el 25 por ciento, lo cual muestra que la relación es todavía de tres a uno a favor de los hombres.

La equidad generacional referida a la participación de los niños, niñas, ancianos y ancianas es todavía un simple discurso, los gobiernos alternativos muestran pocas acciones y programas que les permitan a estos actores una participación protagónica.

La vigencia de una verdadera interculturalidad muestra en el caso de Cotopaxi cambios interesantes. El alcalde de Saquisilí hace una reflexión acerca de la percepción de los no indígenas en sus primeros días como autoridad y como ha ido cambiando:

“En las primeras sesiones del concejo en 1996 la gente no venía porque le interesaban los temas a tratarse o porque querían exponer algo, sino que tomaron la presencia del indio como algo inaceptable y se generó un rechazo. Querían saber desde como se sienta, hasta como se expresa y si entiende de la política. De frente nos dicen indios, pero jamás he escuchado que nos tachen de incapaces. Creo que todavía existe en gran medida el racismo”.

El alcalde reconoce que no se ha puesto en duda la capacidad de una autoridad indígena, sin embargo habla de la presencia de racismo de los mestizos respecto a los indios, reconoce el papel fundamental de la autoridad en el proceso de superarlo:

“En Saquisilí no es una sorpresa que estén reunidos indios y mestizos. Sin embargo, todavía se ve racismo, como si fuera la necesidad la que le obliga a estar ahí. Yo creo que el papel del representante está en insistir en nuestros principios ideológicos de interculturalidad, como un proceso permanente de diálogo. Racismo existe. Recién acabamos de vivir la experiencia de una campaña política, nos han dicho de todo los candidatos no indígenas, desde matapijos hasta pasta borregos, claro que son expresiones de los políticos, pero igual se evidencia lo que piensa la sociedad en general”.

El mismo alcalde habla sobre su concepción de interculturalidad y la relación con los espacios y reuniones públicas como escenarios en los cuales se abren y se cierran las fronteras étnicas y culturales:

“Quisiera explicar lo que hemos implantado en Saquisilí, la interculturalidad entendida como proceso permanente de diálogo y enriquecimiento, he luchado para que no sea solamente respeto al idioma o a la vestimenta, sino que sean principios humanos para tratarnos de igual a igual entre todos”.

La concepción del prefecto sobre el mismo tema plantea más bien una concepción más espiritual, a pesar de lo cual considera que si ha habido cambios:

“Ahora en Cotopaxi se va comprendiendo lo que es la interculturalidad, como una nueva manera de vivir la cultura y pretendemos que nuestro proyecto político continúe ya que postula que siendo diferentes somos iguales, pues al final todos somos hijos de Dios, aún naciendo en diferentes culturas. Yo creo que hemos ganado en este sentido”.

Para finalizar con el tema de la interculturalidad es importante tener en cuenta la opinión de otros actores, un consejero provincial mestizo de la derecha política señala que ha apoyado al prefecto indígena porque él también es de origen pobre y en la provincia ya no existen “gamonales” o patrones, además de reconocer su carisma, liderazgo y conocimiento. Critica a Pachakutik por lanzar candidatos y elegir solamente a indígenas para las principales nominaciones.

Distinta es la opinión de un concejal municipal de Pachakutik, miembro de una organización de pobladores suburbanos de la capital provincial y de origen campesino. Él, junto con otro concejal de Pachakutik, forma parte de la minoría al interior del concejo municipal y cuenta haber recibido en carne propia un tratamiento racista por parte de otro concejal mestizo, al increparle que “los indios deben ponerse terno (traje) para ir a las sesiones del concejo”. Sin embargo, a pesar de este tratamiento menciona que su mayor logro fue la aprobación del plan de desarrollo participativo del municipio que fue propuesto por ellos. No descarta que en el corto plazo el movimiento logre elegir a un alcalde indígena.

Un último eje de la acción de los gobiernos locales es el de la participación organizada, un elemento que ha cambiado y que para su conti-

nuidad y seguimiento requiere de un cambio en la mentalidad de la gente. En este campo ha sido importante el reconocimiento y participación de los diferentes actores sociales y culturales que forman parte del municipio o de la provincia cuyo mejor escenario de presencia ha sido las asambleas cantonales y provinciales que se reúnen anualmente para hacer un doble ejercicio de toma de decisiones: rendir cuentas de lo planificado y ejecutado durante el año que termina y planificar y distribuir el presupuesto requerido en el siguiente año.

Reflexiones finales

Un primer rasgo que se advierte en las narrativas de las autoridades de esas jurisdicciones es su autovaloración de asumirse como un “gobierno diferente”, “un gobierno incluyente” y un “gobierno alternativo”. Las dos experiencias que comparten esta forma de gobierno, se enfrentaron a la necesidad de demostrar que eran “un buen gobierno”. Por distintos procesos enfrentaron el desafío de ocupar el gobierno local en una situación de una suerte de “alternancia étnica”. Es decir, que entraron a gobernar jurisdicciones que antes habían sido gobernadas por no indígenas.

Las autoridades de estas jurisdicciones tienen procedencia en los liderazgos de movimientos sociales en la lucha por la tierra, en la defensa de sus recursos y patrimonio, y en movimientos indígenas por la libre determinación; lo que los hizo sensibles a la importancia de las alianzas y a la convivencia pluriétnica. En esos escenarios, uno de los principales retos que enfrentaron era demostrar que podían ser “un buen gobierno”, y aún más, un “mejor gobierno”. Por esta presión, las dos experiencias introdujeron innovaciones en el diseño institucional y construyeron nuevas formas de gobierno, que reinventaron instituciones como la asamblea, las reuniones amplias, los consensos y el presupuesto participativo, que fueron incorporadas como prácticas en el ejercicio del gobierno local, pero resignificadas.

A diferencia de las experiencias del gobierno comunal indígena, para quienes esas mismas instituciones les servían para levantar y fortalecer la frontera de la monoétnicidad para protegerse de la amenaza externa y cer-

rar las decisiones solo para los que se consideraban “propios”. Para los casos de los gobiernos pluriétnicos, esas mismas prácticas les sirvieron para incluir al “Otro” étnico y de esta forma dar respuestas a la interculturalidad de sus jurisdicciones.

Llama la atención que las dos experiencias se caracterizan por tener que crear nuevas instituciones con las que pudieran enfrentar el desafío de gobernar la diversidad pluriétnica de una manera inclusiva, pero sobre la base y en el marco de su propio bagaje cultural resignificado. Resulta interesante observar cómo las mismas instituciones y prácticas que son representadas como rasgos distintivos a la organización comunal indígena, fueron significadas en un doble lenguaje. Los dos casos recogen testimonios que dan cuenta de cómo las autoridades locales llaman a esas prácticas, con nombres en su propio idioma, como un esfuerzo para legitimarse frente a la población indígena de su jurisdicción. Pero al mismo tiempo los renombraban y resignificaban en lengua castellana como “participación ciudadana”, “gobierno circular”, frente a la población que no es indígena.

Al combinar esos conceptos de una forma intercultural se produjo una amalgama conceptual, de prácticas y discursos, dando contenido a otros conceptos tales como “democracia local”, “transparencia de la gestión administrativa y política” y “la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural”; al documentar la gestión de los gobiernos locales inscritos en una lógica más amplia del movimiento indígena de la CONAIE, en la propuesta del Estado plurinacional y sociedad intercultural.

La forma de gobierno local con gobernanza comunal, se encuentra en un reto permanente. Para poder ser un buen gobierno debe lograr un equilibrio entre las instituciones “propias” para ser percibido como un gobierno indígena, pero al mismo tiempo como un gobierno abierto al “Otro” étnico; de lo que resulta que deben ser capaces de hacer un “gobierno en la diversidad”. Así es percibida la gestión del alcalde que no ignora el perfil pluriétnico de su jurisdicción, y responde a las demandas de los vecinos tomando en cuenta esa condición. Para tales propósitos ha construido “cómites y parlamentos cantonales” que son la instancia de organización, planificación, decisión y rendición de cuentas.

Para finalizar, los dos casos presentados muestran desde la llamada forma de gobierno local con gobernanza comunal nuevas formas de descentralización que deberían ser tomados en cuenta en el debate de este tema en el país y en la región andina.

Bibliografía

- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1990). *Formas de gobierno indígena*. Gobierno del Estado de Veracruz, México: FCE-INI-UV-
- Bonfil Batalla, Guillermo (1987). “La teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos” en *Papeles de la Casas Chata*, año 2, Núm. 3. México: CIESAS, pp. 23-43.
- Bretón, Víctor (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Büschges, Christian (2007). “La etnicidad como recurso político. Etnizaciones y de-etnizaciones de lo político en la América Andina y Asia del Sur”, en Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kalmeier (Compiladores) *Etnicidad y poder en los países andinos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 15-36.
- Burguete, Araceli (2002). “Procesos de autonomías de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía”, en *Shanan L. Matiacce, Rosalva Aída Hernández y Jan Rus (Editores). Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México D.F.: CIESAS, IWGIA, pp. 269-318.
- Burguete, Araceli (2007). “Concejo Municipal en regiones indígenas pluriétnicas de Chiapas 1994-1995: un recurso para la transición política en gramática autonómica”, en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (Coordinadores) *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*. México D.F, UAM-I: Miguel Ángel Porrúa, pp. 169-209.
- Burguete, Araceli (2008). “Introducción” en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (coordinadoras), *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación descolonizada*. México, Quito, Guatemala: CIESAS, FLACSO, en prensa.

- CONAIE (2006). Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en la Amazonía Ecuatoriana. Documento Base. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Noviembre de 2006. http://www.sosyasuni.org/files/conaie_taromenani2.pdf
- García, Fernando (2005). “De movimiento social a movimiento político: el caso del movimiento de unidad plurinacional Pachakutik-Ecuador”. Ponencia presentada en el seminario Partidos de izquierda y movimientos sociales en América Latina, Fundación Rosa Luxemburgo, 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005, Sao Paulo-Brasil.
- Hernández, Rosalva Aida (2006). “The indigenous Movement in Mexico: Between Electoral Politics and Local Resistance”, in *Latin American Perspectives*, 33, pp. 115-131.
- Piccoli, Enmanuelle (2007). “El pluralismo jurídico y político a partir del caso de las rondas campesinas de Cajamarca”. Ponencia presentada en el I Congreso de Ciencias Sociales por los 50 años de FLACSO, 29 al 31 de octubre de 2007, Quito, Ecuador.
- Santos, Boaventura de Souza (2000). *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer, Bilbao.
- Sierra, María Teresa (2007). “Justicia indígena y Estado: retos desde la diversidad”, en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (Coordinadores) *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*. México D.F.: UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-294.
- Van Cott, Donna Lee (2005). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Nueva York: University of Pittsburgh Press.