

Gestión de Políticas Públicas desde las Organizaciones Internacionales hacia los Pueblos Indígenas

Estudio del proyecto PRODEPINE
del Banco Mundial en Ecuador
1998-2002



Rector

Carlos Arcos Cabrera

Vicerrector

Arturo Villavicencio Vivar

Decano General Académico

Fernando López Parra

Decano General de Investigación

Carlos Marchán Romero

Decano General Administrativo

Mauricio Ullrich Reascos

Traducción al español

María Soledad Oviedo

Patricia Coignet

**Gestión de Políticas Públicas desde las
Organizaciones Internacionales
hacia los Pueblos Indígenas**



Primera Edición, 2011

306.89866

C679g

Patricia Coignet

Gestión de políticas públicas desde las organizaciones internacionales hacia los pueblos indígenas/ Patricia Coignet. – Quito: Editorial IAEN,

2011. 384 p.; 15 X 21cms.

ISBN: 978-9942-07-109-5

1. INDÍGENAS 2. POLÍTICA PÚBLICA 3. ORGANISMOS INTERNACIONALES 4. BANCO MUNDIAL 4. PROYECTO PRODEPINE 5. ECUADOR I. Título

© **De esta edición:** IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593-2) 246 4201 / 226 0008
www.iaen.edu.ec

Coordinadora editorial

Paquita Troya Fernández
(593-2) 226 0011. Extensión 208
Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

Coordinador gráfico y de impresos

David Rivera Vargas

Corrección de estilo: Valeria Molina, La Caracola Editores

Diseño gráfico y diagramación: César Ortiz A.

Diseño portada: César Ortiz A.

ISBN: 978-9942-07-109-5

Impresión: Imprenta Mariscal

Quito - Ecuador, 2011

Prólogo

Las poblaciones indígenas del Ecuador se encuentran en el seno de su país como pobres entre los pobres. Este hallazgo no es nuevo y no es una excepción en la región. Todas las grandes agencias especialistas en medir los índices de pobreza en el mundo comparten este mismo diagnóstico: en América Latina, las poblaciones indígenas son las abandonadas por el desarrollo. Frente a esta realidad cabe la pregunta: ¿No ha sucedido nada en los últimos veinte años en relación a la ubicación de estas poblaciones en las sociedades nacionales? Aparentemente no, ya que desde hace dos décadas, asistimos, principalmente en el Ecuador a una gran movilización colectiva ligada a una politización de las identidades étnicas, movilización que ha derivado en varios ámbitos en un proceso de *empowerment* para retomar el término tan difundido por la banca mundial. A nivel local, varias municipalidades han sido captadas por alcaldes indígenas, a nivel nacional, hemos podido observar, en varias ocasiones, movilizaciones indígenas que han derivado en destituciones presidenciales, y por otro lado podemos observar que el Ecuador se dotó en 1998 de una Constitución con inspiración *multicultural* que reconoce a las poblaciones indígenas un conjunto consistente de derechos particulares principalmente, y de manera más notoria en el ámbito cultural.

A pesar de este marco jurídico favorecedor se puede observar un creciente desfase entre una movilización colectiva favorable; una real integración de las poblaciones indígenas y el permanecer en una situación de exclusión económica que se traduce en una pobreza generalizada.

Tal desfase es preocupante para el mismo movimiento indígena que no parece haber podido o sabido, hasta este momento, utilizar su fuerza y su organización para intervenir positivamente en relación a la situación económica de las poblaciones a las que defiende; para el Estado ecuatoriano, que tiene como responsabilidad el mejorar el destino de los más necesitados y que así demuestra su incapacidad; y finalmente, para el país en su totalidad que no tendría nada que ganar al ver una movilización indígena desembocar en una peligrosa frustración.

La banca mundial (BM), que desde 1990, puso oficialmente a la lucha contra la pobreza en el centro de su acción, parece haber tomado

conciencia de la necesidad de financiar programas de desarrollo *ad hoc* dirigidos a las poblaciones indígenas. Institución que fue durante muchos años estigmatizada por la promoción de proyectos costosos que no tomaban en cuenta la presencia de una población autóctona en la región en la cual operaba, se dotó progresivamente de una doctrina específica en la materia. Antes que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se declare favorable a un «desarrollo con identidad», defenderá la idea de un desarrollo «étnico» que debe permitir a las poblaciones indígenas el mantener o reforzar su cohesión social y su identidad, cohesión e identidad que pasan a su vez por un reconocimiento de su especificidad cultural y de los derechos colectivos que se le atribuyen. Un desarrollo para los excluidos del desarrollo, indispensable para una buena gobernabilidad de los países en cuestión.

El proyecto de desarrollo de los pueblos y de las nacionalidades indígenas y negras del Ecuador estudiado por Patricia Coignet es emblemático de esta nueva política de las organizaciones internacionales dirigidas a poblaciones que merecen su intervención. El PRODEPINE, por su ambición y el capital empleado hace de la banca mundial el primer actor del desarrollo para las poblaciones afectadas.

Además, podemos preguntarnos junto a Patricia Coignet, si no estamos frente a un ejemplo de políticas públicas con miras a sustituir a un Estado fallido o impotente; políticas que podrían calificarse de sustitución ya que están diseñadas, financiadas y puestas en marcha desde el exterior por organizaciones de gobernabilidad internacional. Organizaciones que practican de este modo una forma de intervención que se pretende limitada, negociada y que responde al interés del país, pero que, por su masa crítica excede ampliamente este marco.

De la cooperación a la injerencia, los límites no son siempre claros, sobre todo para aquellos que pretenden ser los defensores de una soberanía nacional que ya está desacreditada en varios ámbitos.

La discusión, en torno al peso sustancial que puede tener la banca mundial en el seno del país en donde invierte, sobre todo cuando estos últimos viven, como es el caso del Ecuador, una situación de gran inestabilidad política, no es la única de la que se trata en este libro.

Igualmente interesante es el estudio que se nos propone acerca del impacto de un programa como este sobre los beneficiarios directos, sobre su población «objetivo».

Nótese en primer lugar el efecto de reconocimiento y legitimación: el movimiento indígena se convierte en un actor privilegiado y responsable ante los ojos de una organización tan reconocida como el BID. Si el Estado no es excluido de la negociación, se trata efectivamente con las organizaciones indígenas debido a que es conveniente reforzar a los actores de la sociedad civil y que además su participación directa es una condición del buen funcionamiento de las operaciones. Evoquemos también, desde el otro lado, el sitio que ocupan ante los ojos de estos últimos los promotores del proyecto. Y finalmente, se ve claramente como en una situación de penuria generalizada una oferta semejante puede provocar una aguda competencia entre los diferentes componentes del movimiento indígena.

Esta competencia no tiene nada de escandaloso si no hay nada más en juego que la distribución de los cargos y el control clientelista o como finalidad privada el control financiero. Es normal que el movimiento social quiera apoderarse del proyecto de desarrollo más importante que jamás se le haya destinado, un proyecto que además hace de la filosofía participativa la base de su acción. El asunto del desarrollo es primordial para un movimiento que, en caso contrario, corre el peligro de agotarse o de caer en una hiper politización que lo desarraigaría de sus bases. *No más protestas, propuestas*, este eslogan, ampliamente utilizado durante la campaña de Evo Morales en Bolivia, podría ser retomado en el Ecuador. Pero, aquí, se trata de dirigirse a la banca mundial y no a un Estado juzgado como impotente y corrupto.

Queda, y este libro lo especifica muy bien, que no es simple poner en marcha un proyecto como PRODEPINE. Es necesario encontrar allí, a nivel local y regional, las competencias de gestión necesarias y no es siempre fácil el liberarse de un clientelismo o de la corrupción. La gobernabilidad positiva no está a la orden del día, desde este punto de vista es indispensable, como para toda política pública, analizar lo que realmente llega del proyecto financiado a las poblaciones involucradas y si los efectos deseados en materia de desarrollo están de acuerdo con la realidad. En todo caso, un proyecto como PRODEPINE y a pesar de su balance bastante moderado, es el más importante jamás propuesto a las poblaciones indígenas del Ecuador.

El estudio que nos propone Patricia Coignet nos aclara el panorama acerca de cuestionamientos de una importancia crucial para el futuro,

ya que nos damos cuenta de que la posibilidad de intervenir de manera eficaz hacia los más desfavorecidos, en este caso preciso, las poblaciones indígenas, pasa por el compartir los diversos recursos que provienen del Estado, del movimiento social y de las organizaciones internacionales.

Christian Gros
Professeur émérite
UNIVERSITÉ DE PARIS-III
INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE L'AMÉRIQUE LATINE - IHEAL

Índice

Introducción general	13
----------------------------	----

I

El caso del PRODEPINE: proyecto del Banco Mundial que genera una categoría específica de acción pública para las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador.....	61
---	-----------

Antecedentes de la acción pública:

La génesis del proyecto PRODEPINE.....	63
---	-----------

La puesta en agenda del PRODEPINE o el encuentro de intereses con respecto a la administración de la cuestión indígena.....63

La etapa de las concertaciones preliminares o la formación de un paradigma de política pública.....97

PRODEPINE: una política pública dirigida a la población indígena y afroecuatoriana: nuevo tipo de acción pública: ¿hacia una política de reconocimiento?.....	125
--	------------

Definición de la agenda institucional

.....	126
-------	-----

Puesta en coherencia de la acción pública o la producción de normas de acción en un espacio multiforme.....140

PRODEPINE: la etapa de puesta en coherencia

.....	160
-------	-----

II

La ejecución del proyecto PRODEPINE o el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.....	221
--	------------

PRODEPINE como aplicación de los derechos colectivos y culturales.....	223
---	------------

Derechos colectivos y sus implicaciones.....	225
Los derechos colectivos aplicados por PRODEPINE o el reconocimiento de la diferencia cultural y étnica de los pueblos indígenas.....	236
PRODEPINE o la aplicación del derecho a la educación.....	257
Rol del contexto internacional en la promoción del derecho a la educación.....	257
PRODEPINE o la promoción de la educación indígena.....	265
Conclusión general.....	307
Tabla de materias.....	317
Bibliografía.....	325
Anexos.....	351

Introducción

Las ciencias políticas se han interesado mucho, desde los años setenta, en el análisis de las políticas públicas,¹ y se concentran actualmente en el estudio² de la relación que existe entre las organizaciones internacionales y las políticas públicas de los Estados; en otras palabras, la cuestión de la construcción de acciones públicas a un nivel supranacional.³ Desde una noción general y abstracta, la acción pública se ha dado tradicionalmente en un marco estatal nacional, pero esta realidad es caduca en la actualidad, en vista de la intervención de las instituciones internacionales, de la globalización de las relaciones económicas y de los *lobbies* de las firmas económicas.⁴

En esta investigación, también se tiene como objetivo el poner énfasis en los respectivos roles de los actores internacionales, nacionales, e infranacionales en la elaboración y la ejecución de un proyecto de desarrollo que consideraremos como una política pública. En efecto, hemos puesto nuestro interés en el análisis de las políticas públicas de un género en particular: escogimos estudiar una política de ayuda al desarrollo de tipo extranacional que constituye el proyecto PRODEPINE⁵ del Banco Mundial.

Con el fin de definir las especificidades de esta acción particular, proponemos identificar a los actores de naturaleza heterogénea, ya que este proyecto reúne al Banco Mundial, a las organizaciones indígenas y al Estado ecuatoriano. Analizaremos una serie de acciones y programas del PRODEPINE y los eventuales mecanismos que los conducen a

¹ *Les approches nationales des Politiques Publiques. Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 52, (1), 02/2002, Presses de Sciences Politiques, p. 3.

² J.C. Thoenig, «En quête d'un deuxième souffle». En *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 46, (1), 02/1996, Presses de Sciences Politiques, p. 34.

³ En este punto, es interesante referirse al comentario hecho por el Consejero de Estado, Jacques Fournier, sobre el Informe del Banco Mundial publicado en 1997. Remarca que este informe no hace casi ninguna referencia sobre este tema, que, sin embargo, es crucial.

Por otra parte, Patrick Hassenteufel y Andy Smith mencionan en el artículo «Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques à la française», que las relaciones internacionales son poco abiertas a los conceptos propuestos por el análisis de las políticas públicas.

⁴ G. Winter, *Inégalités et Politiques Publiques en Afrique: pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD, 2001, p. 160.

⁵ Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador: *Projet de Développement des Peuples Indigènes et Noirs de l'Equateur*.

convertirse en políticas públicas; así como las condiciones de éxito y fracaso de los diferentes segmentos, la lucha contra la pobreza de la población indígena, la promoción de un «desarrollo étnico» o etnodesarrollo, la creación de una élite indígena y el fortalecimiento de sus organizaciones sociales buscando una mejor inserción en la sociedad ecuatoriana.

Por otra parte, veremos cómo este proyecto se inserta no solamente en la problemática cultural e identitaria del Ecuador, sino que corresponde también a una problemática que se da a nivel internacional. Este tipo de acción pública tiene la particularidad de estar dirigida hacia los pueblos indígenas, una población que es objeto de toda la atención desde hace unos veinte años por parte de organizaciones multilaterales, gubernamentales o no gubernamentales.

Con el objetivo de comprender todas las dimensiones de este estudio, es necesario definir el marco teórico en el que desarrollaremos el trabajo. Presentaremos primero brevemente el nuevo orden internacional que implica una evolución de los roles de los actores estatales e interestatales y volveremos a trazar el surgimiento de los pueblos indígenas a nivel supranacional. Introduciremos en grandes líneas la política de desarrollo aplicada por el Banco Mundial, así como el marco de análisis de las políticas públicas retenido por este estudio. En esta introducción, haremos referencia también a la problemática indígena en el Ecuador, en la cual se inserta el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas en Ecuador (PRODEPINE), antes de presentar los elementos metodológicos de este trabajo.

Nuevos actores en las relaciones internacionales, gobernanza y políticas públicas

Después de haber dominado por largo tiempo la esfera política internacional, el Estado ya no es el único actor; ahora está obligado a cohabitar con la multiplicidad de miembros transnacionales, pero también a ver afectadas sus principales funciones de regulación.

Josépha Laroche⁶ considera que el actor estatal se pone en competencia con nuevos protagonistas de la escena internacional, obligando a los Estados a «desarrollar estrategias de toma de distancia, de contorno, o al contrario, de reapropiación».

⁶ J. Laroche, *Politique Internationale*, L.G.D.J., 2000, p. 121.

Son identificados como nuevos protagonistas las organizaciones internacionales, actores de la globalización, y los individuos, excluidos hasta la actualidad de la esfera internacional, reagrupados en distintos tipos de asociaciones como grupos de interés, ONG.

Las organizaciones internacionales, que constituyen una categoría autónoma de sujetos de derecho internacional público, han conocido un desarrollo espectacular y multiforme desde el fin de la Primera Guerra Mundial.⁷

Actualmente, estas organizaciones multilaterales o no gubernamentales son tan nuevas en el panorama que su intervención tiene como consecuencia la introducción de nuevos criterios de legitimidad política, como la eficacia, la noción de mora y la obligación de rendir cuentas.

En el marco de este estudio, nos concernirán esencialmente los intereses, valores y normas introducidos por el Banco Mundial, así como su margen de autonomía en el marco del proyecto PRODEPINE. Seguiremos la óptica de Laroche que, al contrario de la visión de Jacobson,⁸ afirma que las organizacionales interestatales «como espacios de encuentro político susceptibles de movilizar un imaginario colectivo [...] disponen innegablemente de cierta autonomía política».⁹ Esta última conduce a los organismos a desarrollar, manejar procesos y a influenciar en su ejecución, de manera más prosaica; es como decir que están en la capacidad de imponer a los gobiernos la inscripción de cuestiones cruciales en sus agendas, tales como el ajuste estructural, la protección de las minorías étnicas o la asistencia humanitaria.

Laroche¹⁰ estima que este aporte normativo considerable de las organizaciones interestatales es el resultado de un trabajo importante de socialización y de integración que ha sido posible gracias al compromiso y al multilateralismo.

Nos preguntaremos si estos modos de intervención son de igual manera identificables en el marco del PRODEPINE; así también, nos

⁷ J. Combacau y S. Sur, *Droit International Public*, Montchrestien, 1993, p. 43.

⁸ H. K. Jacobson afirma, contrariamente a Laroche, la falta de autonomía de estas organizaciones, que dependen de Estados que las crearon y que les entregan los recursos necesarios para existir. En *Networks of Independence: International Organizations and the Global Political System*, New York, Alfred Knopf, 1984, p. 77. Citado en J. Laroche, *Politique Internationale*, L.G.D.J., 2000, p. 125.

⁹ J. Laroche, *op. cit.*, p. 125.

¹⁰ *Ibid.*, p. 130. *bid*

interesaremos en la capacidad de intervención del Estado implicado, el Ecuador. En su Informe sobre el Desarrollo,¹¹ publicado en 1977, el Banco Mundial reconoce que los Estados conservan un margen de acción nada despreciable, demostrando que su credibilidad depende de distintos criterios: su capacidad de mantener la cohesión social, de garantizar el sistema de propiedad y de prevenir las amenazas de violencia.

Para S. Allemand,¹² estas modificaciones del juego internacional: —afirmación de nuevos actores, conexiones entre los niveles local, nacional, internacional— tienen una implicación directa en la forma del poder y la formulación de políticas públicas. Efectivamente, el escenario internacional está marcado desde 1945 por el desarrollo de numerosas instancias de negociación del poder, ahí donde solo algunas naciones grandes se disputaban la hegemonía y determinaban el orden de múltiples reagrupamientos.

S. Allemand¹³ rinde cuentas sobre el refuerzo de las independencias, pero, sobre todo, del cuestionamiento de las formas clásicas de gobernar, de su capacidad de coordinar acciones colectivas y de la disminución del tamaño del Estado. Anteriormente intervencionista y muy poderoso, este último delega cada vez más sus prerrogativas en el seno de las sociedades nacionales. Sin embargo, según el autor, se trataría menos de una pérdida de capacidad de acción que de una modificación de su forma.

En ese contexto, la formulación de políticas públicas está cada vez más marcada por el rol creciente de la negociación. Según los sectores, (educación, transporte, agricultura), la política se inicia y conduce por medio de instancias de regulación y de mediación que integran la opinión, los grupos de interés, la administración y los elegidos.

En este marco, también nos referiremos al análisis de Marcel Merle,¹⁴ según el cual los gobiernos ya no tienen el monopolio del poder y de la decisión: «La concentración del poder de decisión entre las manos del jefe del Ejecutivo ya no tiene gran significado a la hora en la que el

¹¹ Banco Mundial, *Rapport sur le développement dans le monde, l'État dans un monde en mutation*, Washington, 1997, p. 290

¹² S. Allemand, «Gouvernance: le pouvoir partagé», en J.C. Ruano-Borbalan y B. Choc, *Le pouvoir. Des rapports individuels aux Relations Internationales, Sciences Humaines*, 2002, p. 109.

¹³ *Ibid.* p. 109.

¹⁴ M. Merle, *Sociologie des Relations Internationales*, Dalloz, 1988, p. 26.

peso de las limitaciones exteriores vienen a contrariar la presión cada vez más fuerte de los pedidos que son alimentados desde el interior por el juego democrático».

Podremos constatar este fenómeno de apareamiento de atribuciones en el marco del proyecto PRODEPINE, financiado y elaborado por el Banco Mundial conjuntamente con el Estado y la sociedad civil ecuatoriana.

El poder político se ejerce de maneras diferentes, hablamos cada vez más de *gobernanza* para hacer referencia a esas transformaciones y para designar a los mecanismos complejos de la acción pública y la manera de gobernar.

Desde fines de los años setenta, los expertos de organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE preconizan, entre otras cosas, la disminución del Estado-Providencia, la determinación de los beneficiarios de las políticas sociales y la privatización de los servicios públicos. En este contexto, predicen una buena gobernanza, entendida como una nueva gestión pública. Se debe notar que la introducción de la noción de gobernanza se efectuó en los países en vías de desarrollo y en transición bajo el impulso de organizaciones internacionales como el Banco Mundial o la OCDE.¹⁵

Para James Rosenau,¹⁶ la gobernanza es un conjunto de reglas y de procedimientos, de convenciones y de principios elaborados de manera implícita por actores de lógicas diferentes, en ausencia de autoridad oficial y sin recurrir sistemáticamente a la fuerza militar. La gobernanza permite tomar nota de la afirmación y del surgimiento de nuevos actores, como las organizaciones internacionales, las ONG o los medios de comunicación.

La gobernanza implica la pluralidad de los actores de lógicas diferentes (pública, privada), que intervienen en los procesos de acción colectiva. Así, permite considerar esta última tomando en cuenta las conexiones de los niveles de acción (*multi level governance*). El término gobernanza introduce igualmente otros principios referenciales, como la negociación, la participación y la cooperación, oponiéndose de esta manera al esquema de poder vertical fundado sobre la base de la autoridad y la jerarquía.¹⁷

¹⁵ J. Laroche, *op. cit.*, p. 111.

¹⁶ J. Rosenau, *etcel. Governance without government: order and change in World Politics*, Cambridge University Press, 1993, 390 p.

¹⁷ J. Laroche, *op. cit.*, p. 115.

Finalmente, la gobernanza implica una racionalidad «reflexiva»: los actores actúan adaptándose permanentemente a los efectos de su acción colectiva. Rosenau¹⁸ afirma en este sentido: «Sacando lecciones de lo precedente y de los fracasos, avanzan hacia un diálogo permanente en busca de un consenso».

En el marco de nuestra investigación, volveremos a hablar sobre el término gobernanza, que constituirá un concepto central que nos permitirá analizar el proyecto PRODEPINE y recalcar los diferentes niveles de acción, las diferentes lógicas de los actores y los principios referenciales que lo caracterizan.

Veremos, en la siguiente sección, el rol que ocupan actualmente los pueblos indígenas a nivel supra e infranacional.

Surgimiento y reconocimiento de los pueblos indígenas en el escenario internacional

Los pueblos indígenas¹⁹ representan, según un estimado aproximativo, 300 millones de personas; es decir, el 4% de la población mundial repartida en más de setenta países.²⁰ Estos pueblos, denominados autóctonos o aborígenes, vivían en sus tierras antes de que los colonos llegaran a instalarse en ellas. Repartidos en el mundo entero,²¹ han conservado sus características sociales, culturales, económicas y políticas, distintas de aquellas de la población llamada mayoritaria. Hace apenas dos decenios, estos pueblos no eran objeto de ningún

¹⁸ J. Rosenau citado en J. Laroche, *op. cit.*, p. 160.

¹⁹ Nos referimos, a lo largo de la investigación, a la definición dada en el artículo 1 de la Convención 169 relativa a los Pueblos Indígenas y tribales de 1989 de la OIT: «Serán considerados como indígenas los descendientes de las poblaciones que habitaban en un país o en una región geográfica a la que pertenecían en la época de la conquista o de la colonización, o del establecimiento de las fronteras actuales del Estado, y que sea cual fuere su situación jurídica, conservan sus instituciones sociales o una parte de ellas», y estipula que la autoidentificación como indígena o tribal será considerada un criterio fundamental para la determinación de los pueblos a los que se aplicarán los términos de la Convención. Estos pueblos se distinguen de otros sectores de la sociedad por sus condiciones sociales, culturales y económicas, tomando en cuenta que están total o parcialmente regidos por costumbres o tradiciones propias.

²⁰ S. H. Davis, *The World Bank and Indigenous People*, No. 27205, The World Bank, 1993, p. 2.

²¹ Existe una multitud de apelaciones para designar a estas poblaciones: pueblos originarios o autóctonos, primeras naciones, o nacionalidades, cuyas diversas connotaciones, a la vez jurídicas y políticas, son fuente de polémica. Señalemos además que los pueblos indígenas están presentes en todos los continentes: citemos a los Huaoranis en la Amazonía ecuatoriana, los Inuits en Canadá y en Alaska, los Aborígenes de Australia, los Samis de Europa septentrional, los Bushmen en África.

interés ni de atención alguna por parte de los gobiernos nacionales o de la comunidad internacional. Al contrario, fueron víctimas de políticas de asimilación y de discriminación, hasta de etnocidio según las épocas y las regiones del mundo. Históricamente, podemos datar la exclusión de esta población a partir de la conquista española del Nuevo Mundo, cuyas consecuencias fueron fatales para los indígenas.²² A las epidemias llegadas con los españoles, hay que adjuntar los efectos de la destrucción voluntaria de las culturas autóctonas por medio del mestizaje forzado, de la esclavitud o de las masacres de las poblaciones. A pesar de las pérdidas de población y de culturas indígenas en términos cuantitativos, subsisten actualmente cuatrocientos grupos étnicos establecidos en el continente americano y están caracterizados por sus prácticas culturales y lingüísticas propias.

Sin embargo, en el siglo XVIII, se desarrolla una filosofía que alejó al menos durante dos siglos toda posibilidad de integración de los pueblos que presentaban características distintas a las de la población mayoritaria o nacional. La filosofía de las Luces, que inspiró a los revolucionarios en Francia y dio nacimiento al concepto de Estado-Nación: construcción política que reposa sobre el paradigma de una sola nación cultural y étnicamente homogénea, y en consecuencia, excluye todo particularismo, toda diferencia de orden étnico, cultural o religioso... En este contexto, la existencia de los pueblos indígenas considerados como una amenaza potencial para la homogeneidad del Estado-Nación²³ fue negada, simplemente ignorada. Sin embargo, es un hecho que hoy en día, los casos en que la población de un Estado se revela ante una sola y única nación son cada vez más raros.

A nivel internacional, los pueblos autóctonos, largamente caracterizados como minorías, fueron hasta hace dos decenios ignorados por las organizaciones supranacionales, portadoras de la filosofía universalista, según la cual los derechos fundamentales deben ser garantizados para todos los seres humanos, sin distinción de ninguna especie.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la preocupación mayor fue la de elaborar un sistema de protección de los Derechos Humanos basado en un concepto universal e individualista de esos derechos, y el objetivo

²² Son llamados indistintamente indios por el hecho de la confusión con los indios de India.

²³ Yves Lacoste nos hace caer en cuenta de que esta homogeneidad era ficticia. Francia estuvo caracterizada por una gran diversidad cultural al momento del proceso de formación de la nación. En Y. Lacoste, *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, 1993, p. 595.

era el de evitar cualquier tipo de discriminación entre grupos culturales, lingüísticos, o religiosos minoritarios. Pero la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no hace ninguna referencia a la protección de las minorías y de los pueblos indígenas, y solamente afirma el principio de no discriminación. A pesar de que las Naciones Unidas crearon, en 1947, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y de Protección de Minorías, la idea de derecho en esa época estaba ligada a la noción de persona, haciendo abstracción del grupo cultural al que pertenecía. La Convención 107 de la OIT, adoptada en 1957, sería el único instrumento, hasta 1982, que se interesaría por los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, el documento refleja una orientación asimiladora de los indígenas, promoviendo su absorción en el seno de las sociedades nacionales.

Apenas en los años noventa, las organizaciones internacionales tuvieron que adaptar su política e instrumentos jurídicos al nuevo contexto internacional. Este último estuvo marcado, entre otros, por la caída del bloque soviético, y más específicamente tuvo que responder a la nueva problemática de las minorías, acordándoles derechos particulares.

Las Naciones Unidas adoptaron en 1992, una Declaración afirmando derechos específicos para las personas que pertenecen a minorías, sean estas nacionales, religiosas o lingüísticas.²⁴ Esta declaración constituye el primer instrumento normativo universal completo elaborado en ese campo, y obliga a los Estados a proteger la existencia y la identidad de las minorías en sus territorios.

Las organizaciones internacionales van a otorgar una atención particular a la situación de los pueblos indígenas al elaborar nuevos instrumentos internacionales de protección de sus derechos.

Sin pretender dar una explicación definitiva de este *hecho indígena*, se puede constatar que los indígenas comienzan a organizarse y a reivindicar sus derechos específicos a nivel nacional,²⁵ pero también a nivel internacional, al mismo tiempo en que las organizaciones

²⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la declaración de los derechos de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, el 18 de diciembre de 1992 por medio de la resolución 47/135. Esta afirma la obligación de los Estados de proteger la existencia y la identidad de minorías al interior de sus territorios respectivos. Entre los derechos reconocidos a las minorías, figuran el derecho a utilizar su lengua materna, el derecho a practicar y profesar su religión y el de participar plenamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.

²⁵ Nos interesaremos, más tarde, específicamente en el caso ecuatoriano, que conoce efectivamente este mismo desarrollo.

multilaterales se empiezan a interesar por su suerte: es decir, a principios de los años ochenta. Este reconocimiento internacional se debe vincular a la *visibilidad creciente de los movimientos indígenas*.²⁶

Existe un consenso a este propósito, que afirma que el proceso de globalización del capital debilita las luchas de clase y reaviva las luchas por la identidad, y también diversas formas de nacionalismo, de localismo o diversos conflictos de orden étnico y religioso.²⁷

Por nuestra parte, consideramos que el contexto actual de globalización fue un factor favorable para los pueblos indígenas, ya que facilitó, por una parte, el reconocimiento de los derechos de las minorías en general y, por otra parte, las alianzas entre los movimientos indígenas y los actores internacionales, más que con los actores locales. Las numerosas ONG y ciertos organismos multilaterales presentaban, en efecto, agendas mucho más avanzadas que las de los actores gubernamentales.²⁸

En vista de los acontecimientos que marcaron el fin de los años ochenta y el decenio de los noventa, la negación de la temática étnica difícilmente es justificable y, como lo recomienda M. Darviche,²⁹ es urgente «dar crédito político al “argumento” étnico en la disposición de las relaciones estatales e interestatales».

Ya sea que se trate de países industrializados de Europa, de países formados después de la desaparición de la Unión Soviética, de regiones recientemente descolonizadas o de América Latina, en donde la independencia política es más antigua; las reivindicaciones de todo tipo —identitarias, étnicas, religiosas o hasta lingüísticas— no han cesado de crecer e intervienen en un contexto de globalización que cuestiona la capacidad de los Estados de controlar su espacio nacional.³⁰

²⁶ W. Assies, G. Van der Haat, A. Hoekema, *El reto de la diversidad, Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, el Colegio de Michoacán, 1999, p. 22.

²⁷ F. Houtart, «La mondialisation de l'Economie». En *Alternatives Sud*, vol I, número 1. L'harmattan, Cetri, p. 15- J. F. Bayart también hace referencia a esta dialéctica: la globalización, que define como «un movimiento general de liberalización de las sociedades», se acompaña de «una exacerbación de las identidades particulares ya sean religiosas, nacionales, o étnicas». En J. F. Bayart, *L'illusion identitaire*, Fayard, 1996, p. 10.

²⁸ Se puede citar el programa de «Desarrollo Humano», establecido por el PNUD y la Unesco, y su agenda, que comprende la participación de la mujer y el tema del ambiente.

²⁹ M. Darviche se apoya en su artículo sobre las obras de Anthony Smith. M. Darviche, «l'horizon ethnique de la modernité. La sociologie d'Anthony Smith face à la question nationale». En *Revue Internationale de Politique Comparée, l'analyse comparée des politiques publiques*, vol. 7, número 1, verano 2000, Universidad De Boeck, pp. 203-235.

³⁰ C. Gros, «Ethnicité et citoyenneté: question en suspens». En *Amérique Latine 2002, Observatoire des changements en Amérique Latine*, l'heal, La Documentation Française, 2002, pp. 55-70.

Así es como los Estados no pueden seguir negando el crecimiento de este pedido étnico y sobre todo —fenómeno nuevo— un pedido que se ha politizado con el fin de obtener un reconocimiento de derechos sociales, políticos y culturales específicos. Así, los representantes de organizaciones de pueblos indígenas van a participar en reuniones a nivel internacional, particularmente en aquellas organizadas por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Poblaciones Autóctonas. Estos últimos también se han beneficiado del movimiento general, motivando y elaborando el derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos.

Mostraremos, en esta investigación, que los pueblos indígenas ecuatorianos se sitúan actualmente en un proceso que consiste en vincular las políticas locales a las cuestiones nacionales y transnacionales. Según Paul Virilo,³¹ este proceso permite reducir las distancias y sobre todo «corresponde a la negociación de espacios».

Precisemos que trataremos específicamente sobre las organizaciones indígenas como grupos de interés en el sentido definido por J. C. Ruano-Borbalan y B. Choc.³² Los dos autores las definen como:

[...] organizaciones políticas cuyo objetivo y función no están orientados hacia la toma y el ejercicio del poder político (como los partidos políticos) sino hacia la presión sobre las autoridades políticas con el fin de hacer reconocer y tomar en cuenta sus reivindicaciones,³³

estas pueden corresponder a intereses profesionales o a causas específicas, como la defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, los grupos de interés pueden recurrir a diferentes modos de acción o «repertorios de acción colectiva», según la expresión de C. Tilly,³⁴ tales como los recursos económicos, numéricos —énfasis en la cantidad— o incluso intelectuales —recurso a la legitimidad científica, a la experiencia—. Suscitan entre otras, interacciones —alianzas o confrontaciones con otros grupos, organizaciones y diversos sectores del aparato estatal—.

³¹ P. Virilo. *L'espace critique: Essai*, Editor Christian Bourgois, París, p. 133.

³² J. C. Ruano-Borbalan y B. Choc, *Le pouvoir: Des rapports individuels aux relations Internationales*, Sciences Humaines, 2002, p. 128.

³³ *Ibid.*, p. 128.

³⁴ Charles Tilly denominó «repertorio de la acción colectiva» a los medios que ciertos grupos utilizan con el fin de hacer avanzar o de defender sus intereses. En C. Tilly, *La France conteste, L'Espace du politique*, Fayard, París, 1986, 322 p.

En fin, según Ruano-Borbalan y Choc,³⁵ los grupos de interés son esenciales para la formación de las identidades colectivas —clases, grupos, profesiones, causas—.

Los grupos contribuyen a hacer emerger las cuestiones susceptibles de ser debatidas y deliberadas en el espacio público: lo que se ha nombrado como *la puesta en agenda*.

Aunque se propongan nuevas categorías de intervención pública o que traten de oponerse a una medida, también participan en la elaboración, hasta en la puesta en marcha de las políticas públicas. En lo que concierne a la construcción de redes, las mediaciones vinculan a los actores y traducen sus intenciones: para Pilar Larreamendy,³⁶ las redes de actores son modificadas según las mediaciones, entendidas como el proceso según el cual los intereses están ligados entre ellos.

Christian Gros³⁷ afirma que la cuestión indígena se ha globalizado y ha adquirido legitimidad internacional gracias a poderosos intereses externos con los que está ligada. Estos intereses, tales como los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, la protección del medioambiente o de la biodiversidad, permiten presionar a los Estados y atraer recursos hacia su dirección.

Nuevos instrumentos han sido elaborados en un contexto de toma de conciencia de la importancia del rol que pueden jugar los pueblos indígenas en una primera instancia, en los dominios de la conservación de la biodiversidad y de la protección de los ecosistemas amenazados.

El Banco Mundial publicó, en 1982, un informe sobre los pueblos tribales y el Desarrollo Económico³⁸ y elaboró su política operacional en el momento mismo en que numerosas organizaciones indígenas de América Latina, así como varios antropólogos, criticaban la teoría *integracionista* y *proteccionista*,³⁹ según la cual la persistencia histórica de las culturas e identidades indígenas no era suficientemente reconocida. En este período, igualmente la Organización Internacional del Trabajo consideró oportuno revisar la Convención 157 sobre los

³⁵ J. C. Ruano-Borbalan y B. Choc, *op. cit.*, p. 13.

³⁶ P. Larreamendy, *Indigenous Networks: politics and development interconnectivity among Shuar in Ecuador*, Universidad de Cambridge, 03/2003, p. 34.

³⁷ C. Gros, «Questions indiennes: changement social et identité culturelle». En *Cahiers des Amériques latines*, 13, l'heal, 1992, pp. 55-63.

³⁸ www.worldbank.org.

³⁹ *Ibid.*

pueblos tribales e indígenas. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estableció, por su parte, un grupo de trabajo sobre los pueblos indígenas con el fin de elaborar estándares internacionales acerca de su tratamiento.

Así, los pueblos indígenas se convertirán en sujetos de derecho internacional, como lo demuestra la elaboración de instrumentos internacionales relativos a la protección de sus derechos. Estos instrumentos están ligados a diversas temáticas, que reflejan la diversidad de las organizaciones internacionales que los originan.

Podemos citar, en primer lugar, la convención 169 de la OIT, relativa a los pueblos indígenas y Tribales en los países independientes, del 27 de junio de 1989,⁴⁰ que reemplaza a la Convención 107, entonces considerada como inadecuada para responder a las reivindicaciones de los movimientos indígenas emergentes. La nueva convención de la OIT fue el primer instrumento en reconocer derechos específicos a las poblaciones autóctonas, como el derecho a conservar sus costumbres y sus instituciones.

Aunque no reconoce oficialmente un derecho a la autodeterminación, la convención hace referencia a un «autogobierno o a una autodeterminación interna», en el sentido de una estructura administrativa y de un sistema jurídico distintos y separados. Asimismo, las Naciones Unidas se interesaron, en los años ochenta, en esta problemática, creando un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Autóctonas, órgano vinculado a la Subcomisión de la Promoción y de la Protección de los Derechos Humanos, con el objetivo de preparar el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Autóctonos.⁴¹ En 1993, la misma organización proclama la Declaración del Decenio Internacional de los Pueblos Autóctonos, que anuncia el Decenio Internacional de los Pueblos Autóctonos de Naciones Unidas (1995-2004), proclamado el 21 de diciembre de 1993. La declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en Viena en 1993, reconoce la importancia de la diversidad cultural, reafirmando la primacía del universalismo.

⁴⁰ La convención de la OIT fue firmada por el Ecuador, el 14 de abril de 1998. Los otros Estados signatarios son: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Fidji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay y Perú.

⁴¹ www.un.org/spanish/hr/pobla.htm.

La Organización de Estados Americanos (OEA), se interesó también en esta cuestión, y elaboró la Declaración Interamericana relativa a los Derechos de los Pueblos Autóctonos. Finalmente, la declaración de los Derechos Culturales de la UNESCO (1997), y la convención de la Protección de los Derechos relativos a los saberes tradicionales de las Naciones Unidas, en el año 2000, hacen directamente referencia al derecho de los pueblos indígenas de poner en práctica su cosmovisión a través de la lengua, la medicina tradicional y la ocupación de los territorios autóctonos. Mencionemos también el Fondo de las Poblaciones Indígenas, creado en 1992, y destinado a los pueblos autóctonos de América Latina y el Caribe, que se benefició del apoyo de sus gobiernos y de la comunidad internacional.

Esta lista exhaustiva nos da una indicación del interés puesto por los diversos organismos multilaterales en la problemática indígena que se sitúa en la frontera de los Derechos Humanos, del Derecho de las Minorías, así como de los Derechos Culturales.

El tema de los pueblos indígenas es efectivamente un asunto complejo, que cuestiona al Estado-Nación, obligándolo a considerar la óptica de una nación multicultural, plurinacional y pluriétnica. Ciertamente estos instrumentos no implican necesariamente el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas o su inserción en la vida política nacional, sino que representan un avance notable en la elaboración de sus derechos. Además son productores de sentido y de símbolos que afirman que la población indígena es *sujeto de derecho*,⁴² redefiniendo así su *historicidad* y reconociendo «la legitimidad de numerosas solicitudes políticas, sociales y culturales».⁴³

Por otra parte, consideramos que estos instrumentos de protección de los Derechos de los Pueblos Autóctonos son también el resultado de sus acciones y determinación propias. En esta óptica, utilizaremos el concepto de *saillance ethnique*,⁴⁴ según el cual la identidad representa

⁴² C. Gros, 2002 *op cit*, p. 60.

⁴³ *Ibid.* p. 60.

⁴⁴ P. Poutignat y J. Streiff-Fenart señalan «la idea de que la etnicidad es un modo de identificación entre otros posibles: no nos lleva a una esencia que poseemos, sino a un conjunto de recursos disponibles para la acción social (las organizaciones indígenas han utilizado su "potencial étnico" para actuar en contra de las visiones estatales de la identidad étnica, que acuerdan una importancia invariable y universal a la etnicidad, la noción de *saillance ethnique* cuestiona la prioridad de la identificación étnica en la organización de la vida social y de la utilidad social de demostrar, de manifestar o de validar la existencia de una categoría étnica en una situación social particular». En P. Poutignat, J. Streiff-Fenart, *Théories de l'éthnicité*, PUF, 1995, p. 182.

una real fuerza social, previa a toda acción colectiva. Citemos como ejemplo a los Inuits en Canadá, a Chiapas en México, o al movimiento indígena ecuatoriano conocido por su nivel y forma de organización. Si este último es el objeto particular de esta investigación, tendremos como perspectiva el comprender cómo los indígenas recurren a su *potencial étnico*⁴⁵ o identitario para insertarse en la vida política nacional, y más precisamente, para participar en el proceso de elaboración y de ejecución de políticas públicas.

Apartaremos la posición llamada *esencialista* o *primordialista*, según la cual la identidad étnica es concebida desde una perspectiva estatal como una manera de vida tradicional. Los grupos étnicos son considerados como «entidades que se autoperpetúan, definidas por atributos culturales inmutables o bien por un perfil psicológico “primordial”».⁴⁶

Al contrario, privilegiaremos el acercamiento instrumentalista y su visión dinámica y evolutiva de la identidad étnica. Definida como el resultado de la confrontación de intereses y de la interacción estratégica entre los grupos étnicos. Así, podemos asociar esta perspectiva a la teoría de la elección racional y de la movilización de recursos,⁴⁷ y de manera más general, a la sociología de las organizaciones; campos de búsqueda que explotaremos para nuestro trabajo.

Esta segunda aproximación nos servirá de marco de referencia, considerando que las organizaciones indígenas ecuatorianas se encuentran en un proceso constante de renegociación de su identidad, que además se refleja en las distintas fases del proyecto PRODEPINE.

Pretendemos mostrar en este estudio que el movimiento indígena de la república ecuatoriana usa su identidad étnica como un recurso negociable y como base de su activismo social. Compartimos la idea de que la representación de los pueblos indígenas como *nobles salvajes* que defienden sus tradiciones fijas e inmutables ya no corresponde a la realidad actual, y que es necesario hacer que esta representación evolucione.

Los últimos veinte años han visto surgir una plataforma común para la reivindicación de los derechos de los indígenas, fundada en su reconocimiento como pueblos y en su derecho a la autodeterminación.

⁴⁵ C. Gros, 2002, *op. cit.*, p. 60.

⁴⁶ W. Assies, G. Van der Haat A. y Hoekema, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 25.

Este es entendido como el poder de controlar un territorio dado, no solamente en términos de recursos naturales, sino también como un espacio en el que sus propias normas sociales, económicas, jurídicas y culturales puedan ser aplicadas, y elaboradas sus instituciones.⁴⁸

El proyecto PRODEPINE, que constituirá el terreno de estudio de esta tesis, es el resultado de un préstamo realizado por el Banco Mundial e interviene en un contexto de ajuste estructural según el cual el objetivo prioritario es el crecimiento económico.⁴⁹

En este estudio, intentaremos comprender las razones que condujeron a la organización a financiar este proyecto. Nos interesaremos en primer lugar en el rol que juega el Banco Mundial en el dominio del desarrollo, así como en su modo de funcionamiento.

El Banco Mundial y su rol en el desarrollo

Aunque vayamos a estudiar en el transcurso de la investigación el rol específico del Banco Mundial en la decisión de financiar PRODEPINE, es importante presentar en grandes líneas la política de desarrollo llevada por la organización internacional, así como su funcionamiento.

Creado por los Acuerdos de Bretton Woods en 1944, el grupo Banco Mundial está compuesto por cinco instituciones multilaterales de desarrollo que son propiedad de los Estados miembros. Estas instituciones son: el Banco Internacional para la Reconstrucción y de Desarrollo (BIRD), que comenzó a funcionar en 1946; la Corporación Financiera Internacional (CFI) (1956); la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), creada en 1960; el Centro Internacional para el reglamento de diferendos relativos a las Inversiones (CISDI), creado en 1966, y la Agencia de Garantías para las Inversiones Multilaterales (AGIM), creada en 1988. La agencia original, BIRD, es la más grande del grupo y, en 1997, 180 países eran propietarios de su capital,⁵⁰ los mismos países miembros del FMI. El objetivo principal fue el de proveer ayuda a los desfavorecidos de países más pobres, administrando recursos y conocimientos, creando capacidades e impulsando la creación de asociaciones en los sectores públicos y privados.

⁴⁸ W. Assies, G. Van der Haat y A. Hoekema, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁹ B. Sarrasin, «Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique: La Banque Mondiale face à la critique», L'Harmattan, 1999, p. 34.

⁵⁰ D. Mato, *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Clacso, 2002, p. 105.

Los gobiernos ejercen su función de accionistas a través de una Asamblea de Gobernantes y por medio de un Directorio, en el que cada país miembro es representado individualmente. Los Directores Ejecutivos son nombrados o elegidos por los gobiernos miembros.⁵¹

Señalemos igualmente que el poder de voto de un país refleja la amplitud de su participación en el seno del Banco Mundial. Efectivamente, al interior del BIRD, hay una distinción entre un grupo poderoso de cinco directores ejecutivos, representantes de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido, que poseen un poder total de votos del 37,55%. Los otros países, a excepción de China, la Federación Rusa y Arabia Saudita, están organizados en grupos de varios miembros que eligen a sus representantes en el seno de la Dirección Ejecutiva.⁵² El Banco posee oficinas en 100 países en vías de desarrollo y en transición, y cuenta aproximadamente con 10.600 empleados. Sus principales actividades son las siguientes: la inversión en los servicios básicos de salud y educación, inversión en el desarrollo social, la integración, la gestión del gobierno y el fortalecimiento institucional como factores esenciales para reducir la pobreza, reforzar la capacidad de los gobiernos de administrar servicios de buena calidad, la protección del medioambiente, el apoyo al sector privado y a su desarrollo, la promoción de reformas orientadas a la creación de un ambiente macroeconómico estable propicio a las inversiones y la planificación a largo plazo. El grupo del Banco Mundial es el principal proveedor de asistencia para el desarrollo, otorga anualmente US \$20.000 millones en forma de préstamos.⁵³ El Banco colabora igualmente con organizaciones privadas, gubernamentales, multilaterales y no gubernamentales.

El Banco Mundial está organizado en departamentos geográficos y sectoriales, que permiten asociar a la preparación de cada proyecto, el equipo responsable de un país dado y expertos de distintos campos relativos al desarrollo: infraestructura, salud, educación y medioambiente. Utiliza también sus competencias para definir con cada país una *estrategia de asistencia país*, que determine las prioridades de sus intervenciones para los siguientes tres años.

⁵¹ Banco Mundial, *The evolving Role of the World Bank. The First half Century*, número 13535, 1994, Washington, 1994.

⁵² D. Mato, *op. cit.*, p. 105.

⁵³ Banco Mundial, 1994 a, *op. cit.*

Señalemos también que todas las operaciones del Banco son aprobadas por el Consejo de Administración permanente, que comprende veinticuatro administradores que representan el conjunto de los Estados miembros. Los cinco principales accionistas: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido, disponen de una sede única. Los otros países comparten sus representaciones en circunscripción; el conjunto del Consejo se reparte de manera equilibrada entre países desarrollados y países prestatarios. El Consejo es un instrumento de orientación y de control de la institución que dispone de un servicio de evaluación autónomo del que define el programa de trabajo, y que solamente reporta al Consejo.⁵⁴

El Banco Mundial parece actualmente ineludible en el escenario internacional cuando se habla de desarrollo. Como organismo multilateral de financiamiento del desarrollo, representa en efecto el más importante proveedor de fondos de los países en transición.⁵⁵ Dispone de competencias pluridisciplinarias; el Banco Mundial es capaz de elaborar una estrategia de intervención en el conjunto de dominios que competen al desarrollo. Igualmente presenta cierto número de ventajas que le dan una capacidad de movilización real.⁵⁶

Sin embargo, esta posición *hegemónica* no impide las críticas que emergen de todas partes en los años ochenta, tanto desde diversas ONG como de países en vías de desarrollo o de organismos intergubernamentales.⁵⁷ Todos cuestionan las opciones ideológicas y económicas del Banco Mundial, en particular su adhesión sin falla a los modelos de la economía liberal.

⁵⁴ P. Dufour, «La Banque Mondiale et la lutte contre la pauvreté». En *Cahiers Français: La crise des organisations internationales*, número 302, La Documentation Française, 2002, p. 58.

⁵⁵ *Ibid.* pp. 56-65. El artículo hace referencia a las agencias especializadas de Naciones Unidas que se sienten, a veces, desposeídas de sus competencias por el Banco Mundial.

⁵⁶ En lo que se refiere a su modo de financiamiento, el Banco Mundial dispone de una capacidad de movilización financiera basada en el principio de incentivo en los mercados, utilizando la garantía de sus accionistas. Este sistema permite ofrecer al conjunto de países en desarrollo, a renta intermedia, condiciones de financiamiento ventajosas sin tener que recurrir a transferencias de presupuesto de los países desarrollados. Para los países más pobres, el Banco pone en marcha créditos concesionales de la Asociación Internacional de Desarrollo, que vienen de contribuciones del conjunto de países desarrollados. El Banco Mundial utiliza igualmente sus competencias para definir con cada país una *estrategia de asistencia país*, que determina las prioridades de sus intervenciones en los siguientes tres años.

⁵⁷ Entre esas críticas, la emitida por el reporte de Unicef, en 1984, desacredita a la organización, insistiendo en los efectos negativos provocados por las políticas de desarrollo.

Asentada en Washington, siendo su primer accionista los Estados Unidos, la organización internacional se encuentra, en efecto, bajo influencia anglosajona. Esta característica común de las instituciones multilaterales se manifiesta en el caso del Banco Mundial

[...] por los modelos de desarrollo que sostiene prioritariamente, fundados en una liberalización rápida y total de las economías, en el desmantelamiento de los conjuntos paraestatales de los países donde las estructuras económicas están apenas naciendo.⁵⁸

La organización internacional adoptó, a lo largo de los años ochenta, una política de ajustes estructurales que consistió en el restablecimiento del crecimiento económico, la liberalización de los intercambios, el predominio de las fuerzas del mercado y la redefinición de las intervenciones⁵⁹ del Estado, dejando un lugar mínimo a la aproximación cualitativa del desarrollo: cuestiones sociales y culturales, acceso a la educación y lucha contra la pobreza.

Pero el peso de la crítica, especialmente de los medios académicos, ha llegado hasta la condena del sacrosanto «Consenso de Washington»,⁶⁰ al que se adjuntan los resultados poco alentadores⁶¹, así como las consecuencias de la redefinición del orden mundial a partir de la caída de los regímenes comunistas, que condujeron al Banco al comienzo, a fines de los años noventa, de los cambios perceptibles. A partir de mediados de los años ochenta, el Banco Mundial se enfrentó a una crisis de orientación y se interrogó sobre su estrategia. En ciertas regiones del

⁵⁸ Y. Tavernier, op. cit 1999, p. 58.

⁵⁹ B. Sarrasin «Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique: La Banque Mondiale face à la critique», L'Harmattan, 1999, p. 45.

⁶⁰ Dogma neoliberal adoptado por el Banco Mundial, elaborado para llevar a los países en vías de desarrollo hacia el camino del crecimiento.

T. M. Keinert C. de Castro Silva, «Mondialisation, Etat National et instances locales en Amérique Latine», *Alternatives sud*, Vol. IV (1997) 3, pp. 145-160.

Según el artículo, fue el Consenso de Washington el que tomó la posta del modelo de desarrollo en América Latina, considerando que el origen de los problemas económicos del continente se situaba en la política de sustitución de las importaciones, orientada por un Estado que monopolizó el ahorro y debilitó la competitividad de las empresas. La fórmula preconizada fue una estabilización macroeconómica, reformas estructurales contemplando privatizaciones, la reducción del rol regulador del Estado (considerada como la causa principal de la recesión económica) y la apertura de los mercados a capitales extranjeros; el modelo terminó en un crecimiento de la pobreza y del desempleo; es decir, de la polarización.

⁶¹ Banco Mundial, *The Strategic Compact: Renewing the Bank's effectiveness to fight poverty*, Washington, 13/02/1997.

tercer mundo, ¿no *se retiraron* los Estados y los gobiernos renunciaron a asumir sus tareas?⁶²

Constatando esto, la idea es la de acreditar las razones de peso de un golpe de timón en el accionar del Banco Mundial, que apuntaba sobre todo a cambiar de interlocutores en la política de ayuda internacional.

En 1997, a pesar de que, en el Informe sobre el Desarrollo en el Mundo,⁶³ la institución es fiel a algunos postulados fundamentales y en particular a la supremacía de la economía de mercado, rehabilita el rol del Estado atribuyéndole el mantenimiento de los equilibrios económicos generales, diversas responsabilidades como las inversiones en recursos humanos, como la salud o la educación, la protección de los grupos más vulnerables de la población, la protección del medioambiente. Además, el informe menciona la necesidad de reforzar a las instituciones estatales, y particularmente su capacidad de formulación y coordinación de políticas y el acercamiento entre el Estado y el pueblo.

Sin embargo, *el ajuste estructural* está en todas partes al orden del día y el informe le concede una base suplementaria para intervenir en todas las dimensiones de la acción pública.

Otro signo de cambio operado por el Banco es su política comprometida en la lucha contra la pobreza. Sacando la conclusión de que el crecimiento a cualquier precio no necesariamente engendra una repartición más equitativa de la riqueza en numerosos países, la organización llevará a cabo un trabajo de investigación y análisis con los más necesitados, con el objetivo de sacar conclusiones más precisas sobre los factores que causan y conllevan a la pobreza.⁶⁴

En lo que a nuestra investigación se refiere, la constatación establecida sobre la condición misma de pobreza nos interesa directamente: el informe concluye que ser desfavorecido no tiene que ver solamente con la falta de recursos económicos, sino también con «ser excluido de las grandes decisiones que tienen que ver con sus propias vidas, y no estar

⁶² J. P. Gaudin, *Pourquoi la Gouvernance?*, La Bibliothèque du Citoyen, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2002, p. 65.

⁶³ Banco Mundial, 1997 a, p. 290.

⁶⁴ Se trata de una investigación efectuada a alrededor de 60 mil hombres y mujeres de sesenta países en desarrollo, que contiene cierto número de constataciones sobre sus condiciones y sus necesidades, con el fin de mejorar su vida cotidiana. Hay que hacer referencia al último «Reporte sobre el Desarrollo en el mundo 2000/2001: Combatir la pobreza», para consultar los resultados de esta investigación.

representado frente a las instancias políticas locales o nacionales». ⁶⁵ Veremos que la población indígena en el Ecuador es la más afectada por la pobreza y que fue —hasta hace poco— excluida del espacio político, social, económico y cultural del país.

Esta evolución en la política del Banco se traduce igualmente en sus modalidades de intervención. En 1980, lo esencial de los financiamientos se situaba en las infraestructuras y sectores tales como la agricultura o la industria; un decenio más tarde, son los aspectos sociales del desarrollo y las reformas estructurales los que son privilegiados por el organismo.

En nuestro estudio, el desarrollo social es comprendido como «una aproximación integral de los problemas sociales y de las estrategias de crecimiento». ⁶⁶

El desarrollo social está basado en la igualdad de oportunidades en la perspectiva de la consolidación de una sociedad equitativa. En América Latina, este tema es de suma importancia; aquí la fuerte concentración de la riqueza representa un problema mayor y, en ese sentido, es condenada por los pueblos indígenas en general.

Con el objetivo de poner en práctica el desarrollo social, es necesario, según Jan Neverdeen, ⁶⁷ el considerar tanto los problemas sociales como demográficos y económicos. El desarrollo social significa igualmente el tomar en cuenta nociones como el capital social, el capital humano y la puesta en valor de la democracia.

Si más adelante no tenemos la ocasión de volver a mencionar este tema, podemos señalar ahora que estos asuntos forman parte de la agenda de los pueblos indígenas en el Ecuador.

De igual manera, a pesar de que el Banco Mundial es conocido por su sistema centralizador y vertical, ahora motiva a que los proyectos se fundamenten en un proceso participativo que permita implicar a las comunidades en la evaluación de sus necesidades y la elaboración de políticas que busquen el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ilustrando esta nueva óptica, PRODEPINE se construye según el modelo

⁶⁵ J. Fournier, «L' Etat dans un monde en évolution à propos du rapport de la Banque mondiale». *Revue Française d' Administration Publique: L' état en question* [Paris]. IIAP, octubre-diciembre 1997 pp. 557-562.

⁶⁶ J. P. Neverdeen, «Globalization, north-south: representations of univen interaction of modernities». *Theory, Culture and Society*, 17 (1) [s/c], pp.129-137

⁶⁷ *Ibid.* p. 117.

participativo de la fase de elaboración, de ejecución y de evaluación. De igual manera, la organización internacional ha tomado conciencia de la importancia del tema cultural en los proyectos de desarrollo, una de sus recientes orientaciones es la de «asegurar que el proceso de desarrollo motive el respeto de la dignidad, los derechos humanos y sobre todo la unidad cultural, y mirar a la diversidad cultural como un instrumento del desarrollo».⁶⁸

PRODEPINE es un proyecto teóricamente concebido en función de las particularidades de los pueblos indígenas ecuatorianos, y ya veremos que las organizaciones indígenas juegan un papel importante en el funcionamiento del proyecto. Definiremos ese término esencial en nuestra investigación como el encuentro de múltiples actores de diferentes estatus que se organizan alrededor de distintos intereses de naturaleza variada. El proyecto, tal como lo contemplamos, constituye además la cristalización de las interacciones entre los actores implicados.

Sin embargo, Yves Tavernier estima que las acciones del Banco Mundial están poco adaptadas a las últimas etapas del desarrollo. Según él, «el proceso de desconcentración emprendido en 1997 por el Banco debe acelerarse. Debe dar más responsabilidades a los representantes locales en la preparación y la ejecución de proyectos sin perder su capacidad de movilizar una experiencia pluridisciplinaria y de aprovechar de la experiencia mundial. El Banco debe tener un enfoque más abierto de colaboración, teniendo en cuenta sistemáticamente la opinión de los representantes locales de los socios bilaterales, incluso cuando las autoridades de los países prefieren evitar una concentración muy grande de donantes. La dimensión social del desarrollo debe ser integrada por el Banco, asumiendo el precio de una verdadera relación cultural. Debe dar, en ese sentido, un verdadero vuelco estructurado en 1995. Debe también volver a centrar las prioridades de su acción en los países emergentes».⁶⁹

Además, el autor subraya que el «exceso de centralismo del Banco hace que sea percibido muy a menudo como una institución arrogante, alejada de las dificultades de terreno, sumisa a efectos de la moda y al egocentrismo washingtoniano, en donde el reino de los modelos macroeconómicos es permanente».⁷⁰ Igualmente, ciertas misiones

⁶⁸ www.worldbank.org.

⁶⁹ Y. Tavernier, *op. cit.*, p. 59.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 60.

conducidas desde Washington dan la impresión de un marco impuesto y de falta de adaptación de las soluciones a las realidades locales.

Finalmente, el objetivo de nuestro estudio implica igualmente el interesarse en la relación que mantiene la institución con el campo político. Así como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial se implicó desde los años noventa en un proceso de reconocimiento explícito de la dimensión eminentemente política de sus intervenciones en los países en vías de desarrollo. Este cambio de actitud es el resultado, entre otras cosas, de las evaluaciones de terreno y de la constatación de la ineficacia de la ayuda otorgada, así como de las limitaciones financieras.⁷¹

De manera más concreta, la organización propone dirigir el financiamiento público de ayuda al desarrollo solamente a los países que prueben una gestión eficaz de esta ayuda y, al contrario, suprimir toda ayuda financiera a los gobiernos que no intenten verdaderamente desarrollar sus países. Esta distinción explícita hecha entre «los buenos y los malos gobiernos» o entre los Estados legítimos e ilegítimos marca el posicionamiento y el rol político del Banco Mundial.⁷² Esta intrusión en el dominio político de una institución económica cuestiona la legitimidad del derecho de injerencia, ¿Hay un límite para su intervención? ¿Hasta dónde se implica en la esfera política?

En nuestro estudio, nos preguntaremos, efectivamente, en qué medida la ayuda aportada por el Banco al gobierno ecuatoriano modifica el espacio público político del país, y si se puede hablar de política pública en el caso del proyecto PRODEPINE. ¿Habrà el Banco adquirido suficiente legitimidad para pretender elaborar acciones públicas en los países en vías de desarrollo?

Aunque el Banco Mundial siga siendo un organismo *tentacular*, que tiene un monopolio real en cuanto a la gestión del desarrollo, constatamos que diferentes elementos revelan un cambio notable en la cultura del organismo. Este reconoce que el mercado por sí mismo no es suficiente para resolver los problemas de los países en transición. El desarrollo es considerado en su integralidad y particularmente en su dimensión política. La institución financiera ha afirmado explícitamente su voluntad de incitar a los dirigentes de los países en vías de desarrollo

⁷¹ P. Dufor, *op. cit.*, pp. 56-65.

⁷² *Ídem.* pp. 56-65.

a compartir el poder con quienes estaban excluidos hasta entonces, y a poner en marcha políticas que asocien a todos los participantes: la sociedad civil, el sector privado y el Estado.

Nuestro trabajo se inscribe en el campo de la investigación de las políticas públicas, postulando que el análisis del proyecto del Banco Mundial puede ser relacionado a este campo de investigación. Retendremos a ese nivel de nuestro estudio una definición muy pragmática y abierta de la política pública, caracterizándola como una acción gubernamental en un dominio de la sociedad: empleo, seguridad vial, inmigración, o en un espacio geográfico dado: regiones del sur de Europa, DOM-TOM, etc.⁷³

Nos preguntaremos en qué condiciones se puede asociar el término de políticas públicas a una organización internacional. Este tema hace directamente referencia a la evolución del ámbito internacional en el cual los Estados perdieron su soberanía, y las organizaciones internacionales ejercen un rol, hasta se podría decir una presión⁷⁴ creciente, interviniendo en los asuntos políticos, económicos y sociales de los gobiernos nacionales. Según Jacques Fournier,⁷⁵ «frente al fenómeno de la globalización de los intercambios, la acción de los Estados, sobre todo cuando se trata de Estados medios o en vías de desarrollo, se arriesga a perder gran parte de su autonomía» y según él, la única perspectiva posible para que los Estados recuperen su autonomía y una capacidad real de intervención, es actuando de manera colectiva a un nivel más alto, ya sea regional o mundial.

Análisis de las políticas públicas

No se trata aquí de pasar revista de manera exhaustiva a los numerosos enfoques⁷⁶ de las políticas públicas propuestas por las ciencias políticas, sino más bien definir el marco teórico en el cual vamos a desarrollar el estudio del proyecto PRODEPINE. Así, es necesario proceder brevemente a un análisis de los diversos enfoques, con el fin de extraer los elementos que convienen a nuestra búsqueda.

⁷³ Y. Meny, J.C. Thoenig, *Politiques Publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 130.

⁷⁴ CLAD, Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. En Reforma y Democracia número 16, 2000, CLAD, p. 53.

⁷⁵ J. Fournier *op. cit* pp. 557-562.

⁷⁶ *Les approches nationales des Politiques Publiques. Revue Française de Sciences Politiques*, Presses de Sciences Politiques, vol. 52, (1), 12/2002.

A pesar de sus límites, el análisis secuencial propuesto por Jones,⁷⁷ que durante largo tiempo fue la referencia en el análisis de las políticas públicas, posee dos ventajas mayores. La primera es la de proponer un marco de análisis de las políticas públicas en una sucesión de etapas, que van desde la puesta en agenda hasta la evaluación. Este enfoque puede ser adaptado al caso del PRODEPINE, proyecto que podemos analizar en diferentes secuencias: la génesis del proyecto, su formulación, la fase de decisión y de puesta en marcha, y la evaluación.

La otra ventaja que ofrece el enfoque secuencial, según Pierre Muller, es la de «romper con las representaciones de la acción pública construidas por las élites dirigentes»,⁷⁸ y de esta manera brinda una perspectiva sociológica que permite rendir cuentas de la diversidad de los actores que participan en la acción pública.

Considerando la complejidad, hasta el carácter caótico o desorganizado del PRODEPINE tanto en su fase de elaboración como en la fase de ejecución, el análisis lineal o esquemático propuesto por Jones encontrará rápidamente sus límites en el marco preciso de nuestro estudio.

Los enfoques de las redes en análisis de las políticas públicas desarrollados, tanto por la escuela alemana como por la escuela inglesa, nos interesan particularmente, ya que presentan la ventaja de considerar configuraciones de actores menos estructuradas y estables que otros enfoques teóricos. PRODEPINE es un proyecto elaborado y ejecutado por una variedad de actores *formales*, como el Banco Mundial y sus técnicos y el gobierno ecuatoriano; pero también por un conjunto de actores más informales que pertenecen a la sociedad civil, tales como las organizaciones indígenas nacionales, regionales o locales.

Retomaremos, por nuestro lado, la definición de Knoke y Pappi que comprende a las redes como «coaliciones de actores que compiten entre ellos»⁷⁹ e introducen así la dimensión del conflicto en el marco de análisis.

⁷⁷ C. O. Jones, *An introduction to the study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, citado en P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, p. 15.

⁷⁸ P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990, p. 29.

⁷⁹ D. Knoke, F.U. Pappi, J. Broadbent, Y. Tsujinaka, *Comparing Policy Networks Labor Politics in the US, Germany and Japan*, Cambridge University Press, 1996. En 2000 *opcit.* 1990, p. 36.

Por otra parte, desarrollan un análisis que vincula el nivel macro, las instituciones,⁸⁰ y el nivel micro, las interacciones concretas entre actores.

La visión de *policy networks* desarrollada por la escuela inglesa también presenta ventajas para nuestro estudio, concibiendo las redes de políticas públicas «como el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses».⁸¹

Según estos mismos autores, el estudio del funcionamiento de estas redes, así como de su surgimiento, ayuda a comprender los procesos de puesta en agenda y formulación de acciones públicas. Sin embargo, Vincent Lemieux, en su estudio sobre las coaliciones a propósito de las políticas públicas, subraya el carácter temporal y heterogéneo de estas alianzas entre los actores cuyos «valores políticos son convergentes o divergentes».⁸²

En el caso del proyecto del Banco Mundial, tanto su elaboración cuanto su ejecución fueron posibles gracias a la formación de una red de diversos actores constituida para su realización. En esta óptica, PRODEPINE puede ser visto como el resultado de conflictos, compromisos y negociaciones entre múltiples grupos de interés conformados por varios actores autónomos del campo político.

Igualmente tomaremos como postulado de partida la autonomía estratégica de los actores que tienen la capacidad de influir en las decisiones y evoluciones que conciernen a las políticas públicas. Nos apoyaremos en el análisis estratégico desarrollado por Ehrard Friedberg y Michel Crozier,⁸³ que busca sobrellevar el antagonismo entre la libertad individual y el determinismo de las estructuras sociales. Los dos autores desarrollan conceptos clave tales como la estrategia, el

⁸⁰ Contemplaremos a las instituciones como «estructuras organizacionales del sistema político que imponen limitaciones y abren oportunidades de acción a los actores organizados». En O. Giraud «Une école allemande d'analyse des politiques publiques entre traditions étatiques et théoriques». En *Les approches nationales des politiques publiques: Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 52, (1), 02/2002, p. 15.

⁸¹ P. Le Galès N. Thatcher *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, 1995, 272 p.

⁸² V. Lemieux, *Les coalitions, liens, transactions et contrôles*, PUF, 1998, p. 149.

⁸³ M. Crozier y E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Points Seuil, 1977, 500 p.

E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Points Seuil, 1997, 422 p.

poder y el sistema, que retomaremos en el marco de nuestro análisis del proyecto PRODEPINE. Nos referiremos también a la racionalidad y a la estrategia del actor que «se ejerce en las oportunidades definidas por un contexto dado y toma en cuenta el comportamiento de los otros actores y del juego que se establece entre ellos».

La noción de estrategia, asociada a aquellas de cálculo y de interés, nos permitirá distinguir los comportamientos y acciones llevados a cabo por los actores implicados en la fase de negociaciones del proyecto. Contemplaremos, por otra parte, el concepto de poder como una «relación desequilibrada que implica, sin embargo, el intercambio y la negociación». Finalmente, la noción de *sistema de acción concreto*, desarrollada por el análisis estratégico presenta el interés de dar una visión dinámica y evolutiva de la acción colectiva, y pone en valor las interacciones permanentes existentes entre la estrategia de los actores y las reglas de juego de la acción; una y las otras se interfieren y se condicionan.

Como lo indica G. Pollet,⁸⁴ estas orientaciones metodológicas son pertinentes en la medida en que son analizados los actores colectivos que forman sistemas humanos organizados que cristalizan alrededor de ellos «órdenes locales contingentes, provisionarios y con límites inciertos».⁸⁵

Siguiendo el enfoque organizacional, el proyecto PRODEPINE debe ser analizado principalmente como el resultado del funcionamiento de las instituciones y de las organizaciones que intervienen en el proceso de producción de la política.⁸⁶ Esta óptica permitirá poner a la luz rasgos particulares de la sociedad ecuatoriana y de sus actores, tales como la práctica del clientelismo.

Sin embargo, retendremos esencialmente la visión cognitiva de las políticas públicas en referencia a las obras de Pierre Muller y de Bruno Jobert,⁸⁷ y las de Yves Mény y de Jean-Claude Thoenig.⁸⁸

⁸⁴ G. Pollet, A. Faure y P. Warin (directores) *La construction da sens dans les politique publiques; débats autours de la rotion de référent el*. Paris, L' HarmaHan, 1995

⁸⁵ *Ibid*, p. 30.

⁸⁶ *Ibid*, p. 30.

⁸⁷ P. Muller, 2000, *op. cit*, y «Entre le local et l'Europe: la crise du modèle français de politiques publiques». En *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, número 2, 04/1992. «Politiques publiques en France», Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 275-297-P. Muller e Y. Surel, «L'analyse des politiques publiques», Montchrestien, 1998, 156 p.

⁸⁸ Y. Mény y J. C. Thoenig, *op. cit*, p.392

Esta perspectiva nos parece la más apropiada, partiendo de la constatación de que ni la racionalidad de la decisión política ni los factores y limitaciones económicas y materiales son suficientes para rendir cuentas sobre la acción pública. Además, privilegia un proceso plural que toma en cuenta lógicas de acción identificables, y sobre todo da un lugar esencial a la dimensión simbólica y cognitiva de las políticas públicas, que busca explicar la naturaleza de la acción pública. Esta escuela acuerda una importancia particular a la sociología de los actores, interesándose en los productores de representaciones que orientan las políticas públicas, a los intereses y apuestas de estos actores.

Igual que lo expone Friedberg,⁸⁹ otorgaremos a las ideas un rol primordial en la elaboración del PRODEPINE, ya que ellas nos informan sobre las preferencias y las estrategias de los actores, establecidas según sus intereses y según las limitaciones puestas por las reglas institucionales, pero también, y sobre todo, porque las ideas debatidas en el marco de una política pública resultan o contribuyen a producir una visión del mundo o «un referencial». Permiten dar un orden o jerarquizar los problemas que emergen en la agenda de las acciones públicas.⁹⁰

Considerando el término de política pública como polisémico, G. Winter⁹¹ da la siguiente definición: «Una política pública es un programa de acción en donde el producto de la actividad de una autoridad pública que corresponde al lugar del ejercicio de las funciones del gobierno sobre naciones y espacios geográficos definidos, por otra parte, se reviste de modalidades diferentes: reglas, normas, organizaciones, intervenciones directas, se refiere a objetivos generales de tipo macroeconómico o macrosocial y a objetivos territoriales o sectoriales, globales o sectoriales».⁹²

Esta definición ramificada presenta el interés de acordar a una política pública un carácter no definido en el sentido en el que puede ser el fruto del azar y de las necesidades. Puede emanar de decisiones, pero también de no decisiones, que son también elecciones; puede ser implícita o explícita, o ser las dos a la vez cuando se superponen objetivos oficiales y oficiosos.

⁸⁹ E. Friedberg, *op cit*, p. 422

⁹⁰ A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995, p. 191 Cf P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, pp. 47-53.

⁹¹ G. Winter, *op cit*, p. 381.

⁹² *Ibid*, p. 381.

Consideraremos el proyecto del Banco Mundial como una construcción social, resultado de la confrontación y de interacciones entre diversos actores que pertenecen a la administración pública y a la sociedad civil ecuatoriana, o que provienen de instituciones internacionales. El análisis del PRODEPINE permitirá, entre otras cosas, el poner en valor las últimas transformaciones que han marcado las relaciones entre las organizaciones indígenas y el Estado ecuatoriano.

Mostraremos que cada uno de esos actores posee una racionalidad e intereses propios, cuya confrontación termina en la construcción de un referencial, que constituye de alguna manera la guía de referencia de la política pública. Pierre Muller⁹³ lo define así: «El conjunto de normas o imágenes de referencia en función del cual se definen los criterios de intervención del Estado así como los objetivos de la política considerada». En el caso de nuestra investigación, la noción de referencial toma sentido si tomamos en cuenta que lo referencial es el reflejo de creencias, de valores, de representaciones del mundo, de todos los actores que participan en su elaboración; entonces podemos interrogarnos sobre cómo PRODEPINE pudo nacer de valores tan diversos como antagónicos, como son los del Banco Mundial, del Estado ecuatoriano y de las organizaciones indígenas. Estas últimas, actrices novatas en el juego político ecuatoriano, introdujeron reglas y modalidades de acción que son propias a ellas en la formulación del PRODEPINE, así como en su ejecución. Intentaremos discernir los juegos de poder, los conflictos, las relaciones de fuerza o las alianzas que pudieron emerger en el transcurso de las diferentes etapas del proyecto. Podrán aparecer las interacciones existentes entre el Banco Mundial, el Estado y la sociedad civil en Ecuador, y las fronteras a veces engañosas e indeterminadas entre los actores.

Como lo indica Andy Smith,⁹⁴ el enfoque desarrollado por Pierre Muller implica interesarse en los orígenes mismos de la acción pública, de «subir cuesta arriba las interacciones entre los actores para comprender lo que les empuja y les motiva a adoptar sus estrategias respectivas».⁹⁵

⁹³ P. Muller, *op. cit.*, 1992, p. 26.

⁹⁴ A. Smith, «L'analyse comparée des politiques publiques: une démarche pour dépasser le tourisme intelligent?». En *Revue Internationale de Politique Comparée: «L'analyse comparée des politiques publiques»*, vol. 7, número 1, verano 2000, Universidad De Boeck, p. 13.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 14.

Recurriremos al estudio de las explicaciones dadas por los autores sobre la génesis y la formulación del PRODEPINE. Este enfoque nos permitirá determinar sus propios esquemas o referencias cognitivas y normativas e identificar discursos o percepciones diferentes, según los valores, creencias, posiciones e intereses de cada uno de ellos.⁹⁶

Aplicándose más bien a identificar las lógicas de poder y el conjunto de las creencias y paradigmas que aparecen en el origen de las políticas, el enfoque cognitivo descuida, según nuestro sentir, el dar un lugar preciso al Estado. Para las necesidades de nuestro estudio, nos situaremos en relación a dos tradiciones principales que se han interesado en el análisis del Estado: el enfoque estatal y el enfoque plural. En lo que tiene que ver con el primero, concibe que la sociedad es un producto del Estado, cuya acción trasciende los intereses particulares de la sociedad civil y ocupa un lugar central en las relaciones sociales.

Esta visión otorga un rol primordial a las instancias estatales en la definición de los intereses sociales, así como en la producción de las políticas públicas.⁹⁷ Esta perspectiva no conviene mucho al estudio del proyecto del Banco Mundial en el sentido que el Estado no tiene un rol motor ni en su fase de elaboración ni en su fase de ejecución.

El enfoque plural, al contrario, afirma que el Estado resulta de las interacciones entre diversos actores; la acción pública es solo producto de los enfrentamientos, presiones o acuerdos entre los diferentes grupos de interés. En ese caso, el Estado solo tiene un rol de *representación*, y los representantes de diversas comunidades de pertenencia (asociaciones, sindicatos, grupos de interés) de la sociedad, son los actores de la acción pública, expresión de sus intereses, elecciones o preferencias.⁹⁸

Como lo habíamos mencionado, PRODEPINE presenta mayor interés al ser el resultado de múltiples interacciones entre los representantes de una organización multilateral, del Estado ecuatoriano, y de una nebulosa de organizaciones indígenas representantes de diferentes etnias del país. Así, privilegiaremos el enfoque plural, que da mayor importancia al juego de actores, al producto de sus interacciones.

Refiriéndonos a la sociología de las organizaciones, consideraremos al proyecto PRODEPINE como un subsistema funcionalmente diferenciado

⁹⁶ P. Muller e Y. Surel, *op cit*, 1998, p. 56.

⁹⁷ *Ibid*, p. 35.

⁹⁸ P. Muller y Y. Surel, *op. cit*, p. 39.

del sistema global, persiguiendo sus propios objetivos, pero manteniendo relaciones con otros subsistemas.⁹⁹ Este análisis, desarrollado por Parsons,¹⁰⁰ permite relacionar la sociedad con las organizaciones que reproducen la estructura. Así, según esta perspectiva, veremos cómo el proyecto del Banco Mundial —como organización propia— participa en el funcionamiento y en la evolución de la sociedad ecuatoriana en la que se inserta persiguiendo objetivos y cumpliendo funciones propias.

Nuestro método es ante todo empírico, busca extraer diferentes modelos de análisis de los elementos más apropiados para nuestro estudio. Veremos que son más o menos operativos, según las fases particulares del proyecto PRODEPINE.

En este enfoque de las políticas públicas, igualmente se debe asociar la noción de desarrollo. Como lo subraya Brinkerhoff,¹⁰¹ el desarrollo implica la elaboración de políticas públicas; también conlleva negociaciones entre los beneficiarios del desarrollo con las instituciones de Estado y grupos de interés, a los cuales se adjuntan los representantes de las organizaciones internacionales, como en el caso de esta investigación. Por otra parte, David Booth¹⁰² afirma que el desarrollo y sus prácticas están necesariamente ligados a las representaciones y a las orientaciones políticas.

Estudios recientes ponen en relieve el hecho de que la democracia y el desarrollo requieren de un Estado fuerte, en colaboración con una sociedad civil activa.¹⁰³ El desarrollo y el campo político están estrechamente ligados, particularmente a la construcción de políticas públicas.

Estas consideraciones son primordiales para este estudio, en el sentido en que las organizaciones indígenas en el Ecuador son consideradas por los responsables de las políticas públicas como parte de la sociedad civil organizada.

⁹⁹ C. Lafaye, *La sociologie des organisations*, Nathan, 1996, p. 33.

¹⁰⁰ El análisis de Talcott Parsons es desarrollado en C. Lafaye, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰¹ D. Brinkerhoff, «Institutional Development in World Bank projects: analytical approaches and intervention designs». En *Public Administration and Development*, vol. 14, número 2, RIPA, pp. 135-151.

¹⁰² D. Booth, *Rethinking Social Development theory, Research and Practice*, Longman Scientific and Technical, Harlow Burntmill, 1994, p. 56.

¹⁰³ A. Leftwich, «Governance, Democracy and Development in the Third World». En *Third World Quarterly*, 1993, vol. 14, número 3, pp. 605-624.

Esta tesis estudia no solamente el rol de las organizaciones indígenas en las negociaciones y la elaboración del proyecto PRODEPINE, sino también las implicaciones políticas de su agenda relativa al desarrollo. De igual manera, este estudio nos permitirá comprender la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones creadas para asegurar el desarrollo y sus interacciones con los indígenas. El sociólogo Anthony Bebbington¹⁰⁴ muestra que los beneficiarios de las políticas de desarrollo que participan en las primeras etapas de un proyecto amplían su influencia sobre las instituciones y su capacidad de distribuir los recursos.

Los últimos estudios en materia de desarrollo rural se deben considerar en el marco de esta investigación, ya que toman en cuenta la complejidad de las relaciones a nivel local, la diferencia cultural y las influencias de la agenda indígena sobre las agencias externas y especialistas en desarrollo.

En esta próxima sección, se presentarán los elementos necesarios para entender las particularidades políticas y culturales del Ecuador, país de América Latina seleccionado con el fin de estudiar cierto tipo de acción pública, configurado en un proyecto de desarrollo para los pueblos indígenas, denominado PRODEPINE.

Enfoques de terreno

Con el objetivo de comprender todas las dimensiones de la investigación, es necesario presentar brevemente la construcción del Estado ecuatoriano y la relación mantenida con los indígenas. Precisemos que, en el caso de América Latina, la palabra indígena se refiere a los descendientes de los primeros habitantes del continente americano.

Como se mencionó antes, la historia de los pueblos indígenas en América Latina está profundamente marcada por la Conquista española en el siglo XVI. La población indígena de América del Sur pasa, en varios decenios, de entre 30 y 50 millones, a menos de 10 millones, como consecuencia de los efectos combinados de las epidemias y de las masacres.¹⁰⁵

¹⁰⁴ A. Bebbington y F. Carroll, *Induced Social Capital and Federation of the Rural Pool Social Capital Initiative*, citado en *The World Bank Working Paper*, número 19, Washington D.C., WB.

¹⁰⁵ Y. Lacoste, *op cit.* p. 789.

Cabe remarcar que existe una gran controversia sobre el número de indígenas que puede llegar a ser hasta tres veces superior, según la definición que se les atribuye.

Ciertos estudios contabilizan entre 34 y 40 millones de autóctonos en América Latina (es decir, entre el 8% y 10% de la población),¹⁰⁶ mientras que, en el Ecuador, el porcentaje varía entre 10% (según ciertos investigadores en ciencias sociales que se basan en los resultados de los censos nacionales) y 40% de la población, cifra reivindicada esencialmente por las organizaciones indígenas del país.¹⁰⁷ Este dato representa una materia eminentemente política en estos países, donde la existencia de los indígenas ha sido simplemente negada por las instituciones del Estado.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la población indígena ecuatoriana en 2001 era de 1,6 millones de personas; es decir, el 13,3% de la población ecuatoriana. Se constata que estas cifras no coinciden ni con aquellas de las organizaciones indígenas,¹⁰⁸ ni con las del Sistema Nacional de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)¹⁰⁹. En el año 2001, este último publicó la cifra de indígenas: 38% de la población. Sesenta por ciento de los pueblos indígenas están establecidos en las zonas rurales; el porcentaje más alto se encuentra en la Sierra (63%), seguido por la Costa (26%), y el 10% en la región Amazónica.¹¹⁰

El Ecuador cuenta actualmente con veintiocho grupos étnicos, reagrupados en ocho grupos etnolingüísticos, que conforman catorce *pueblos y nacionalidades*, la más numerosa es la nacionalidad Quichua, que representa más del 80% de la población indígena.

¹⁰⁶ W. Assies, G. Van der Haat, A. Hoekema, *op cit.* 1999, p. 23.

¹⁰⁷ M. Van Nieuwkoop y J. Uquillas, «Defining Etnodevelopment in Operational terms, Lessons from Ecuador Indigenous and Afroecuadorian Peoples Project, *LCR Sustainable Development Working Paper* número 6. The World Bank-Latin America and the Caribbean Region-Environmentally and Socially Sustainable Development SMU, 01/2000, p. 4.

¹⁰⁸ Banco Mundial y PRODEPINE, Project Appraisal Document, Indigenous and Afroecuadorian Development project, Washington DC World Bank, 15/12/1997.

¹⁰⁹ www.siise.gob.ec, Sistema Nacional de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Ministerio de Bienestar Social, 2001, Quito.

¹¹⁰ *Ibid.*

Los quichuas están divididos culturalmente entre sí, en diferentes pueblos, tales como el pueblo Otavalo, en la Sierra Norte, o el Saraguro, en la Sierra Sur.¹¹¹

Luego de la independencia del Ecuador, proclamada en 1822, el Estado de derecho ecuatoriano se promulgó; su fundación se inspiró básicamente en conceptos jurídicos liberales heredados de la Revolución Francesa. También en la primera Constitución del país, adoptada en 1830, se puede apreciar la traducción de los conceptos liberales: se afirma la soberanía del pueblo, la división tripartita del poder: ejecutivo, legislativo y judicial, y sobre todo el principio de Estado-Nación que anuncia el tratamiento que sería reservado a la población indígena del país. En esta misma Constitución, se podía leer que los indígenas eran «un pueblo miserable»¹¹² que no poseía ningún derecho específico. Redactada por la élite de un país oligarca, la Constitución no otorgaba ningún lugar a la población indígena. Para la antropóloga ecuatoriana Lourdes Tibán,¹¹³ la independencia constituyó una simple transferencia de poder a los mestizos, y particularmente a los terratenientes y a los militares. Estos últimos institucionalizaron un tratamiento inhumano a los indígenas, procediendo a la confiscación de sus tierras y obligándolos a trabajar en condición de esclavos sujetos a discriminaciones y humillaciones. Lourdes Tibán concluye de este rápido recorrido histórico de los pueblos y nacionalidades indígenas que «la pobreza, el analfabetismo, la miseria que marcan las condiciones de vida de los indígenas no son producto de sus raíces históricas sino el fruto directo de la invasión y de la dominación española».¹¹⁴

A lo largo de los siglos XIX y XX, el Estado pretendió *civilizar* a los indígenas, haciendo de ellos ciudadanos hispanoparlantes blancos y mestizos,¹¹⁵ negando su particularidad étnica, lingüística y cultural. Estableció políticas de asimilación creando un conjunto de instituciones, de agencias especializadas en el desarrollo económico y social con el objetivo de homogeneizar a la población indígena, tentativas que

¹¹¹ J. Uquillas, *Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los pueblos indígenas y afroecuatorianos: el caso del PRODEPINE*, 10-20 de julio de 2002, p. 4.

¹¹² *Enciclopedia del Ecuador*, Quito, 2000, p. 211.

¹¹³ L. Tibán G. *Derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Ecuador: Aplicabilidad, Alcances y Limitaciones*, INDESIC y Fundación Hanns Seidel, 2001, p. 25.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 29.

¹¹⁵ A. Guerrero «Equateur, discours et représentation politique des indigènes». *En Problèmes d'Amérique Latine*, La Documentation Française, número 19, 10/1995, p. 105.

fracasaron por diversas razones, entre otras financieras, a principios de los años ochenta.

Los indígenas van a aprovechar esta oportunidad para reforzar sus organizaciones de base, que habían emergido desde 1960, particularmente en la Sierra.¹¹⁶ Estas no se basarán en un sistema llamado *clasista*, fundamentado en las clases sociales y los sindicatos, sino en la reivindicación de las diferencias étnicas que reflejan la expresión de nacionalidades y pueblos indígenas.¹¹⁷ Los pueblos indígenas van a reivindicar por primera vez su particularismo identitario y utilizarlo como argumento político con el objetivo de obtener un reconocimiento de parte del Estado ecuatoriano.¹¹⁸ Así, como resultado de estos pedidos, asistimos, en los años noventa, a la aparición y construcción de nuevas solidaridades étnicas, que se manifiestan mediante una conexión de organizaciones indígenas desmarcándose del poder local de ese entonces.¹¹⁹ Este modelo cuestiona el antiguo sistema vertical

¹¹⁶ Se utiliza este término para designar a la región de la Cordillera de los Andes que atraviesa el Ecuador de Norte a Sur.

¹¹⁷ Durante los años sesenta y setenta, aparecieron organizaciones como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, FENOC (1968), o la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas, FENOCIN, actualmente llamada Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador: FENOCIN (1988).

En el Ecuador, los pueblos indígenas se autodefinen como nacionalidades que tienen «un mismo origen, una historia común, lenguas propias y regidas por sus propias leyes, costumbres, creencias y formas de organización social, económica y política...». En CONAIE, *Proyecto Político de la CONAIE*, IBIS, Quito, 1997, p. 47-Cf. Anexo número 5 «Pueblos y Nacionalidades del Ecuador», p. 404.

El CODENPE define a las nacionalidades así: «El pueblo como el conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano que se definen como tal, que poseen una cultura, historia, lengua en común, que viven en un territorio determinado, a través de sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica y el ejercicio de una autoridad propia». Según el organismo representativo de los pueblos indígenas, las nacionalidades no son sinónimos de nación y tampoco se oponen, la nación es una categoría del Estado, que implica un sentimiento de pertenencia a un territorio soberano, mientras que la nacionalidad hace referencia a la unidad histórica, de lengua, de cultura, y de formas propias de ejercicio social, lo que implica que en una nación puede existir una diversidad de nacionalidades, sin afectar a su soberanía y a su existencia como unidad.

¹¹⁸ Precisemos a este propósito que hasta, los años 1984-1985, el movimiento indígena formula pedidos en el plano cultural, tales como el apoyo a las culturas étnicas o la alfabetización bilingüe, que serán asumidos —si no es en su totalidad, al menos particularmente— por la clase política ecuatoriana, sin ver en ello ningún desafío desmedido.

¹¹⁹ A. Guerrero, 2001, *op. cit.*, p. 60. Según el antropólogo ecuatoriano A. Guerrero, el nacimiento de las organizaciones indígenas está directamente relacionado a la desintegración de las haciendas, y a la caída del poder local administrado por el cuadrilátero: patrón, sacerdote, jefe político local, y habitantes del pueblo.

de organización corporativa que predominaba en los campos bajo el control del Estado.

Hoy en día, el movimiento indígena ecuatoriano figura como uno de los mejor organizados de América Latina, tanto por su estructura piramidal (horizontalmente en la base y verticalmente hacia lo alto), así como por el alto nivel de capital social que lo caracteriza. Se contabilizan más de 2.300 organizaciones indígenas a nivel local¹²⁰ (comunidades, cooperativas a nivel comunitario), así como 180 organizaciones, asociaciones, uniones y federaciones, afiliadas a las organizaciones nacionales, regionales y provinciales.

Hagamos énfasis desde ya en el rol de federación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador: la CONAIE,¹²¹ la más

¹²⁰ En este punto de la presentación del movimiento indígena ecuatoriano, es necesario hacer referencia a su estructura organizacional, incluyendo las organizaciones locales, provinciales, regionales y nacionales. El nivel de organización local que reviste una importancia central a nivel político y social, está formado primeramente por las comunidades de base integradas por las familias que viven al interior de una jurisdicción territorial comunal determinada. Luego vienen las Organizaciones de Segundo Grado (OSG), que son el fundamento de la organización indígena a nivel local. Andrés Guerrero las califica de «superestructura no estatal que asegura la coordinación entre las comunas, las cooperativas o asociaciones pertenecientes a una misma parroquia o a varias de ellas». Para Lourdes Tibán, se trata de un conjunto formado por la «unión de comunidades de base de un sector determinado o de una parroquia». Ella pone como ejemplo la Unión de Organizaciones Campesinas de Mulalillo (UNOCAM), formada por las catorce comunidades indígenas y campesinas de la parroquia de Mulalillo, provincia de Cotopaxi. En L. Tibán G. *op. cit.* p. 51.

Viene después la organización provincial, conocida como Organización de Tercer Grado (OTG), que se forma por la unión de las OSG y se reúnen en asambleas convocadas por las confederaciones nacionales.

Por otra parte, se cuenta con tres organizaciones indígenas regionales formadas por la unión de OSG: la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Quichua del Ecuador (ECUARUNARI), presente en la región Sierra. La Coordinación de Organizaciones Indígenas y Negras de la Costa Ecuatoriana (COINCE), presente en la región costera, y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENAIE), en la región amazónica.

Compartiremos la opinión de Gramsci, según la cual el poder no se reduce a los espacios centrales ni a las instituciones estatales. Según él, el mejor de los poderes es aquel que logra situarse al interior de todos los pequeños espacios de la estructura del tejido social. En ese contexto, las organizaciones locales indígenas toman importancia.

Finalmente, evocamos aquí la existencia de organizaciones nacionales que volveremos a mencionar en el transcurso de la investigación, organizaciones provinciales, las más representativas la CONAIE, la FENOCÍN y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE). Lourdes Tibán precisa que la CONAIE posee la presencia política más importante, y un fuerte poder de convocatoria desde su formación hasta la actualidad. En L. Tibán G. *Ídem*, p. 52.

¹²¹ CONAIE, *Las Nacionalidades Indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo*, Tincui-Abya Yala, 1989.

grande organización indígena del país, creada en 1986, que tendrá un rol fundamental en la preparación y ejecución del PRODEPINE, y a nivel macro, en la elaboración de un discurso propio que permite la representación directa de la población indígena.

Sin embargo, no se puede concluir que existe una unidad del movimiento indígena, que existe solamente en los espíritus de algunos irreductibles que se rehúsan a ver la realidad de las evidencias. Como lo menciona el antropólogo ecuatoriano Andrés Guerrero,¹²² las múltiples organizaciones no conforman un aparato burocrático unificado y jerarquizado, sino un conjunto heterogéneo. Cada organización funciona de manera autónoma, con sus propios objetivos e intereses que pueden ser similares o antagónicos a las otras instituciones locales o regionales.¹²³ Las estrategias utilizadas entran frecuentemente en competencia, con el fin de obtener recursos tanto materiales como simbólicos por parte del Estado o de organizaciones internacionales. En esta óptica, trataremos de determinar la o las estrategias empleadas por las organizaciones indígenas para obtener el financiamiento del PRODEPINE desde el Banco Mundial.

La ausencia de consenso entre las organizaciones indígenas se vincula con la particularidad del movimiento indígena ecuatoriano, que consiste en «una multiplicidad de experiencias y de dinámicas locales».¹²⁴ Andrés Guerrero afirma: «[...] no se trata de un movimiento único, ni de iniciativas o decisiones tomadas por cumbres políticas a nivel nacional, queriendo crear a como dé lugar una organización». Según él, esta especificidad explica el débil nivel de coordinación y de entendimiento que puede resultar en una «política indigenista fragilizada y disminuida en términos de eficacia».¹²⁵

Sin embargo, Guerrero estima que la convergencia de los diversos momentos es posible cuando se trata de espacios más amplios. Cuando se presentan problemas mayores —variables según la coyuntura política: reivindicar la baja de precio del gas o del transporte, la integración de los derechos colectivos en la Constitución, la destitución del presidente

¹²² A. Guerrero, 1995, *op. cit.*, p. 63.

¹²³ Fernando Rango confirma la existencia de varias corrientes ideológicas en el seno del movimiento indígena. En *Diagnóstico de la situación de los pueblos indígenas del Ecuador, estrategias y acciones*, Secretaría Técnica- Comité del Decenio de los Pueblos indígenas del Ecuador, 1997, p. 106.

¹²⁴ A. Guerrero, 1995 *op. cit.*, p. 63.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 63.

de la República¹²⁶— estrategias comunes se llevan a cabo: revueltas nacionales¹²⁷ u ocupación de las carreteras y de tierras con el fin de obtener una legitimidad con los poderes públicos y los objetivos fijados. Esta forma de acción colectiva y política fue la primera adoptada por los dirigentes indígenas, abriéndose así un espacio en la esfera pública y afirmando una práctica social de resistencia frente a la dominación étnica del Estado-Nación.

Gracias a este tipo de acciones de gran amplitud, la población indígena adquiere un estatus de actor social y político preponderante en el seno de la sociedad. Se constituye así en una comunidad colectiva¹²⁸ capaz de hacer frente al discurso de dominación de la sociedad blanca y mestiza. Además, esas experiencias nuevas que ponen a la luz una nueva fuerza social contribuyen al cambio de la cultura política y de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y los partidos políticos.

Sobre eso, Evelina Dagnino¹²⁹ estima que los pueblos indígenas están viviendo un proceso de redefinición del poder local, de la ciudadanía y de la democracia.

De igual manera, los dirigentes o los miembros de las organizaciones van a modificar su discurso. Estos últimos se apoyarán no en la condición de campesino, que fue durante mucho tiempo la condición de los indígenas, sino sobre la idea de que el indígena es un sujeto históricamente oprimido y excluido de la sociedad; legitimando así las reivindicaciones políticas formuladas tales como la autodeterminación, el autogobierno, la plurinacionalidad, los territorios étnicos... También adaptando el análisis de Christian Gros¹³⁰ al caso ecuatoriano, podemos afirmar que la evolución del movimiento indígena traduce menos una actitud de resistencia o de aislamiento en la diferencia, que una real

¹²⁶ Golpe de Estado del 21 de enero de 2000, organizado por una parte de la Junta Militar y del movimiento indígena, que destituyó al presidente Jamil Mahuad después de pronunciarse a favor de la dolarización.

¹²⁷ La revuelta de 1990 marcó un cambio en la afirmación política del movimiento indígena, pero fue el levantamiento de 1994 el que provocó un cambio real de percepción hacia los indígenas; en lo sucesivo, la problemática indígena se vuelve un tema público, asistimos a una negociación política entre los indígenas, el presidente y los propietarios de los territorios, pero sobre todo asistimos a la legitimación del discurso indígena.

¹²⁸ B. Anderson habla de «comunidad imaginaria nacional». B. Anderson, *Comunidades imaginadas*, FCE, 1993, pp. 43-63.

¹²⁹ E. Dagnino, «Culture, citizenship and democracy: changing discourses and practices of the Latin American left». En Álvarez S. *et al.*, *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press inc., 1998, p. 57.

¹³⁰ C. Gros, *op. cit* 2002, p. 59.

voluntad de ser parte integrante de la sociedad y de participar como ciudadanos a cabalidad.

A partir de los años ochenta, empieza a generarse en América Latina un nuevo indigenismo, que viene a romper con el antiguo discurso estatal asimilador. Este neoindigenismo se traduce sobre todo a nivel de los instrumentos jurídicos, tales como la Constitución ecuatoriana, elaborada en 1998. Reconoce por primera vez el carácter multiétnico y pluricultural del Estado, y la existencia de nacionalidades y de pueblos indígenas. Para Van Cott¹³¹, el reconocimiento de los derechos de los indígenas, por parte de numerosos Estados de América Latina se debe vincular con la redefinición de la democracia de fines de los años ochenta.

De igual manera, en los años noventa, nacen organizaciones de Estado que tienen por objetivo elaborar políticas hacia los pueblos indígenas. Se suceden así; la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y de Minorías Étnicas (SENAIME, 1996), el Ministerio Étnico Cultural, y el Consejo Nacional de Planificación y de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN, 1997), quienes inauguraron la política de Estado hacia los pueblos indígenas en el Ecuador.

Estos organismos precursores, nacidos de gobiernos populistas¹³² algunos de ellos, han obtenido resultados muy limitados, que responden más a reivindicaciones puntuales y coyunturales que a una verdadera política de Estado elaborada a largo plazo.¹³³

A partir de 1998, se crea el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE, organismo adscrito a la Presidencia de la República y reconocido por el Estado a través de un decreto ejecutivo.

Este organismo tendrá —lo veremos más adelante— un rol preponderante en la elaboración y la ejecución del proyecto del Banco Mundial.

¹³¹ D. L. Van Cott et al., *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, London, St Martin's, St Martin's press, 1994, p. 87.

¹³² Citemos sobre todo el caso del gobierno de Abdalá Bucaram, populista mentalmente incapaz, destituido por el pueblo ecuatoriano, actualmente exiliado en Panamá. Durante su presidencia, fue creado el Ministerio Étnico Cultural.

¹³³ F. Rango, *Diagnóstico de la situación de los pueblos indígenas del Ecuador, estrategias y acciones*, Secretaría Técnica, Comité del Decenio de los Pueblos Indígenas del Ecuador, 1997, p. 103.

Se observa igualmente, como acto de buena intención del gobierno ecuatoriano, la ratificación de la Convención 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en 1998.

Este conjunto de acciones que conllevan el reconocimiento de los indígenas por parte del Estado, o *neoindigenismo*, tiene de todas maneras algunos cuestionamientos. Efectivamente, esta política, que se puede calificar como discriminación positiva, ratifica la *construcción de una frontera étnica*, que dividiría a la población en dos categorías: aquella que se beneficia de las diversas políticas e instrumentos jurídicos, y aquella que queda excluida. En Ecuador, el problema se manifiesta de manera concreta cuando asistimos a la *creación* de nuevas etnias que reivindicar los derechos acordados de facto a los pueblos indígenas.

Podemos igualmente interrogarnos sobre la naturaleza de las reivindicaciones étnicas y la incidencia que pueden tener en la construcción del Estado-Nación. En el caso del Ecuador, estas reivindicaciones —tales como el pedido de autonomía—, no simbolizan ni la búsqueda de independencia ni la creación de nuevos Estados; sin embargo, vienen a cuestionar el carácter unitarista y centralizador del Estado, y crean la posibilidad de dejar de identificar al Estado con una sola y única *nación ecuatoriana*.

Finalmente, en los años ochenta, mientras América Latina era golpeada por una regresión económica, los pueblos indígenas reforzaron sus organizaciones y sus alianzas estratégicas.¹³⁴ A partir de los años noventa, estos últimos se transformaron en verdaderos actores de la sociedad ecuatoriana, ocupando cargos políticos a nivel local. En realidad, en el año 2000 existían 400 representantes indígenas en las juntas parroquiales; veintisiete municipalidades y veinte consejos provinciales estaban representados por miembros de Pachakutik, rama política de la CONAIE. A nivel regional, contaban con cinco prefectos indígenas y a nivel nacional, seis indígenas habían sido elegidos en el seno del Parlamento, y dos en el gobierno de Lucio Gutiérrez, presidente de la República del Ecuador desde enero de 2003.

Volveremos a topar este tema, ya que este nuevo tipo de participación política rompe con las acciones colectivas llevadas a cabo por los indígenas hasta ese entonces: levantamientos, movilizaciones populares, ocupación de espacios públicos.

¹³⁴ J. Uquillas, *op cit.* p. 3.

Esta breve recapitulación de la historia del movimiento indígena en el Ecuador ilustra un proceso identificado por el sociólogo Michel Wieviorka,¹³⁵ que tiene que ver con la producción de identidades colectivas. Sujetos a la dominación desde la Conquista española, al rechazo, a la descalificación, los pueblos indígenas de América Latina tomaron conciencia de la necesidad de operar una ruptura con esta situación para «constituirse plenamente en sujeto moderno».¹³⁶ Según el sociólogo, esta ruptura o caída es la primera etapa necesaria para el surgimiento de una identidad colectiva que supone igualmente el recurso a fuentes culturales o simbólicas que permitan «a los actores definirse en términos positivos y no solamente en referencia a una privación o a una estigmatización».¹³⁷ En el caso del Ecuador, las organizaciones indígenas van a expresar su voluntad de poner fin a quinientos años de sujeción a la sociedad blanca y mestiza, recurriendo a un discurso fundamentado en la puesta en valor de la identidad indígena, de sus valores y tradiciones ancestrales.

Contemplaremos al movimiento indígena primero desde un enfoque de elección racional, según el cual se emparenta con un grupo de interés y desarrolla estrategias para obtener beneficios de tipo político o económico. Pero limitar el análisis del movimiento indígena a esta única perspectiva utilitarista, sería reductor en el sentido en que también es productor de significados y de valores, por lo que se le debe atribuir también una dimensión simbólica que es necesario tomar en cuenta para esta investigación.

Exposición de la problemática

La problemática principal se podría resumir de la siguiente manera: proponiendo como postulado inicial que un proyecto de desarrollo elaborado por una organización multilateral puede ser considerado como una política pública, el objetivo de esta investigación es mostrar cómo una acción llevada a cabo conjuntamente por un organismo internacional y un Estado puede transformar un espacio público insertando nuevos valores y normas políticas y sociales. En el caso ecuatoriano, nos preguntaremos cómo el proyecto del Banco Mundial rompe con el esquema clásico de intervención y promueve la participación comunitaria, la descentralización y una nueva forma de

¹³⁵ M. Wieviorka, *La Différence*, Balland, 2001, p. 125.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 125.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 125.

ciudadanía que podríamos calificar de étnica, haciendo referencia a Will Kymlicka.¹³⁸ Veremos que PRODEPINE moviliza a actores heterogéneos y estudiaremos en qué medida las políticas a favor de los pueblos indígenas se delinearán a nivel internacional a través de organizaciones multilaterales, o a nivel infranacional a través de grupos sectoriales.

Este estudio planteará una serie de interrogaciones sobre la relación entre el Estado y el Banco Mundial: la organización internacional, a través del PRODEPINE, poniendo en marcha proyectos educativos, sociales o de infraestructura en zonas donde la cobertura del Estado es deficitaria, ¿no viene a interferir con el dominio de la acción pública?

¿En qué situación se puede hablar de cooperación entre el Estado y el organismo multilateral, o de injerencia por parte de este último? ¿El espacio del Banco, una vez terminado el proyecto, será ocupado por el Estado o por las organizaciones indígenas? ¿El proyecto saca a la luz la incapacidad de la administración ecuatoriana de gestionar la problemática indígena; el Banco Mundial sustituye al Estado y aparece como una herramienta de regulación? ¿PRODEPINE promueve esta política de Estado hacia los pueblos indígenas que estaba haciendo falta en Ecuador?

Por otra parte, esta investigación hace un llamado a la reflexión sobre el rol que tienen las organizaciones indígenas, sean estas nacionales, regionales o locales: ¿qué influencia tienen en la sociedad ecuatoriana actual? ¿Cuáles son sus recursos materiales y simbólicos y sus medios de acción? ¿A qué estrategias recurren frente a los poderes públicos y las instituciones internacionales? ¿Estas estrategias están al servicio de los intereses generales de la sociedad ecuatoriana o responden solamente a intereses particulares? ¿Podemos identificarlas con distintos grupos de interés?¹³⁹

¹³⁸ W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 11.

¹³⁹ Retomamos la definición de Nathalie Affre: «Grupo profesional y sistematizado que tiende a promover intereses específicos y desarrolla una estrategia de influencia hacia un responsable, a excepción de los casos en que la ONG acoge los poderes públicos para defender los intereses corporativos». En N. Affre, *Transnationalité*, «Engagement humanitaire, politiques publiques: interactions entre les activités des organisations non gouvernementales (ONG) et la mise en oeuvre de l'action publique des États. L'exemple du Guatemala», Tesis de doctorado dirigida por O. Dabène, 05/01/1999, p. 34.

El objetivo de esta investigación es preguntarse sobre la validez de una política de reconocimiento¹⁴⁰ como puede ser PRODEPINE. Este proyecto, como se ha mencionado anteriormente, está dirigido exclusivamente a las poblaciones indígenas y negras del Ecuador, y pone en marcha acciones educativas, sociales y ambientales para mejorar sus condiciones de vida y reforzar su participación. Por este hecho, ¿puede ser asociada a una política de discriminación positiva? ¿En qué medida favorece la integración de los indígenas a la sociedad ecuatoriana o, al contrario, engendra la creación de una división étnica con la población mestiza?

¿El Banco Mundial permite insertar o legitimar una nueva problemática en relación a la pertenencia a diversos grupos étnicos y culturales, en una sociedad hasta ahora resistente a este reconocimiento? Nos preguntaremos si PRODEPINE, efectivamente, participa en la creación de un nuevo «pacto social», que reemplace las relaciones verticales de subordinación por una relación más igualitaria entre los pueblos indígenas y el Estado ecuatoriano.

El objetivo a lo largo de esta investigación será el de identificar a los grupos dominantes susceptibles de tener o haber tenido un papel en la elaboración del proyecto del Banco Mundial. Nos preguntaremos si estos actores pudieron, a través de su intervención, favorecer la inscripción de nuevos problemas en la agenda política. Veremos si es posible engendrar cambios en la percepción de los problemas dados, en función de sus propios conceptos, de sus ideas o convicciones. También se identificará el juego de interacción entre los actores y la articulación de los mecanismos constitutivos de la decisión en el transcurso de la elaboración progresiva de la política. Se intentará discernir las relaciones entre el Banco Mundial y los poderes públicos ecuatorianos en el marco de su intervención. Finalmente intentaremos determinar si el proyecto PRODEPINE está realmente adaptado a las necesidades de la población, o si solamente es el resultado de negociaciones entre grupo de presión, y por ese hecho no favorece a los beneficiarios potenciales.

Este proceso consistirá en determinar no solamente las condiciones de recepción de los beneficiarios, sino también el lugar que ocupan en las distintas fases del proyecto.

¹⁴⁰ M. Wieviorka, *La Différence*, Baland, Paris, 2001, 201 p.

Para terminar, subrayemos que no existen, según nuestro conocimiento, estudios anteriores que analicen un proyecto de desarrollo hacia la población indígena que utilice las herramientas metodológicas propias de las políticas públicas.

En resumen, se intentará sacar conclusiones en tres problemáticas principales: la cooperación internacional y las políticas públicas, la gobernanza aplicada a los proyectos de desarrollo, el tratamiento de la diferencia cultural en una acción pública y las acciones de discriminación positiva.

Se realizó un trabajo de investigación a partir de diversas herramientas metodológicas que se expondrán en la próxima sección.

Elementos metodológicos

En primer lugar, la investigación nos llevará a considerar como objeto de estudio el proyecto PRODEPINE del Banco Mundial, elaborado entre 1995 y 1998, y ejecutado entre 1998 y 2002. El estudio se limitará al análisis de la génesis, estudiando las condiciones que permitieron el surgimiento del proyecto, a su elaboración como acción pública, así como su modo de funcionamiento durante la fase de ejecución. Este será el escenario de interacciones múltiples entre los actores implicados. De esta manera, el trabajo no constituye una evaluación del PRODEPINE, considerando, por una parte, que los impactos sociales, económicos o políticos solo son medibles a largo plazo y, por otra parte, el trabajo sería totalmente distinto y necesitaría el empleo de otras herramientas metodológicas, distintas a las que se han escogido en este caso.

Este tipo de proyecto inaugura una nueva política del Banco Mundial por diversas razones. PRODEPINE es un proyecto piloto, en el sentido en que es el primer proyecto financiado por el Banco Mundial, cuya realización y ejecución son confiadas a los propios interesados: los pueblos indígenas definidos de la siguiente manera: «El indígena en el Ecuador se define por la pertenencia de un individuo a una nacionalidad específica y por su aceptación como tal por los integrantes de esta unidad sociocultural».¹⁴¹

Por otra parte, este proyecto es *integral*, pues busca no solamente el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población, sino también lo que el Banco Mundial llama la revitalización cultural; es

¹⁴¹ www.worldbank.org.

decir, «el fortalecimiento de la cultura propia, de la identidad y de la interculturalidad de los pueblos indígenas de la Sierra, de la Amazonía y de la Costa».¹⁴² Otro objetivo del proyecto es el de fortalecer su integración en el seno del espacio público nacional, partiendo de la constatación de que la «población indígena y negra del sector rural fue excluida de la construcción del Estado nacional y de las políticas sociales, económicas y culturales».¹⁴³

Los objetivos del Banco Mundial son, a la vez, económicos, políticos, sociales y culturales. Para el Ecuador, PRODEPINE representa el proyecto de desarrollo destinado a los pueblos indígenas más importante de la historia del país.¹⁴⁴

Con respecto a la metodología adoptada a lo largo de este trabajo, se siguió un proceso esencialmente empírico, fundamentado en diferentes técnicas de encuesta. Primero se emprendió con una serie de entrevistas semidirectas,¹⁴⁵ realizadas a 39 personas; responsables de diversas organizaciones y organismos implicados en la elaboración o en la ejecución del proyecto. De esta manera, se interrogó a los representantes del Banco Mundial, aquellos asentados en el Ecuador; así como a los responsables del PRODEPINE afincados en Washington, un total de tres personas. El conjunto de consultores técnicos en la oficina nacional del PRODEPINE, encargados de la ejecución del proyecto y asentados en Quito, también formó parte de las encuestas entre 2001 y 2003; en total, siete personas. También se efectuaron entrevistas semidirectas a los dirigentes de las dos principales organizaciones indígenas a nivel nacional que formaron parte de las negociaciones del proyecto PRODEPINE: la CONAIE y la FENOCÍN (tres personas en total). Finalmente, se interrogó a los representantes de la institución del Estado encargada de los asuntos indígenas y de la ejecución del PRODEPINE: sucesivamente llamada SENAIM, CONPLADEIN y CODENPE; un total de seis personas.

Las entrevistas realizadas en español tuvieron una duración aproximada de una hora, para la mayoría de ellas. Algunas tomaron hasta dos horas. Igualmente, nos pareció necesario entrevistar a ciertas personas varias veces, en distintas etapas del proyecto, con el fin de profundizar ciertos temas.

¹⁴² PRODEPINE, *Diseño del Proyecto PRODEPINE*, Comité de Gestión del PRODEPINE, 1997, p. 24.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 23.

¹⁴⁴ M. Van Nieuwkoop y J. Uquillas, *op. cit.* p. 3.

¹⁴⁵ La lista completa de las 39 personas interrogadas se puede consultar en el anexo número 4, p. 274, y el formato de entrevista en el anexo número 3, p. 272.

Todas las entrevistas se efectuaron en el lugar de trabajo de las personas encuestadas: en Quito, el trabajo de investigación se llevó a cabo en la Oficina Nacional del PRODEPINE, en el Consejo Nacional de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, en la sede regional del Banco Mundial, así como en las distintas sedes de las organizaciones indígenas nacionales.

Para el trabajo de campo, se realizaron entrevistas a los técnicos de la Oficina Regional del PRODEPINE en Ibarra, a los beneficiarios del Centro de Salud de la comunidad indígena de Gualaquí, a los responsables indígenas de la Subsecretaría de Salud en Ibarra, al alcalde de la ciudad de Otavalo, así como en la sede de una organización indígena local en Otavalo, y al responsable de la Asamblea Parroquial de Gualaquí.

Para poder efectuar las entrevistas, se elaboró un formato que incluye preguntas generales que fueron adaptadas en función del interlocutor y de su estatus (pertenencia a una institución internacional o estatal, a una organización indígena...), y en función de su rol y grado de implicación dentro del PRODEPINE: grado de participación en las negociaciones del proyecto, implicación en la ejecución a nivel local o nacional, identificación del dominio de intervención: proyectos de carácter social, cultural o educativo.

Se utilizó el método de entrevista exploratoria de tipo cualitativo, que da prioridad al individuo-actor, y a las representaciones sociales que este desarrolla. Como se mencionó anteriormente, se privilegiará el análisis estratégico, así como la relación del individuo con su medio, en referencia a la sociología de las organizaciones, desarrollada por los sociólogos Philippe Bernoux y Ehrard Friedberg. Todas las entrevistas fueron grabadas y fueron objeto, sistemáticamente, de una retranscripción integral en el idioma del encuestado.

Sin embargo, se debe anotar que también se recogió información que se podría calificar de confidencial, fuera de grabación. Una *segunda* conversación se desarrolló después de la entrevista o en el transcurso de las discusiones informales con los entrevistados; esta información fue anotada aparte, y fue de gran utilidad para comprender mejor el proyecto del Banco Mundial.

También se realizó un trabajo de observación participativa, al asistir en calidad de encuestadora a varios eventos concebidos en el marco del proyecto, como la «Feria Intercultural» organizada en Quito en marzo

de 2001, y al seminario sobre políticas culturales (organizado al norte de Quito, en la región de Chota, en julio de 2001).

Se emprendió un trabajo de campo con los agentes de la Oficina Regional del PRODEPINE, situada en la ciudad de Ibarra (región Sierra Norte).¹⁴⁶ Formamos parte de varias reuniones en esta oficina, entrevistamos a los técnicos encargados de la puesta en marcha de los proyectos locales e hicimos un seguimiento en el transcurso de sus desplazamientos. Se entrevistó a personas de la comunidad indígena de Gualsaquí, implicadas en la construcción de su propio centro de salud, con el fin de discernir las relaciones establecidas entre los agentes del PRODEPINE, los poderes públicos locales y los miembros de la comunidad.

Este trabajo empírico de terreno (entrevistas y observación) se realizó durante dos años, entre enero de 2001 y enero de 2003, con períodos de distanciamiento de entre dos y tres meses.

Se completó el trabajo de entrevistas por medio de un análisis de los documentos producidos por la oficina nacional del PRODEPINE. Estos documentos son esencialmente informes que se presentan como balances mensuales, semestrales o anuales del proyecto, producidos por pedido del Banco Mundial.

En cuanto a las fuentes secundarias, se recurrió a diversos campos de estudio con el fin de llevar a buen término la investigación. Se tomó en cuenta la sociología de las organizaciones y de los actores, el estudio de las políticas públicas, la teoría de las relaciones internacionales, los estudios sobre el multiculturalismo y, en menor medida a la antropología (estudios sobre etnicidad), y a los análisis hechos sobre el tema del desarrollo. Para esto, se empleó diversos centros de documentación situados en París: Bibliotecas del Instituto de Estudios Políticos de París y de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, la Biblioteca del Banco Mundial y la Biblioteca François Mitterrand. En Quito, se consultaron muchas obras correspondientes al tema, en las bibliotecas de las cuatro universidades más importantes de la capital ecuatoriana: Pontificia Universidad Católica, Universidad Andina, FLACSO y Universidad San Francisco. También se consultó en los centros de documentación del Banco Mundial, de las Naciones Unidas, y de diversas ONG y organizaciones indígenas.

¹⁴⁶ Cf. Anexo número 12, «Resumen del trabajo de terreno y relaciones mantenidas con los actores», p. 298.

En la primera parte, se propondrá la hipótesis de que el proyecto PRODEPINE del Banco Mundial genera una nueva categoría de acción pública hacia los pueblos y nacionalidades indígenas, estudiando primero la génesis o puesta en agenda del proyecto, y la creación de un nuevo espacio público como resultado de las negociaciones entre los diversos actores.

En la segunda parte, se emitirá la hipótesis de que el Banco Mundial contribuye, a través de su proyecto, a la integración y a la participación de los indígenas en el seno del marco nacional, contribuyendo en la promoción de los derechos colectivos y culturales. Postularemos que PRODEPINE tienen implicaciones políticas al actuar en la creación de un nuevo pacto social entre los pueblos indígenas y el Estado ecuatoriano.