

“RETOS DE LA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL EN GOBIERNOS LOCALES PLURIÉTNICOS EN ECUADOR Y COLOMBIA. EXPLORANDO LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN RED”

- Universidades participantes: Universidad Autónoma y Universidad Complutense
- Investigadoras Principales: Carmen Navarro (UAM), Rosa María de la Fuente (UCM)

➤ INTRODUCCIÓN

A continuación presentamos el segundo informe de investigación, del proyecto **“Retos de la coordinación intermunicipal en gobiernos locales pluriétnicos en Ecuador y Colombia. Explorando la cooperación descentralizada en RED”** (C2011/015) que da continuidad al en abril del presente año.

El equipo de investigación formado por investigadores de la Universidad Complutense y de la Universidad Autónoma de Madrid hemos continuado desarrollando las actividades previstas en el plan de trabajo, que se centran en dos ejes fundamentales:

- a) trabajo de campo y producción de datos,
- b) análisis de datos y extracción de conclusiones.

A continuación presentamos un resumen de las actividades realizadas en ambos ejes, para posteriormente aportar las recomendaciones del equipo al Ayuntamiento de Madrid.

Trabajo de campo y producción de datos

Durante los meses de Abril y Mayo se han culminado las tareas relativas al trabajo de campo previstas en los dos municipios ecuatorianos: Antonio Ante y Cotacachi, y en los dos colombianos

(que finalmente se eligieron, ver informe C2011/015): Sesquilé y San Agustín. Estas tareas se dividían en dos actividades principales: a) recolección de datos e información *in situ*, b) realización de entrevistas a miembros de los gobiernos municipales y gobiernos comunitarios/indígenas a partir del cuestionario diseñado en la fase anterior.

- a) **La recolección de datos en los municipios** a partir de la revisión documental y entrevistas a expertos.

La información relativa a las percepciones de los actores políticos y locales nos ha permitido estar en disposición de realizar el diagnóstico sistemático de los problemas de coordinación institucional que tienen los diferentes actores políticos y fueron obtenidos mediante la realización de las entrevistas. Para la obtención de estos datos se contó con la guía de observación y un cuestionario cerrado procedentes de los trabajos de investigación previos de los miembros del Grupo de Investigación de Gobierno Local, Administración y Políticas Públicas para Europa, del que forman parte los miembros de la UAM. Sin embargo, fue necesario adaptar este cuestionario al contexto regional de nuestro trabajo de campo. Como consecuencia se optó por la elaboración de cuestionarios semi-cerrados para realizar entrevistas a los informantes claves en cada uno de los municipios, organismos y actores públicos relevantes. Las razones que nos llevaron a tomar esta decisión es que el cuestionario parecía demasiado complejo, largo y descontextualizado de la realidad local de nuestros dos países, así como no aportaba información sobre algunos factores que podrían explicar las tensiones de poder entre las formas de organización política y de gobierno indígenas y las municipales.

- b) **En cuanto a las entrevistas a representantes de gobiernos municipales y gobiernos comunitarios/indígenas**

La realización de entrevistas en profundidad sobre la base de un guión de preguntas semi-estructurado hemos considerado que era la técnica de investigación más útil en la medida que nos permitiría adquirir de forma directa información sobre las percepciones de los problemas de coordinación institucional que tienen los diferentes actores políticos y locales que formaban parte de la comunidad local en los municipios elegidos. Este trabajo de campo nos ha proporcionado un cuadro amplio de la gama de escenarios, situaciones, personas, percepciones y demás factores relevantes para nuestro objeto de estudio, que pueden entorpecer o posibilitar el establecimiento de pautas de cooperación entre ellos.

Se han realizado un total de 80 entrevistas en profundidad, clasificadas por perfiles de pertenencia a tipología de gobierno y municipio. Se recomienda revisar el anexo para poder comprobar las fichas técnicas y más detalles de la estructura de las entrevistas. Este volumen tan amplio de entrevistas nos permite tener un conocimiento detallado de las categorías de análisis previstas. Por un lado, el conocimiento del funcionamiento de cada tipología de gobierno, el reconocimiento o no de la otra

forma de gobierno y los conflictos entre cada una de ellas en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Tabla 1. Clasificación del total de entrevistas en profundidad realizadas

| | Cotacachi | Antonio Ante | Sesquilé | San Agustín |
|---------------------------------|-----------|--------------|-----------|-------------|
| Gobierno Municipal | 7 | 9 | 12 | 12 |
| Gobierno Comunitario / Indígena | 11 | 9 | 5 | 6 |
| Otros / Expertos | 2 | 2 | 1 | 4 |
| Total 80 | 20 | 20 | 18 | 22 |

Todas estas entrevistas se han transcrito con un grado importante de dificultad debido a los diversos usos de la lengua castellana, y a la excesiva duración de alguna de ellas. Sin embargo, el que las entrevistas hubieran sido realizadas a través de un cuestionario semi-cerrado nos ha permitido producir datos comparables en muchas ocasiones, pese a las divergentes situaciones no sólo en cada país, sino especialmente entre los municipios de un mismo país.

Análisis de datos y extracción de conclusiones

Elaboración de guías de observación y caracterización de los Municipios

- Una vez analizada la información recopilada documentalmente y a través de las entrevistas hemos realizado informes comparados de las guías de observación por municipio. Estos informes nos han permitido matizar algunos pequeños aspectos de la estructura organizativa de los gobiernos municipales en la práctica, pero sobre todo, nos ha permitido conocer las especificidades y diferencias de las organizaciones políticas de los gobiernos comunitarios /indígenas, tanto al interior de Ecuador como de Colombia.
- Uno de los resultados más significativos de estos análisis ha sido precisamente esta cuestión: la heterogeneidad de situaciones en las que se encuentran los gobiernos comunitarios/indígenas, y también la misma diversidad de tipologías de situaciones en cuanto a su relación (especialmente de conocimiento y reconocimiento mutuo) con los gobiernos municipales. Consideramos que esto es producto de que la estructura y capacidad de acción política de los gobiernos comunitarios han sido el producto de la interacción entre factores diversos:
 - la fase histórica de su reconocimiento legal y por qué institución, especialmente en el caso de Ecuador
 - la experiencia acumulada de la práctica política de facto independientemente de su reconocimiento legal,
 - la mayor o menor vinculación a algunas u otras organizaciones indígenas, y

- o la heterogeneidad de características demográficas, productivas y organizacionales de las sociedades indígenas en función de diferentes *cleveages* (región andina o amazónica, liderazgos políticos, organizaciones de apoyo y redes de cooperación previas)

Análisis de entrevistas

El equipo de investigación de la UAM ha avanzado en el cumplimiento del Programa para el Trabajo de Campo como de los objetivos del Análisis de datos. Para el cumplimiento eficaz de las tareas encomendadas el equipo de investigación contaba con los datos y herramientas y la experiencia en proyectos de investigación (proyectos SEC 2003/09005 estudio de alcaldes y CSO2008-06453 estudio de concejales) dedicados a generar conocimiento sobre los líderes locales (patrones de reclutamiento, características de sus tareas, visiones de la democracia local y de su papel en ella) en conexión con trabajos similares en marcha de investigadores de la “Red de Gobierno Local en Europa” (EUROLOC) de 15 universidades europeas, de la que el equipo forma parte.

La investigación aspiraba a identificar los patrones de gobernanza de los municipios con entidades territoriales indígenas de Colombia y Ecuador, sus causas, rasgos e implicaciones para la gestión de políticas públicas, en el complejo contexto multiétnico. La consecución de logros permite poner la realidad colombiana y ecuatoriana española a disposición para su contraste con las de otros sistemas políticos, así como generar conocimiento sobre las posibilidades reales de crear una Red Binacional de Municipios.

Estos resultados constituyen una nueva fase en la línea de investigación sobre líderes políticos locales iniciada en 2003 “Líderes políticos en los gobiernos locales” (SEC2003-09005), que tuvo su continuidad en el proyecto “Nuevos espacios para el análisis del liderazgo local” (CSO2008- 06453). En ambos se aspiraba a generar conocimiento sobre la figura de los políticos electos en los ayuntamientos españoles (el primero sobre los alcaldes y el segundo sobre los concejales), concretamente sobre: sus patrones de reclutamiento, actividades, valores, características de sus tareas, visiones del sistema político y de la democracia local. Ambos proyectos se enmarcaron en un proyecto planificado conjuntamente con investigadores de universidades de 15 países europeos, trabajando sobre un mismo objeto de estudio, con arreglo a una misma metodología, utilizando la misma herramienta de análisis (un único cuestionario) como fuente de adquisición de datos y con estrategias comunes de explotación y análisis comparado de datos.

Aquí hemos dado un paso más para pasar del conocimiento de los líderes al análisis de las redes de gobernanza a las que los líderes (alcaldes y concejales) pertenecen y sobre las que proyectan (o no) su liderazgo y estrategias adaptativas. En los estudios empíricos recientes sobre “gobernanza local”

se identifica la existencia de patrones estables de coordinación e interdependencia entre actores públicos y privados que conforman redes de gobierno (Steyvers, 2011; Pluss, 2010; Agranoff, 2010). En los datos acumulados en nuestros proyectos anteriores, se detectan también dichos fenómenos (Alba/Navarro, 2006; Navarro, 2010 y 2011) para el caso español.

La investigación permite generar conocimiento sobre los cambios en las estructuras de poder y en la posición de las democracias locales, sus rasgos y las implicaciones para los líderes políticos locales (objetivo empírico-descriptivo). De los hallazgos extraídos en estas dimensiones de la investigación se podrán explorar las posibilidades de establecer mecanismos de cooperación directa descentralizada (objetivo propositivo).

Nuestras conclusiones empírico-descriptivas se formularían de la siguiente manera en función de los ejes de análisis:

Principales problemas de coordinación

Los principales problemas de coordinación entre gobiernos municipales y diferentes formas de gobierno comunitario / indígena son comunes en los casos estudiados, independientemente de la heterogeneidad de situaciones normativas, políticas e institucionales.

Ausencia de coordinación político –institucional que se expresa en la existencia de relaciones más (Colombia) y menos (Ecuador) conflictivas, en función de que las experiencias de gobierno municipal e indígena corren en paralelo y únicamente se relacionan en casos de conflicto de intereses de acción pública.

Falta de autonomía de gobierno para los indígenas. En el caso Colombiano, la falta de reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas consagradas en la constitución, impiden el ejercicio de gobierno real autónomo, de ahí que convivan dos gobiernos y dos territorialidades pero en una sola jurisdicción administrativa, mientras que en Ecuador, la nueva normativa COOTAD, abre un camino complejo para la creación de las circunscripciones indígenas se creen porque tendrían que rivalizar con las formas de gobierno municipal. En ambos casos, creemos que es necesario que la complejidad político – institucional se aclare y delimite por todas las partes, y se creen mecanismos de cooperación en las complejas coyunturas de gobierno creadas.

Persistencia de superioridad “cultural” de las formas de gobierno municipal sobre las formas de gobierno indígena, no sólo institucional sino compartida en la creencia colectiva, que tienden a subestimar y absorber las capacidades institucionales de las formas de

IV CONVOCATORIA DE INVESTIGACIÓN 2009
INFORME DE RESULTADOS

gobierno indígena, en algunos casos incluso por los representantes indígenas., en función de su mayor (COLOMBIA) o menor politización vs gobierno (ECUADOR).

Diagnóstico de los factores que aumentan y disminuyen los problemas de coordinación interinstitucional

1. Los factores que dificultan los retos de coordinación institucional en contextos pluriétnicos serían en orden de relevancia: a) estructuras institucionales débiles en ambos tipos de gobierno (municipal / indígena), b) complejidad normativa en el reconocimiento de derechos de autogobierno territorial (históricos y actuales), c) alta complejidad de la territorialidad indígena, d) escasa experiencia en la implementación de políticas públicas participativas e interculturales, e) liderazgos autoritarios en ambos tipos de gobierno (municipal / indígena), y f) mayores niveles de desconfianza entre “grupos étnicos”
2. Los factores que favorecen la coordinación institucional en contextos pluriétnicos son: a) la consolidación institucional y política de ambos tipos de gobierno (municipal / indígena), b) el contexto normativo claro y especialmente bien reglamentado, c) las experiencias de reconocimiento de la participación de la sociedad civil y de otros sectores niveles de gobierno en el diseño de la política pública intercultural y compleja, d) los liderazgos democráticos y e) los altos niveles de confianza entre actores políticos de diferentes “grupos étnicos” e ideológicos.

En cada uno de los municipios estudiados encontramos una diversidad de factores que favorecen y dificultan los problemas de coordinación, y que muestran que el trabajo conjunto entre ellos podría favorecer la reducción del impacto de los factores negativos y el fortalecimiento y difusión de los factores positivos.

| | Antonio Ante | Cotacachi | Sesquilé | San Agustín |
|--|--|--|---|---|
| a) estructuras institucionales débiles en ambos tipos de gobierno (municipal / indígena), | Instituciones de gobierno indígena débil Institución de gobierno municipal fuerte | Instituciones de gobierno indígena débil Institución de gobierno municipal fuerte | Instituciones de gobierno indígena fuerte Institución de gobierno municipal fuerte | Instituciones de gobierno indígena fuerte Institución de gobierno municipal fuerte |

INFORME DE RESULTADOS

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| <p>b) complejidad normativa en el reconocimiento de derechos de autogobierno territorial (históricos y actuales),</p> | <p>Histórica complejidad en el reconocimiento de comunidades indígenas</p> <p>Claridad del reglamento de creación de Circunscripciones Indígenas</p> | <p>Histórica complejidad en el reconocimiento de comunidades indígenas</p> <p>Claridad del reglamento de creación de Circunscripciones Indígenas</p> | <p>Histórica complejidad en el reconocimiento de comunidades indígenas y conflicto permanente entre el gobierno municipal y los indígenas</p> | <p>Histórica complejidad en el reconocimiento de comunidades indígenas</p> |
| <p>c) alta complejidad de la territorialidad indígena,</p> | <p>Alta complejidad de la territorialidad indígena</p> | <p>Alta complejidad de la territorialidad indígena</p> | <p>Alta complejidad de la territorialidad indígena</p> | <p>Alta complejidad de la territorialidad indígena</p> |
| <p>d) escasa experiencia en la implementación de políticas públicas participativas e interculturales,</p> | <p>Alta experiencia en la implementación de políticas públicas participativas del gobierno municipal</p> | <p>Alta experiencia en la implementación de políticas públicas participativas e interculturales del gobierno municipal</p> | <p>Baja experiencia en la implementación de políticas públicas participativas e interculturales del gobierno municipal</p> | <p>Baja experiencia en la implementación de políticas públicas participativas e interculturales del gobierno municipal</p> |
| <p>e) liderazgos autoritarios en ambos tipos de gobierno (municipal)</p> | <p>Liderazgos democráticos y participativo del gobierno municipal</p> | <p>Liderazgos democráticos y participativo del gobierno municipal</p> | <p>Liderazgo democrático pero tradicional aunque formalmente participativo</p> | <p>Liderazgo democrático pero tradicional aunque formalmente participativo</p> |
| <p>f) niveles de desconfianza entre "grupos étnicos"</p> | <p>Mayor nivel de confianza entre grupos étnicos</p> | <p>Mayor nivel de confianza entre grupos étnicos</p> | <p>Menor nivel de confianza entre grupos étnicos y tipologías de gobierno</p> | <p>Menor nivel de confianza entre grupos étnicos y tipologías de gobierno</p> |

IV CONVOCATORIA DE INVESTIGACIÓN 2009
INFORME DE RESULTADOS

En ambos casos, los líderes de los gobiernos municipales y comunitarios han mostrado una actitud muy positiva en relación con la cooperación descentralizada. Si bien, continúan concibiendo la cooperación internacional desde un enfoque tradicional – proyecto y bilateral- creemos que estarían dispuestos a ensayar nuevas formas de cooperación más horizontales y en red. En el caso ecuatoriano, porque tienen experiencias de gobernanza participativa y en red, y en el caso colombiano, porque consideran que el proceso de intercambio de experiencias con los proyectos ecuatorianos puede ser muy interesante.

Recomendaciones sobre las estrategias de cooperación descentralizada directa

En función de nuestro análisis, recomendamos la posibilidad de establecer cooperación descentralizada directa para apoyar la creación de una red binacional de cooperación intermunicipal por varias razones:

- a) el contexto de transición hacia un modelo más complejo de organización político territorial en Ecuador, plantea retos a corto y medio plazo para el establecimiento de nuevos mecanismos político-institucionales de relación entre el gobierno municipal y las futuras circunscripciones territoriales indígenas. En este caso, creemos que la experiencia de cohabitación colombiana con esta complejidad desde hace tiempo y con altos niveles de descentralización de políticas para los gobiernos indígenas pese a que persistan escenarios de conflicto puede ser un eje fundamental para el intercambio de experiencias y a su vez para la reflexión de sus problemas y diseño de soluciones interculturales.

- b) la experiencia de los gobiernos municipales en la gestión de la gobernanza participativa a través de los Encuentros Cantonales y otras formas de participación de la sociedad civil¹ en la toma de decisión de la política pública creemos que puede ser un activo fundamental para mejorar la gestión de la política pública en los municipios colombianos.

¹ De nuestro estudio se desprende que en el caso de algunos municipios como los estudiados, Antonio Ante y Cotacachi, se han creado nuevas formas de participación local, que coincide con la presencia de alcaldes de izquierda (Partido Socialista y Alianza País). En este sentido, especialmente Cotacachi es reconocido internacionalmente entre otros por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa en 2006, como primera ciudad con la distinción 'Buena Práctica en Participación Ciudadana' y así lo señalan como carta de presentación del de la misión del municipio en su web: "El Gobierno Municipal de Santa Ana de Cotacachi en el año 2014 es una referente en la administración pública nacional, que ha institucionalizado la práctica de una cultura de participación, concertación y corresponsabilidad entre los actores territoriales; dispone de una estructura organizacional que permite generar políticas públicas y liderazgos locales que proyectan una imagen transparente de la gestión municipal cumpliendo con el Sumak Kawsay" .

- c) En ambos casos, los gobiernos municipales se perciben como las únicas formas de gobierno “legítimas” sobre el total del territorio mientras que los gobiernos indígenas conciben que son los únicos responsables de la política en sus territorios, por ello, pensamos que el intercambio intercultural y la creación de espacios de diálogo intermunicipal y binacional tendrían que ser el objetivo fundamental de una red de cooperación entre municipios colombianos y ecuatorianos para la disminución de los retos del ejercicio del poder en contextos pluriétnicos.

Por todo ello, apoyar una acción de cooperación descentralizada directa que pudiera generar dinámicas de diálogo institucional y crear espacios de reflexión sobre las cuestiones mencionadas creemos que sería un paso fundamental en la profundización de las formas de cooperación descentralizada directa del Ayuntamiento de Madrid.

Otras formas de cooperación tradicional no creemos que pudieran favorecer este contexto. Mientras que nuevas prácticas y actividades de trabajo en red, destinadas a facilitar el cambio político-institucional, la disminución del conflicto en estos contextos pluriétnicos y la creación espacios de diálogo serían más que recomendables.