

Para pensar la gobernanza desde el Azuay

To think governance from Azuay (Ecuador)

María Cristina Cárdenas Reyes

Universidad de Cuenca. Cuenca, Ecuador

E-mail: acardena@ucuenca.edu.ec

Resumen

La reflexión desarrollada en este artículo se realiza desde Cuenca, antigua capital regional de la sierra ecuatoriana, caracterizada históricamente por su aislamiento geográfico y la emigración al exterior. El artículo emplea un nivel intermedio de teoría para interrogar a la noción de *gobernanza* sobre sus posibilidades de aplicación en un contexto de ciudadanía de baja intensidad. Sus conclusiones indican que actuar localmente y consumir globalmente sería el sucedáneo de una ciudadanía informada y crítica, al interior de cierta pragmática social que parece prolongar una modernidad barroca ligada culturalmente a la ética del conformismo.

Palabras clave: Cuenca, modernidad, ciudadanía, gobernanza, conformismo.

Abstract

The reflection of this article was developed in the city of Cuenca, an Ancient Regional Capital of the Ecuadorian Highlands historically characterized by its geographical isolation and emigration abroad. The paper employs an intermediate level of theory to interrogate the notion of governance on its applicability in a context of low-intensity democracy. Their conclusions indicate that acting locally and consuming globally would be a substitute for an informed and critical citizenship, inside a social pragmatics which seems to prolong a modern baroque culturally tied to an ethics of conformism.

Key words: Cuenca, modernity, citizenship, governance, conformism.

Introducción

El analista histórico no contempla la sociedad desde una torre de marfil, contrariamente a cierta creencia ampliamente difundida. Antes bien, se relaciona intensamente con el mundo, lo piensa desde su pasado y presente, y propone conceptos para debatir y refinar opciones de vida en la sociedad de hoy.

Un estudio de la historia ecuatoriana pone de manifiesto cuestiones gravitantes que no favorecen la consolidación de un sistema democrático en el sentido contemporáneo. Subsisten tanto las dificultades en constituir un Estado de derecho, como el desapego de los procesos institucionales, una permanente crisis de representación, la confusión entre régimen político y sistema social, las continuas transiciones inacabadas, la búsqueda de un cambio social rápido mediante la fe en un liderazgo carismático o en un caudillo (Blanksten, 1951) antes que en la acción de una sociedad civil robusta¹. En este sentido, parecería no haber concluido el ciclo histórico latinoamericano de lucha por convertir la monarquía absoluta en república².

La rica diversidad étnica y cultural del Ecuador, mezclada con la herencia hispana y occidental, ha generado una amalgama heterogénea ligada a una concepción vertical del poder y la subordinación, no siempre compatible con las democracias modernas caracterizadas por el control horizontal de la autoridad desde la ciudadanía y la sociedad civil. Históricamente, Cuenca, Quito y Guayaquil, ciudades núcleos de poder regional, fueron los espacios de élites que organizaron el funcionamiento de la política nacional, y las esporádicas protestas locales no llegaron a crear movimientos sociales o actores políticos con una acción que promoviera identidades políticas efectivas. Así, la implantación de conceptos de democracia, libertades y ciudadanía se ha dado en continua tensión con las prácticas socio-históricas tradicionales del país (Hurtado, 2007), con una modernidad barroca hondamente arraigada (Echeverría, 1968) y con una difícil relación con la sociedad global (Badie, 1992), la cual incluye condicionan-

¹ Según el informe The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008, el Ecuador figura actualmente entre los países con mayor riesgo de inestabilidad política en un período generalizado de "recesión" democrática.

² Considerando la intensa religiosidad andina, los conceptos foucaultianos de gubernamentalidad y poder pastoral ayudarían a comprender el tipo de relación de las mayorías con el poder en el Ecuador y el mundo andino. Ver Michel Foucault (1981).

tes geográficos. El resultado es hoy una democracia de *baja intensidad*³ en que el ciudadano aparece definido en la práctica por la obligación de votar, confundiendo el principio elemental del *derecho* con la perentoriedad de la *obligación*. La abundancia de derechos sociales proclamada por constituciones recientemente aprobadas en Latinoamérica no implica necesariamente su ejercicio en la cotidianeidad. Subyace aquí el proyecto que apunta a sustituir la democracia representativa por una *democracia participativa y protagónica*, término equivalente a una democracia plebiscitaria en que asuntos sociales fundamentales se resuelven por medio de consultas populares con voto obligatorio.⁴

Para promover una ciudadanía dinámica que actúe como *elemento socializador fuerte* (Menéndez-Carrión, 2002:201), la investigación que fundamenta este artículo tuvo como objetivos: (i) aportar elementos de reflexión a una modalidad democrática que integre componentes de *gobernabilidad y gobernanza* en la sociedad ecuatoriana; y (ii) contribuir a crear en la educación superior espacios de discusión adecuadamente tematizados.⁵

Dado que los principales organismos de gobierno seccional se encuentran en Cuenca y que la población del Azuay reside mayoritariamente en la capital provincial y regional, la observación del investigador se centra necesariamente en la ciudad de Cuenca, centro de un proceso de transformación con creciente apertura hacia la sociedad global a través de la emigración, realización de estudios superiores fuera del país, y recepción de turismo extranjero en ritmo progresivo. Esta transformación conoce a su vez una movilidad de adultos y jóvenes desde el campo a la ciudad, en función del consumo facilitado por la recepción de remesas provenientes de la emigración y del interés por acceder a la educación superior en las universidades de Cuenca.

³ Concepto de Guillermo O'Donnell (1994, 1996) que hace referencia a los regímenes políticos latinoamericanos dotados de institucionalidad débil y un poder ejecutivo altamente centralizado.

⁴ En la perspectiva del analista Joshua Partlow (The Washington Post, 2009), un rasgo de la política latinoamericana y andina de hoy sería la sustitución de la revolución armada de mediados del siglo XX (Cuba, Nicaragua) por la implantación de constituciones pródigas en derechos sociales (Venezuela, Bolivia, Ecuador).

⁵ El concepto de gobernanza se relaciona más bien con el ámbito de lo urbano antes que con el espacio regional en su conjunto, observa Richard Stren (2000).

Sobre gobernabilidad y gobernanza

Los conocidos problemas de gobernabilidad en la región latinoamericana se han expresado a través de revoluciones, insurrecciones civiles y golpes de Estado de carácter militar. En las décadas finales del siglo XX, la ciencia política latinoamericana y ecuatoriana prestó atención preferente a los temas de *gobernabilidad* del Estado a fin de asegurar transiciones exitosas hacia la democracia. Los sobresaltos de la democracia, cultura política y ciudadanía fueron abundantemente expuestos, analizados y debatidos en el Ecuador por la ciencia política de los años 80 y 90. Los politólogos resaltaban la debilidad de las instituciones democráticas, la tradición de populismo y autoritarismo que desalienta el fortalecimiento de una cultura política ciudadana, la fragilidad de las bases económicas y sociales de la democracia que impiden la plena vigencia de derechos ciudadanos.⁶

A fines de los años 90, el concepto de *gobernanza* surge en el hemisferio norte con proyectos y publicaciones provenientes de las agencias internacionales de desarrollo: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas. Una vez iniciado el siglo XXI, las ciencias sociales latinoamericanas comienzan a debatir la forma en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus posibles impactos, es decir, se vuelcan hacia temas de *gobernanza* a fin de facilitar el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. Al presente, las investigaciones latinoamericanas se muestran empeñadas en refinar las definiciones conceptuales de gobernanza y gobernabilidad, y se dedican a examinar las aplicaciones de estos conceptos a una variedad de temas tales como identidad territorial, gestión de los recursos naturales, problemática urbana, gobierno local, desarrollo local, y planificación territorial, entre muchos otros.

En el Ecuador, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) mantiene una línea permanente de investigación sobre la gobernanza en sus diferentes facetas, en la que destacan los significativos trabajos de Guillaume Fontaine (2006, 2007, 2008) sobre gobernanza ambiental. Además de este tema, tienen especial relevancia los estudios

⁶ Ver Amparo Menéndez-Carrión (1986, 1991, 2002); José Sánchez Parga (1997, 1999, 2007, 2008); Simón Pachano (1998, 2000, 2003); Carlos de la Torre (1997, 2002); Felipe Burbano (2003, artículos varios); Luis Verdesoto (2004, 2005); Osvaldo Hurtado (2005, 2007), entre otros autores.

sobre **conservación y territorio indígena; gobernanza democrática y conflictos ambientales; gobernanza reflexiva e intereses públicos; integración regional y gobernanza global**; democratización de políticas de tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC– que el Ecuador impulsa al momento; incorporación de los gobiernos locales a redes de comunicación (radioemisoras, Internet, medios audiovisuales).⁷ En 2009, el lector encuentra en la biblioteca digital de SENPLADES, organismo estatal de planificación, estudios sobre el concepto de gobernanza y el debate respectivo, sus proyecciones y repercusiones.

No obstante, la investigación social de Cuenca ha mostrado escaso interés en discutir la noción de gobernanza. La compilación *Retos del Desarrollo Local* (Carpio Benalcázar, 2006) que reúne ponencias presentadas a un Encuentro internacional sobre esta temática realizado en la ciudad en 2006, no incluye menciones a la gobernanza.

Discusión conceptual

El concepto de *gobernanza* responde a la búsqueda de un cambio de paradigma en las relaciones de poder, desplazando un centro autoritario hacia una red de elementos democráticos en la que se reúnen transparencia, rendición de cuentas, participación decisoria de un colectivo bien informado.⁸ Temprano en los años noventa, el Banco Mundial (World Bank, 1992) empleó el concepto para analizar tres aspectos fundamentales de las instituciones públicas: 1) proceso de democratización de las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos; 2) capacidad de las instituciones gubernamentales para resolver los problemas públicos; y 3) participación ciudadana en la solución de los problemas públicos.

Si bien la gobernanza es un concepto posterior a la gobernabilidad de los años 80, actualmente constituye uno de sus componentes inseparables. Las corrientes de desarrollo humano apuntan a destacar el rol de las instituciones políticas, el concepto de Estado de derecho como aspiración, los principios de transparencia, participación y responsabilidad como sustento de un estilo de gobierno diferente al modelo del control jerárquico, y ca-

⁷ Un estado de situación en esta área aparece en Jurado Vargas (2006).

⁸ El término “gobernanza” (governance), propuesto por la Unión Europea y la Real Academia Española de la Lengua, es también empleado en las traducciones de los artículos de Renate Maynz (1998, 2001), importante pensadora de la governance.

racterizado por un mayor grado de interacción entre el Estado y los actores de la sociedad civil al interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado (Maynz, 1998). Si se tiene en cuenta que una sociedad civil organizada se configura como el espacio de la vida societal voluntariamente autogenerado, independiente del estado y limitado por un orden legal⁹, se trata entonces de reconstruir el proceso de toma de decisiones, el cual aparece ahora como producto de un conjunto de actores gubernamentales y sociales. Este enfoque aporta una nueva forma de comprender la gobernabilidad, ya que pone énfasis en la legitimidad de las instituciones, evaluada a partir de la eficiencia de sus decisiones en beneficio de las mayorías y no centralmente apoyada en el número de votantes-adherentes (Maynz, 2000).

A su vez, el concepto considerado en este artículo incluye elementos de la *gobernanza en red*, que contempla la integración de localidades, regiones y mancomunidades complementarias con fines de refuerzo mutuo (Brugué, Gomá y Subirats, 2002), una conexión de la mayor importancia si se piensa en el aislamiento que ha prevalecido como derivación del regionalismo en el país y de la permanente gestión estatal centralizada.

En América Latina, los investigadores políticos sostienen que la gobernabilidad se encuentra amenazada, entre otros factores, por la crisis fiscal de los estados, la falta de institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, el colapso de los aparatos administrativos y la falta de legitimación de las estructuras políticas (Hurtado, 2005). Si se admite que la relación entre gobernabilidad y gobernanza es de complementariedad, la gobernabilidad aparece entonces como la capacidad de un sistema político de perdurar en el tiempo y de generar institucionalidad, y se relaciona directamente con una respuesta acertada a los problemas públicos por parte del gobierno, que a su vez debe estimular las gobernanzas locales.

No obstante, dado que prepara una mutación del poder del Estado situando la interdependencia del Estado y la sociedad civil en el centro del debate, el estudio de una posible construcción de gobernanza es con frecuencia objetado por élites locales aferradas al tradicional manejo vertical de las decisiones de poder, en la medida en que buscan imponer una verdad

⁹ Las definiciones de sociedad civil varían considerablemente según diferentes modelos conceptuales, atendiendo a su origen histórico y al país donde se generan. Al respecto v. Larry Diamond (1997).

personal o que conciben al autoritarismo como única herramienta eficaz para la gobernabilidad e integración social del país. Se ha observado que la noción de gobernanza es criticada en algunos ámbitos latinoamericanos por sostenedores del antiguo populismo nacionalista, considerado como tendencia de izquierda socialmente válida ante el denominado neoliberalismo (Castro Escudero y Oliver Costilla, 2005:164).

Al interrogar a la noción de gobernanza en el sentido expuesto, surgen preguntas que continúan nutriendo la reflexión. ¿En qué realidades y procesos políticos, sociales y culturales preexistentes en Cuenca y el Azuay puede apoyarse la consolidación de la democracia como modificación de las relaciones jerárquicas y tradicionales de poder? ¿Qué actitud mantienen los habitantes de Cuenca en relación a la innovación social y política que permita desestructurar el poder vertical y clientelar? En la sociedad de la información, una cuestión crucial para los ciudadanos es adquirir el conocimiento para identificar su realidad y modificarla a largo plazo. ¿Qué calidad de información y comunicación están adquiriendo las generaciones jóvenes y mayores en vistas a la formación de redes de actores ciudadanos en el territorio local y nacional, que lleguen a moldear una nueva identidad política?

Desde la mirada del analista histórico, las preguntas planteadas conducen a explorar un estado de situación de la cultura política azuaya, o más bien ecuatoriana y andina, sus singularidades al relacionarse con la democracia occidental, su apertura relativa a las transformaciones de las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad contemporánea, la observación de pensadores políticos ecuatorianos y andinos.

La gobernanza local como propuesta de innovación

Un gran número de iniciativas ha permitido desde hace varios años una verdadera mutación en los conceptos de gestión urbana, la cual no podría ser considerada hoy como únicamente dependiente de las autoridades municipales. América Latina ha sido pionera en este campo, con los presupuestos participativos, acciones colectivas de auto-construcción, procedimientos concertados de acondicionamiento del espacio urbano, e incluso de investigación urbana, entre otros. Construir una sinergia de habitantes, representantes elegidos, y técnicos, permite a la sociedad civil « pensar la ciudad » y no reservar el monopolio de la reflexión y la programación a los

poderes públicos. Esta innovación se ha convertido en un desafío mayor para un mundo todavía urbanizado a medias (Santos Zavala, 2008).

La participación ciudadana, bien informada, es fundamental para una gobernanza en red (o redes de gobernanza), la cual modifica el tipo de gobierno en políticas públicas de acción, de información, de desarrollo, de educación, para mencionar solo algunas. Las redes tienen como objetivo de establecer un marco común para los municipios, mancomunidades u otras agrupaciones comprometidas a implantar agendas locales que faciliten el camino hacia la sostenibilidad, incluidas las variables sociales y económicas en su desarrollo. Una gobernanza en red carece de un centro jerárquico que monopolice las decisiones, se caracteriza por la interdependencia entre los actores de la misma, y posee un grado de institucionalización. La gestión de una red consiste en un conjunto de actividades interconectadas que pueden incorporar formas de movilización dentro y fuera de la comunidad para construir apoyo y una relativa capacidad financiera, informativa, tecnológica, todo ello acompañado por una lectura permanente de las señales de cambio.

Numerosos países latinoamericanos han participado en estos procesos de reforma, siendo posiblemente Brasil uno de los más destacados gracias a la promulgación de una nueva constitución en 1988, la cual fortaleció la autonomía municipal, validó la participación bien informada de grupos comunitarios en la toma de decisiones a nivel municipal, y extendió importantes competencias en materia de política social y económica a las autoridades municipales, incluyendo el manejo informado de presupuestos participativos. De gran interés es también el caso del Gobierno de Bogotá en el área de la planificación participativa, cuyos resultados responden directamente a las necesidades de sus habitantes. Similar ha sido el caso del Consejo de Desarrollo Local en la región de Coquimbo (Chile), donde el cambio institucional ha sido producto de la articulación de acciones de actores en diferentes niveles de gobierno y de la sociedad. Igualmente positivo en México ha resultado uso de la estructura institucional del Estado con apertura para generar una nueva forma de gobierno local.

Estas experiencias de gobernabilidad local pactada con la sociedad comparten ciertas características en cuanto a su estructura y funcionamiento, las cuales posibilitan asignar una validez y calidad a sus políticas públicas en acción. Sus objetivos están diseñados en función de la sociedad

local, teniendo en cuenta problemas públicos que otros niveles de gobierno habían descuidado, y su estructura organizativa es auténticamente horizontal y no centralizada.

Tal diseño, en que el gobierno ha sido un actor más y no el protagonista, ha permitido que estas prácticas sean sustentables, permanezcan en el tiempo y logren una institucionalización capaz de procesar el conflicto político. En esta nueva gobernabilidad local, el Estado garantiza el libre acceso a la información, aunque preservando la privacidad individual, todo lo cual implica la definición y consolidación de nuevos espacios públicos de comunicación, una tarea no exenta de dificultades y retos provenientes de un entorno altamente dinámico y demandante. Por lo que se requiere seguir construyendo marcos interpretativos que den cuenta de la gobernanza local, de sus logros, retrocesos y tareas pendientes.

Problemas para asumir una ciudadanía contemporánea

Un aspecto importante de la discusión es el análisis de la utilidad que pueda tener el concepto de *gobernanza ciudadana* en la trayectoria de los distintos países, regiones y ciudades, en particular cuando la democracia no es el resultado de un proceso histórico propio de lucha y consolidación (Benítez, 1994). Una gran cantidad de publicaciones subraya la importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza en la estimulación del desarrollo local y nacional en los países en desarrollo, con enlace a la problemática de género, de generaciones, de etnicidad. Mas los valores, así como las creencias y hábitos, tomados en su conjunto, definen a las culturas. Lo que una colectividad admite como regido por una autoridad aceptada, la independencia y la identidad de grupo, lo que se juzga bueno o malo, correcto o incorrecto, configura una cultura política.

En la teoría de la democracia republicana, la última década del siglo XX ha visto un renacimiento del interés en la cultura política como categoría de análisis respecto a la dimensión valórica y subjetiva de la acción. Por lo mismo, “explorar la cultura política de un pueblo o grupo, implica no solo preguntarse por las ideas y valores ya existentes [...]”, propone Fernando Bustamante (1994). Es necesario igualmente estudiar “la forma como la gente opera la síntesis, producción, interpretación y reinterpretación de estos contenidos” (ibid.) como respuesta multivalente a sus condiciones de vida. Esta observación reviste plena validez para el análisis de la historia política del Ecuador.

En el Ecuador, la reflexión sobre la cultura política ha dirigido su atención a temas como las relaciones entre religiosidad católica, estructura de las leyes y secularización, percibiendo en este enlace y sus implicaciones en el sistema educativo nacional algunos factores que inciden en una modernidad tardía. Otros estudiosos de la cultura política (lingüistas, semiólogos, antropólogos) han examinado también la simbología del poder (emblemas, himnos, escudos, banderas, colores, consignas, mitos fundacionales), los discursos, artificios retóricos o teatrales desde los cuales se construye o se legitima la autoridad política, o los rituales y ceremonias a través de los cuales se renuevan los vínculos políticos en una sociedad (mítines, manifestaciones, celebraciones). Las festividades motivadas por los bicentenarios de la emancipación americana de España proveen un adecuado ejemplo de construcción de un ritual unificador.

Desde la óptica de una cultura política específica, un entendimiento adecuado del mundo andino requiere tener presente que su fisonomía y prácticas no obedecen a modelos políticos occidentales. El historiador Heraclio Bonilla ha subrayado en distintos foros el sesgo eurocéntrico de la producción académica latinoamericana y andina, y la necesidad de modificar el marco conceptual de la misma para estudiar la región. Existen elementos jerárquicos en la comunidad campesina, así como también elementos colectivistas, fenómenos que en la historia occidental normalmente no están juntos. A su vez, la jerarquización andina y sus reglas no impiden una sociedad múltiple, etnias y prácticas culturales diversas, un componente también ajeno a la cultura occidental y al republicanismo liberal.

Las palabras de Mónica Chuji (2008:55), miembro de la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador en 2008 y dirigente política de organizaciones indígenas, permiten comprender mejor este horizonte de sentido:

Los pueblos y nacionalidades somos diferentes al sujeto jurídico moderno. Nuestra forma de vivir, instituciones, relacionamiento con el entorno, la cultura, no son los mismos que aquellos del sujeto moderno individual. Los pueblos y nacionalidades hemos generado de manera atávica formas complejas de relacionamiento comunitario que no comparten fundamentos de base con el sujeto moderno individualizado. Son formas de comprender la vida y la naturaleza de manera distinta.

En Cuenca y en el Ecuador, el tejido social aparece conformado por corporalidades sociales antes que por ciudadanías, si bien este rasgo podría ser considerado también como un sustituto a la falta de condiciones de la sociedad ecuatoriana para garantizar la inclusividad y el ejercicio ciudadano crítico en su interior. Además, en las democracias representativas la participación ciudadana se relaciona con la *rendición de cuentas*, elemento clave de la gobernanza pero práctica difícil de consolidar en regímenes de tradición autoritaria personalizada, ligados a una democracia delegativa (O'Donnell, 1994).

En su crítica de la modernidad capitalista desde lo latinoamericano y andino, el filósofo Bolívar Echeverría (1998, 2003, 2006) ha propuesto el concepto de *ethos barroco* como una forma cultural de resistencia a la barbarie del capitalismo impuesto históricamente por la colonización española. La modernidad barroca reafirma la validez de la forma natural de vida en medio de su destrucción, sostiene Echeverría, si bien ha estado acompañada por formas de evasión hacia un imaginario inventado como reacción a la modernidad importada. En la actualidad, sostiene, no se trata de reconstituir una relación arcaica con la naturaleza, ni tampoco una organización social ancestral pre-capitalista como equivalente de una sociedad más justa.

Perfila su perspectiva democrática amplia en entrevista concedida a Diario *El Comercio* de Quito en abril de 2007:

Esas culturas ancestrales eran culturas igualmente autoritarias y enfrentadas a la naturaleza, como las occidentales. Se basaban también en el sacrificio del individuo, tanto como la cultura cristiana, construían sus mundos maravillosos sobre la base de una represión muy radical. Reconstruir las formas de usos y costumbres ancestrales no es sólo volver a formas de una 'democracia' comunitaria, sino también volver a formas de convivencia autoritarias. Hay que aprender de la experiencia de estos dos tipos de mestizaje y construir algo completamente diferente. Construir una nueva asociación de hombres libres, una sociedad plenamente moderna, es decir, que esté más allá de la época de la necesidad del sacrificio.

Al ser una modalidad de resistencia al capitalismo moderno, la modernidad barroca no genera formas de producción alternas. Por eso se dice, observa Echeverría, que ciertos países latinoamericanos y andinos, tan ligados afectiva y vitalmente al agro, no están hechos para el sacrificio productivo de mayor proyección y alcance, a su vez componentes indispensables para una vida moderna en sentido contemporáneo. Más aún, la pervivencia del *ethos* barroco enlazado con el arraigo del antiguo caciquismo, entraña efectos negativos para la vida ciudadana al promover una ética socialmente conformista.¹⁰

Existen otros factores en juego. Paradojalmente, si bien el discurso más divulgado en el Ecuador (y no solo en el Ecuador) impone reprobar al lucro y la globalización, se trata de un discurso engañoso que enlaza lo material con lo utópico, pues la meta individual es en realidad incorporarse a ambos procesos. Lejos de socavar la sociedad capitalista y neoliberal, el mercado del consumo resulta el nivelador democrático y social por excelencia, y las políticas redistributivas tienen por objeto que los sectores empobrecidos accedan a un mayor y mejor consumo. Este proceso es bien manejado por el poder, no solamente en Cuenca y su área de influencia, beneficiada por las remesas financieras de los familiares emigrantes. Importantes sectores políticos en el área andina anhelan que la consecución del desarrollo incluya el consumo masivo y la tecnificación de la vida cotidiana, junto a la preservación de la cultura política tradicional y de pautas habituales de comportamiento. Esta composición favorece la reproducción de prácticas autoritarias en nombre de un legítimo legado cultural propio.

Si se añade a este enfoque pragmático la combinación en la sociedad actual de adhesión a lo tecnológico sin preguntarse sobre sus fundamentos –la ciencia como valor indiscutido - y de prácticas políticas autoritarias, no se percibe un futuro auspicioso para el ánimo socialmente crítico. Se corre el riesgo de promover como ideología el cultivo de la ciencia en tanto valor máximo del conocimiento que desplaza a la razón reflexiva. Jürgen Habermas (1968,1994) ha presentado las consecuencias posibles del positivismo científico en tanto recurso ideológico del capitalismo avanzado, que desplazaría al conocimiento especulativo por ser instrumento propio de una etapa histórica superada.

¹⁰ Desde la antropología, el rasgo del conformismo azuayo y sus implicaciones ha sido estudiado por Lynn Hirschkind en su tesis doctoral (1970, inédito).

Reflexiones finales

Desde una perspectiva de fortalecimiento de la ciudadanía deliberante, y en medio de la creciente tendencia a la ampliación del espacio público y la descentralización en Latinoamérica, han cambiado la cultura política y las formas de organización y participación ciudadana. El problema apunta ahora a la vía consumista de la igualdad. Lejos de socavar la sociedad capitalista y neoliberal, el mercado del consumo resulta el nivelador democrático y social por excelencia, y las políticas redistributivas tienen por objeto que los sectores empobrecidos accedan a un mayor y mejor consumo (García Canclini, 1995). Este proceso generalizado es bien manejado por el poder. Importantes sectores políticos en el área andina anhelan que la consecución del desarrollo incluya el consumo masivo y la tecnificación de la vida cotidiana, junto a la preservación de la cultura política tradicional y de pautas acostumbradas de comportamiento que aseguran un conveniente conformismo.

Un correlato del consumo es la seducción de las mayorías. A principios del siglo XX, el principal escenario de la política era la plaza pública. Hoy, la plaza pública es la televisión, y allí se escenifica el debate. Si bien este cambio ha creado una sensación de transparencia, en la práctica ha reforzado la transformación del ciudadano en consumidor al cual es necesario convencer y seducir. Más allá de los recursos tecnológicos, la estrategia de la seducción no es reciente en el país. Históricamente, sus orígenes se enlazan con el populismo “tradicional” y caudillista de José María Velasco Ibarra (De la Torre, 1997) y se prolongan en el llamado “neopopulismo” latinoamericano de rostro cambiante (Leaman, 2004).

Luego de formular estas observaciones, conviene retomar el sendero interrogativo para cerrar/abrir la reflexión ofrecida en este artículo. ¿Es posible la construcción de una regulación armónica entre estado y sociedad civil? ¿Pueden alcanzarse conjuntamente justicia social y democracia en América Latina y el mundo andino? Estas preguntas adquieren renovado vigor en un momento en que proliferan los proyectos de intervención social de distinta fuente, y cuando los emigrantes han comenzado a retornar obligados por los efectos de la crisis económica en sus países de recepción. La respuesta remite necesariamente a discutir la presencia de una ciudadanía realmente existente, organizada, activa, protagónica, no clientelar, como condición fundamental para alcanzar una auténtica gobernabilidad/gobernanza, donde estado y sociedad civil integren una ecuación reguladora.

Es cierto que los debates académicos parecen lejanos de la realidad. En una gobernanza, todos son responsables de todos. Entonces, ¿quién manda? ¿Cómo llevar adelante esta transformación en una sociedad no enteramente occidentalizada? ¿Es otra gran ilusión? El peligro de un enfoque guiado por el ideal de *buena gobernanza* propuesto en los años 90 por el Banco Mundial radicaría entonces en focalizarse en la existencia de funciones institucionales, olvidando la realidad cultural, social y económica del Ecuador y sus ciudades intermedias. Por supuesto, la gran diversidad de historias y contextos no impide la existencia de cuestiones comunes para ciudades y regiones de diferentes países latinoamericanos, tales como la legitimidad y del arraigo del poder o de los poderes vigentes; el funcionamiento de las instituciones públicas y de la pérdida de confianza en el estado; la posición de los actores no estatales en la producción del bien común; el estatus real del nivel local en la gobernanza, y otras. Pero las respuestas que intentan y pueden aportar a estas cuestiones los distintos actores, de una cultura a otra, son a menudo radicalmente diferentes.

Una aplicación directa a la realidad ecuatoriana del concepto de *buena gobernanza* resultaría tal vez inadecuada. Sin embargo, podrían contemplarse otras maneras de entender la gobernanza, susceptibles de adaptarse a los diferentes grados y modalidades de integración territorial y social con los que funcionan el Estado y la ciudadanía en el país. Allí jugarían un papel importante fuertes redes de investigadores locales que podrían contribuir con juicios bien informados y razonados acerca de cómo incorporar ideas y conceptos externos utilizables en los procesos locales de reforma. Para funcionar de manera efectiva, tales redes requerirían apoyo adecuado durante un período prolongado, libertad para decidir acerca de su propia integración y actividades, y acceso a investigadores y activistas de otras ciudades y regiones que tengan inquietudes y propósitos similares. Así, en su uso diferenciado, la gobernanza no aparece tanto como un concepto sino más bien como un referente. No prescribe un estado de hechos deseables, sino que se enfoca hacia a procesos, funciones y a sus diferentes grados en contextos específicos que buscan construir una democracia efectivamente participativa. En este sentido, habría un interés claro en seguir hablando de *gobernanza* en Cuenca y el Ecuador.

Reviste especial interés la discusión sobre reformas de segunda generación al interior de este concepto, tendientes a asegurar la legitimidad

de su aplicación en tanto enfoque de desarrollo y de cooperación para el desarrollo. Los contenidos de la denominada “gobernanza sistémica” podrían reforzar la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función de los derechos ciudadanos y del bien común en todos los niveles del sistema político.¹¹ El debate sigue abierto.

Bibliografía

Badie, Bertrand. *L'État importé. L'occidentalisation de la politique*. Ed. Fayard, Paris, 1992.

Benítez, Milton. *El susurro de las palabras. Subversión, orden y ficción*. El Conejo, Quito, 1994.

Blanksten, George. *Ecuador: Constitutions and Caudillos*. University of California Press, Berkeley/Los Angeles, 1951.

Brugué, J., R. Gomá y J. Subirats. “Introducción”, en J. Subirats, *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.

Burbano de Lara, Felipe (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. FLACSO, Quito, 2003.

Bustamante, Fernando. “La Cultura Política y Ciudadanía en el Ecuador”, ponencia al Seminario Internacional “Ecuador: Un problema de gobernabilidad”. CORDES, Quito, 1996, poligrafiado.

Carpio Benalcázar Patricio (comp.). *Retos del desarrollo local*. OFIS/ILDIS/Abya-Yala, Quito, 2006.

Castro Escudero, Teresa y Lucio Oliver Costilla (coords.). *Poder y política en América Latina*. Siglo XXI Editores, México D.F., 2005.

Chuji, Mónica. “Políticas ambientales: los límites del desarrollismo y la plurinacionalidad”, en Revista *La Tendencia* N° 7, El Debate de la Nueva Constitución. ILDIS, Quito, 2008, pp. 49-55.

De la Torre. *La seducción velasquista*. Libri Mundi/FLACSO Ecuador. Quito, 1997.

_____. *Respuestas al racismo. Paternalismo, corporatismo y ciudadanía débil*. FLACSO Ecuador, 2002.

_____. “Movimientos étnicos y cultura política en Ecuador”. *Iconos*, N° 15, pp. 14-27. FLACSO, Quito, 2002.

Diamond, Larry. “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica*. Abril-junio 1997. Documento digital consultado el 18/11/2007. Disponible en www.metapolitica.com.mx

¹¹ Ver elementos de esta discusión en Christian von Haldenwag (2005).

Echeverría, Bolívar. *La modernidad de lo barroco*. Ed. Era, México D.F., 1998.

_____. Entrevista en Revista *ICONOS*. FLACSO, Quito, 23/05/ 2003.

_____. *Vuelta de siglo*. Ed. ERA, México D.F., 2006.

_____. Entrevista en Diario *El Comercio*, Quito, 08/04/07.

Fontaine, Guillaume (ed.). *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador*. 3 vols. FLACSO, Quito, 2006.

Fontaine, Guillaume e Iván Narváez (cords.). *El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. FLACSO/IFEA/Abya Yala. Quito, 2007.

Fontaine, Guillaume y Alicia Puyana (coords.). *La guerra del fuego*. FLACSO/Ministerio de Cultura del Ecuador. Quito, 2008.

Foucault, Michel. "La gubernamentalidad", en Castel *et al.*, *Espacios de Poder*. Ed. La Piqueta, Madrid, 1981: 9-25.

García Canclini, Néstor. *Introducción. Consumidores del siglo XXI, ciudadanos del siglo XVIII*. Grijalbo, México D.F., 1995.

Habermas, Jürgen. *Ciencia y Técnica como Ideología*. Madrid, Tecnos, 1984.

Hirschkind, Lynn. "On Conforming in Cuenca". Disertación PH.D., University of Wisconsin, Madison, 1980.

Hurtado, Osvaldo. *Elementos para una reforma política en América Latina*. BID, Washington, 2005.

_____. "Problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana", en *La Ilustración liberal: Revista española y americana* N° 26, 2005: 21-35.

_____. "Democracia y gobernabilidad en los países andinos", en *Foreign Affairs en Español* N° 4, 2005: 61-81.

_____. *Las costumbres de los ecuatorianos*. Planeta, Quito, 2007.

Jurado Vargas, Romel. *Diagnóstico de las políticas de TIC en el Ecuador*. FLACSO, Quito, 2006.

Leaman, David. "Changing Faces of Populism in Latin America. Masks, Makeovers, and Enduring Features", en *Latin America Research Review*, Vol. 39, N° 3, October 2004: 312-326.

Maynz, Renate. "New Challenges to Governance Theory", en *Jean Monet Chair Papers* No. 50, European University Institute, 1998.

_____. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". Documento digital consultado el 14/05/2006. Disponible en www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf

_____. “Los Estados nacionales y la gobernanza global”. *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia. No. 24, Caracas, Octubre de 2002.

Menéndez-Carrión, Amparo. *La conquista del voto en el Ecuador: de Velasco a Roldós*. Corporación Editora Nacional, Quito, 1986.

_____. “Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilema, opciones y apuntes para un proyecto”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Quito, FLACSO, 1991: 79-98.

_____. “El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy. Una mirada desde América Latina”. *Ecuador Debate*, N° 58. Quito, 2002.

_____. “¿Pero dónde y para qué hay cabida? El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy. Una mirada desde América Latina”. *Ecuador Debate*, N° 57, Quito, diciembre 2002: 199-230.

O'Donnell, Guillermo. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*. 1994, Vol. 5, N°11, p. 55-69.

_____. *El estado burocrático autoritario. Triunfos y derrotas*. Planeta, Buenos Aires, 1996.

Pachano, Simón. *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. FLACSO, Quito, 1998.

_____. “El ciudadano y el cliente”, *ICONOS*, N° 9, FLACSO, Quito, abril 2000.

Pachano, Simón. (ed.). *Antología. Ciudadanía e identidad*. FLACSO, Quito, 2003.

Partlow, Joshua. “Latin America's Document-Driven Revolutions”. *The Washington Post*, February 17, 2009. Documento digital consultado el 18/02/2009. Disponible en www.washingtonpost.com

PNUD. “La gouvernance en faveur du développement humain durable”, 1997. Documento digital consultado el 15/03/2006. Disponible en magnet.undp.org/Docs/

Sánchez-Parga, José. *Enfoques participativos del desarrollo local*. CAAP, Quito, 1997.

_____. *Cultura política en la sociedad ecuatoriana*. Abya-Yala/ ILDIS, Quito, 1999.

_____. “Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento”. *ECUADOR DEBATE* N° 70, pp. 49-86. Quito, abril 2007.

_____. “Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista”. *ECUADOR DEBATE* N° 71, pp. 7-24. Quito, agosto 2008.

Santos Zavala, José. “Hacia una nueva gobernabilidad local en América Latina”, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la

Administración Pública. Buenos Aires, 4-7 de noviembre 2008.

The Economist (ed.). "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008". Documento digital consultado el 21/03/2009. Disponible en <http://a330.g.akamai.net>

Verdesoto, Luis. *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia*. Abya-Yala, Quito, 2005.

_____. *Procesos Constituyentes y Reforma Constitucional. Nociones para comprender y actuar en el caso ecuatoriano*. Abya Yala / FLACSO, Quito, 2007.

Von Haldenwang, Christian, "Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 85, 2005.

World Bank, *Governance and Development*. Washington D.C., 1992.

World Bank, *Ecuador Poverty Report*. World Bank Publications, Washington D.C., 1996.