

MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

WILLEM ASSIES Y HANS GUNDERMANN (EDS.)



EL COLEGIO
DE MICHOACÁN, A.C.



Instituto de Investigaciones y Estudios Sociales (IIIES)

LÍNEA EDITORIAL IIAM



MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

WILLEM ASSIES Y HANS GUNDERMANN (EDS.)



EL COLEGIO
DE MICHOACÁN, A. C.



Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas

LÍNEA EDITORIAL IIAM



INSTITUCIONES PARTICIPANTES

- International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhague, Dinamarca.
- Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán A.C., Michoacán, México
- Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama, Chile.

MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA
WILLEM ASSIES Y HANS GUNDERMANN (EDS.)

© Universidad Católica del Norte
Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo, IIAM

Primera edición: agosto de 2007
Línea Editorial IIAM
Inscripción en el Registro de Propiedad Intelectual N° 164391
ISBN 956-8018-33-6

Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo R. P. Gustavo Le Paige s. j.
Email: museospa@ucn.cl – San Pedro de Atacama
Casilla 17, Correo San Pedro de Atacama
Región de Antofagasta - Chile
Tel.: (56 55) 851066
Fax: (56 55) 851002

Diseño: Carlos Altamirano/Ocho Libros Editores
Fotografía de portada: Hans Gundermann

Impreso en Chile / Printed in Chile
Imprenta Salesianos S.A.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida, mediante cualquier sistema, sin la expresa autorización de la Universidad Católica del Norte.

ÍNDICE

I. Introducción	11
<i>Willem Assies y Hans Gundermann</i>	
II. Gobiernos locales en distritos rurales indígenas de la sierra sur peruana: Dinámicas de participación y exclusión social	26
<i>Javier Ávila</i>	
III. Políticas aguadas y canalización del poder: Descentralización, gobiernos locales y reconocimiento de los derechos campesinos e indígenas.....	44
<i>Rutgerd Boelens</i>	
IV. Alcaldes y municipales indígenas en Bolivia, 2002	89
<i>Xavier Albó</i>	
V. Movimientos indígenas y gobiernos locales en la región purépecha de Michoacán, México	119
<i>Luis Ramírez</i>	
VI. Municipios y pueblos indígenas en Chile.....	161
<i>Hans Gundermann</i>	
VII. Levantamiento zapatista, indígenas y municipio en Chiapas, México	199
<i>Gemma van der Haar</i>	
VIII. El camino de los elegidos: Itinerarios, conflictos y contextos de la representación política indígena en Quetzaltenango, Guatemala	226
<i>Gemma Celigueta</i>	
IX. Entre el liderazgo y la representación: Alcances y límites del gobierno local indígena en Tirúa, Chile	258
<i>Joaquín Bascope</i>	
X. Poder local y movimiento étnico en Villarrica, Chile.....	290
<i>John Durston</i>	
XI. El horizonte del municipio en la dirigencia de las comunidades mapuche del valle de Cayucupil, Chile	328
<i>Rolf Foerster</i>	
XII. Movimiento indígena y gobiernos locales en Ecuador, 1996-2004	356
<i>Santiago Ortiz</i>	
Los autores	377

XII

MOVIMIENTO INDÍGENA Y GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR, 1996-2004

SANTIAGO ORTIZ

Introducción

Con el Levantamiento de inicios de los noventa y la formación del Pachakutik como fuerza electoral en 1996, el movimiento indígena ecuatoriano se posicionó como actor político en el escenario nacional. Al mismo tiempo con la reactivación de la lucha por la tierra, las iniciativas en torno al desarrollo y la creciente participación electoral, los actores indígenas aparecen con fuerza en los escenarios locales.

Este artículo centra su análisis en torno a este último ámbito, especialmente trata de identificar los alcances de la participación de los actores indígenas en los gobiernos seccionales. También se propone despejar algunas incógnitas sobre la relación entre las prácticas de acceso a la institucionalidad local, los postulados del movimiento en torno al manejo territorial y la reforma del Estado.

Si bien este artículo se centra en los procesos políticos, no se puede dejar de tomar en cuenta el amplio acumulado social que los hizo posible desde las comunidades. Además se examina el contexto con los cambios en las estructuras de poder en el campo, que originan la presencia de las organizaciones indígenas locales.

El movimiento indígena y su presencia local

La emergencia del movimiento indígena tiene que ver con un cambio histórico de largo aliento: el fin del predominio de la hacienda. El cambio en la estructura agraria

diversificó la actividad económica campesina en las últimas décadas y abrió múltiples canales de relación con el mercado, tanto en el ámbito de la movilización y migración de mano de obra como en el intercambio de alimentos y mercancías. Fruto de ese proceso se modernizó la estructura de tenencia de la tierra, cambiaron las relaciones entre los grupos indígenas y mestizos, así como la relación entre el espacio rural y urbano.

En el caso de la sierra se produjeron importantes cambios en el control territorial. Pese a que se mantuvo la concentración de la tierra, se consolidaron las comunas como referentes étnicos, se articularon en organizaciones de segundo grado con radio de acción en parroquias y cantones andinos. A partir de sus lazos de cohesión étnica las organizaciones ampliaron sus demandas desde su reivindicación de la tierra a la educación y los servicios, a la producción, el crédito e impulsaron proyectos de gestión ambiental.

Los indígenas vivieron un proceso desde lo microcomunal a lo cantonal en control de la tierra, el acceso a recursos naturales, el control de la infraestructura, la gestión de programas de desarrollo, la extensión de las redes organizativas y las alianzas sociales e incluso la formación de organizaciones de segundo y tercer grado. Posteriormente las organizaciones locales se nutrieron por el discurso étnico, constituyéndose en polos de concentración política y social que les llevó a disputar el poder local tradicionalmente vinculado a las ciudades.

En el caso de la Amazonía la colonización de la selva y la presencia de la Iglesia y de los militares, así como el posterior ingreso de las compañías petroleras, modificaron los parámetros de ocupación del espacio. Como un mecanismo de resistencia los indígenas fueron organizándose en centros o comunidades y posteriormente en federaciones representativas de nueve nacionalidades.

La principal demanda de los pueblos indígenas amazónicos fue la de territorios, logrando que en el año 1990 se inicie el reconocimiento legal. Actualmente cerca de 2.500.000 hectáreas están reconocidas y se plantea que otros dos millones de hectáreas estarían en disputa. Cada una de las nacionalidades indígenas han tomado iniciativas de autogobierno en la cultura, la educación, la salud, el desarrollo y el medio ambiente, con diversos alcances y resultados. Al igual que en la sierra los indígenas han disputado mediante elecciones los gobiernos locales y puestos de representación en el Estado.

Todo este proceso en la región andina y en la Amazonía fue dinamizado por una extensa red con cerca de 3.500 organizaciones de base, cerca de doscientas organizaciones de segundo grado, cincuenta federaciones provinciales y varias

confederaciones nacionales.¹ Si bien las Comunas Indígenas fueron reconocidas en el Ecuador desde los años treinta la mayor parte de comunidades y asociaciones han surgido y obtenido personería jurídica en los últimos veinticinco años.

Un hecho que marcó su proyección nacional fue el Levantamiento del 90 que posicionó al movimiento como actor político nacional a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Su propuesta de plurinacionalidad interpeló al poder y reivindicó su derecho a gobernar, lo cual a su vez permitió generar nuevas condiciones para disputar el poder local.

En 1996 se conformó el movimiento Pachacutik y ganó las elecciones en varios municipios; en 2000 se amplió su radio de acción a Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales, accediendo al poder central en alianza con el coronel Lucio Gutiérrez, del cual se alejaron pocos meses después. En las elecciones de octubre de 2004, estando ya en la oposición el Pachacutik ratificó su control de treinta municipios, cien Juntas Parroquiales y cuatro Consejos Provinciales logrando la adhesión de un 8 por ciento del electorado nacional.²

Descentralización y autogobierno en el marco de la fracasada reforma del Estado

La iniciativa de los indígenas fue una respuesta a la transición neoliberal, luego del ajuste estructural en los ochenta, durante la llamada “década perdida”. En el sector rural el neoliberalismo significó el cese de la reforma agraria, la liberalización de la agricultura y del mercado de tierras, el desmontaje del aparato estatal y de todos los programas de asistencia a los campesinos. El Estado dejó un vacío en el campo, que fue ocupado por en parte por las ONG, las Iglesias y en parte por las propias organizaciones indígenas.

Hay que señalar que las políticas neoliberales debilitaron de tal manera al Estado que los organismos internacionales propusieron en toda América Latina una nueva generación de reformas para la modernización estatal. En Ecuador en los años noventa se plantearon reformas dirigidas a mejorar la eficiencia de la burocracia, relanzar los

1 En un estudio citado por el técnico De la Bastida, de la FENOCIN, se estima la existencia de 1.500 organizaciones de la CONAIE, 1.200 de la FENOCIN y 800 de la FEINE, aparte de muchas independientes.

2 La división política administrativa del Ecuador se organiza en torno a 22 provincias, 219 municipios y más de 700 parroquias rurales.

programas de educación, salud y protección social, fortalecer la justicia y descentralizar las funciones del Estado.³ En nuestro caso ese esfuerzo apuntó también a la privatización del seguro y las empresas estratégicas —petróleo, electricidad, transporte, comunicaciones— que se mantenían en manos del sector público con presencia de los militares.

Estas reformas se ejecutaron en Ecuador con pocos resultados. Se dictó la Ley de Modernización y creó el CONAM, se realizaron varios programas sociales y de protección social y se estableció el marco legal para la descentralización. Sin embargo los sucesivos gobiernos utilizaron el aparato estatal para dar empleo y distribuir discrecionalmente los recursos fiscales. El ejecutivo mantuvo pugnas con los demás poderes del Estado, buscando generar mayorías en el Parlamento y controlar la Corte Suprema de Justicia.

Las reformas fracasaron por la inestabilidad política, dado que durante los últimos diez años han existido ocho presidentes y debido a la falta de consenso entre las elites dominantes. No hay que olvidar que existe una profunda fragmentación regional en el Ecuador y los grupos empresariales más fuertes de las diversas regiones compitieron para mantener su acceso al Estado, dado que este sigue siendo la principal palanca de acumulación de capitales en el Ecuador.⁴

El Estado se debilitó como mecanismo de cohesión social pero varias empresas estratégicas no fueron privatizadas. Esto tiene que ver con la resistencia al cambio neoliberal de un arco de fuerzas que va desde las FEAA., a los sindicatos públicos y el movimiento indígena. La aplicación de políticas neoliberales, trajo un resultado paradójico: un Estado centralizado y con el control de recursos estratégicos en beneficio de una elite rentista y de varias corporaciones, pero al mismo tiempo debilitado, sujeto a los mecanismos del mercado y a las presiones internacionales, con poca capacidad de gobierno y cohesión social.

Hay que señalar que en 1998 se hizo un intento por resolver la crisis política mediante la convocatoria a la Asamblea Constituyente para dar un nuevo marco institucional al país. Los resultados fueron contradictorios: por un lado se avanzó en el reconocimiento de la participación ciudadana y los derechos colectivos, pero por otro se estableció el retiro del rol del Estado de la economía y la afirmación de un poder centralizado que facilite la gobernabilidad e impulse la transición al “Estado mínimo”.

3 La Ley de Modernización se dictó en 1993. Sobre la segunda generación de reformas en América Latina ver Assies William.

4 Bustamante, Fernando, 1999.

Otro de los aspectos centrales de la nueva Constitución fue abrir un amplio campo a la descentralización de las competencias a los gobiernos locales y la configuración de los regímenes especiales, en particular las Circunscripciones Territoriales Indígenas, CTI.

Sin embargo de estos avances legales la carta constitucional dejó un vacío importante: la falta de definición de nivel intermedio. Varios movimientos cívicos de la Costa pacífica plantearon en 2000 la demanda de autonomía provincial para conformar gobiernos autónomos electos, con amplias competencias, con parlamentos locales y capacidad de cobrar impuestos. Sometida a consulta popular esta propuesta fue aprobada por más del 95 por ciento del electorado local en varias provincias, pero en el momento en que se planteó la reforma a nivel nacional, los gobiernos de turno se echaron para atrás. Las Fuerzas Armadas, varios gremios y sindicatos e incluso los bancos multilaterales,⁵ por diversos motivos, se opusieron a las autonomías.

El gobierno se planteó una alternativa de descentralización parcial, que sin modificar la estructura del Estado, trasladaba unas pocas competencias en áreas específicas como agricultura, obras públicas, medio ambiente y turismo. La descentralización fue incompleta, incoherente, desequilibrada y parcial.⁶

En cuanto a la descentralización política el país tiene tradición en cuanto a elecciones de autoridades locales lo cual asegura legitimidad en las urnas a los Alcaldes, Prefectos y demás dignatarios locales. En cuanto a descentralización administrativa gran parte de las competencias siguen en manos del ejecutivo y apenas el 5 por ciento de las competencias han sido transferidas. En cuanto a descentralización fiscal, esta se ha realizado sin coherencia con la descentralización administrativa, pues los gobiernos locales obtuvieron vía reformas legales y presupuestarias,⁷ importantes recursos que les permite manejar el 20 por ciento del presupuesto nacional discrecionalmente, sin asumir responsabilidades en la gestión de nuevas competencias.

Tampoco ha existido legislación ni políticas para el reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). En el año 2000 la CONAIE presentó un

5 Hay que recordar que en esos momentos la crisis argentina se la vinculó con el desorden fiscal fruto de la gestión de los gobiernos provinciales.

6 Faust, Joerg y otros, *Descentralización y cooperación Internacional*, IAD, 2005.

7 Ley del 15 por ciento, Ley del 25 por ciento del impuesto a la renta, FODESEC. Hay además recursos que se reparten mediante organismos de desarrollo regional que sobreviven del Estado desarrollista. También hay otras partidas fiscales que son entregadas de manera discrecional por los gobiernos de turno de acuerdo a los vaivenes políticos.

proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas para regular los derechos colectivos y el control territorial, que fue negada por el Congreso. Si bien se constituyó el Consejo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (CODENMPE) como entidad estatal conformada a partir de los grupos étnicos, no se ha avanzado en el reconocimiento de regímenes étnicos y territoriales.

Así, pese a la importancia de los cambios legales introducidos en la Constitución de 1998, no existieron cambios institucionales. Hay que señalar que el coronel Gutiérrez, líder de una de las revueltas militares, que fue electo Presidente con el apoyo del movimiento indígena en 2002, paralizó la descentralización y desmontó los pocos avances logrados por los pueblos y nacionalidades, con lo cual las relaciones con los indígenas se deterioraron rápidamente. Un gobierno que subió como reacción a la clase política tradicional y a la corrupción, se alió con los partidos políticos más corruptos para gobernar, lo que produjo una inmensa movilización popular que terminó por derrocarlo el 20 de abril del 2005.

En síntesis, la crisis del Estado fue una oportunidad para el avance del movimiento indígena en los noventa en cuanto al reconocimiento legal de sus derechos, presencia política electoral y control de los gobiernos locales, pero no tuvo como contraparte una política consistente de reforma del Estado, reconocimiento de territorios, nuevas formas de gobierno autónomo o descentralización.

De allí que gran parte de los avances se dieron por iniciativa de los actores indígenas y enmarcados en los escenarios locales; en cuanto a control de territorios y autogobierno la propuesta tuvo dificultades para proyectarse nacionalmente. Es más, la iniciativa local enfrentó un entorno nacional negativo para sus demandas y no tuvo la fuerza suficiente para modificar las características estructurales de la sociedad y del poder. El autoritarismo creciente en el gobierno central y la política económica neoliberal —que se refuerza con la actual negociación del TLC con los Estados Unidos— plantea un escenario complejo para los sectores indígenas en el futuro.

Los gobiernos alternativos

Si en la primera aparición pública en 1996 el Pachakutik conquistó 12 gobiernos locales, en 2000 conquistó 33, mientras en 2004 logró 29. En esta última ocasión el Pachakutik ganó 25 municipios, con una presencia en la sierra (14) y Amazonía (10), con el único municipio en la Costa, Salitre. Gana por otra parte cuatro prefecturas provinciales, dos en la sierra (Chimborazo y Cotopaxi) y dos en la Amazonía (Ore-

llana y Morona). Su influencia electoral asciende al 8 por ciento del electorado del país.

Antes de analizar la gestión local es importante constatar algunas características geográficas y sociales. Los gobiernos locales mencionados se encuentran en la región andina y amazónica, son rurales, están ubicados en zonas de alta biodiversidad y con la mayor riqueza energética del país, tienen una alta población indígena, con altos niveles de pobreza y cuentan con una fuerte densidad organizativa.

En términos demográficos se calcula que los cantones y provincias que tienen autoridades indígenas alcanzan un millón de habitantes, cerca del 10 por ciento de la población del país. Los cantones tienen una población rural mayoritaria —en torno a un 80 por ciento— lo que revela que se trata de un proceso en zonas donde se replantea el papel de los municipios, antes dedicados únicamente a la población urbana. Este carácter rural se confirma al revisar el tamaño de la población, pues los municipios dirigidos por líderes indígenas corresponden a poblaciones menores de 10 mil habitantes. Otros once municipios tienen volúmenes poblacionales que van de 10 mil a 30 mil habitantes. Y, finalmente, nueve tienen poblaciones mayores, cuyas cantidades varían de 30 mil a más de 90 mil habitantes.

Esa población tiene las peores condiciones de vida: mientras el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional es del 8 por ciento, en estos cantones tienen un promedio de 13 por ciento; si la escolaridad es de siete años en el país, en estas zonas tienen un promedio de cuatro años; el acceso a agua potable es limitado, dado que ni siquiera la cuarta parte de la población posee agua en su vivienda y el porcentaje de pobreza es elevado en este grupo de municipios, pues supera el 80 por ciento.

Por otra parte y como ya se había señalado, el Pachakutik surge con el apoyo de sectores indígenas organizados. Si se compara la ubicación de dichos gobiernos y el mapa de organización social, los dos coinciden, es decir la presencia política del Pachakutik está respaldada por una amplia red de comunas indígenas, asociaciones, juntas de agua, grupos productivos, de mujeres y organizaciones de seguro campesino.

Por la cobertura, la convocatoria, el número de organizaciones, la experiencia organizativa y su funcionamiento, las uniones de segundo grado tienen mayor gravitación. Esto hace que representen política y socialmente a la población rural en las parroquias y cantones. Se trata de un acumulado que será clave a la hora de participar políticamente: hay varios estudios que señalan que se trata de un capital social importante, pues las organizaciones juegan un papel en la representación de

las bases e intermediación de intereses, la participación y cohesión étnica de las comunidades, la movilización de recursos y la gestión del territorio.⁸ A esto hay que agregar la presencia de una elite indígena en el campo educativo, religioso y político que lidera los procesos locales.

Pese a su consistencia, la red organizativa indígena está atravesada por algunas tendencias que se deben tomar en cuenta: la diferenciación campesina, la migración, el desgaste de las relaciones comunitarias y el predominio del manejo familiar de los más importantes recursos productivos.⁹ En los últimos años la vida de las comunas se ha visto afectada por la rivalidad con las juntas parroquiales, que se constituyen por sufragio universal y que quieren jugar un rol de representación en la gestión de obras e incluso en el manejo de recursos.

Los procesos electorales

Desde el año 1996 el movimiento indígena tuvo una línea de crecimiento tanto en su volumen de electores como en el número de gobiernos locales controlados. Estos resultados han sido posibles por la experiencia previa de los indígenas en la gestión del desarrollo, en la negociación con otros actores sociales, en la capacidad de establecer alianzas, tomar iniciativas, conocer y manejar la problemática local: diagnósticos, planificación, proyectos. Sin duda en aquellos resultados se refleja también la credibilidad de varios líderes que provienen de la elite indígena que se han legitimado en la movilización, en su rol de educadores o como dirigentes sociales.

Se constata que el movimiento Pachakutik cuenta con una base electoral más o menos fiel, “voto duro” estable, que está presente en los buenos momentos y que soporta las “inclemencias del tiempo”. La base social proviene no solamente del sector indígena sino también del sector mestizo; se calcula que un 50 por ciento de los electores del Pachakutik en Imbabura, al norte del país, así como en Pichincha, Bolívar, Chimborazo, Cañar y en otras provincias del centro del país son mestizos.

8 Tom Carrol, 2004.

9 Luciano Martínez llama la atención sobre aspectos que no han sido tomados en cuenta en los procesos de desarrollo tales como “el trabajo de las mujeres, la migración, la multiocupación, el excesivo fraccionamiento de la tierra y el minifundismo, la crisis de las relaciones de reciprocidad tradicionales, etc.”. “Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano”, en *Ecuador Debate*, 55, versión electrónica, pp. 7-10.

El Pachakutik siempre evitó definirse como partido político, dado que buscaba mantener abiertos los canales con el movimiento social. Más que un partido que tiene un funcionamiento permanente e independiente de sus bases, el Pachakutik es más bien una forma política electoral y parlamentaria, que se sostiene en un complejo entramado de agrupaciones sociales y de redes de la Iglesia, las organizaciones populares mestizas, ONG y sectores medios e intelectuales. Cuando hay elecciones la selección de candidatos se realiza a partir de la influencia de las propias organizaciones o de las redes y enlaces con los que cuentan ciertos líderes.

La presencia de las mujeres en las listas electorales ha sido un requisito formal exigido por la ley de cuotas, que establece que al menos un 40 por ciento de los candidatos deben ser mujeres. Esto ha permitido una presencia modesta pero creciente de las mujeres en los cargos públicos.

Hay que señalar también que el crecimiento logrado desde 1996 parece detenerse en las últimas elecciones. El 17 de octubre de 2004 el movimiento Pachakutik logró ratificar su presencia como fuerza regional, pero los resultados electorales también reflejaron una inflexión en la línea de crecimiento que traía desde el año 1996 cuando surgió como movimiento político, un cierto estancamiento en cuanto al número de gobiernos locales bajo su conducción y la pérdida de municipios como Loreto, Guamote o Alausí o la provincia de Bolívar que habían sido sus baluartes.

¿Cómo se explica esta situación? En esos resultados pesó tanto el desgaste por su desorganizada participación en el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez como los resultados de su ruptura, pues el régimen se lanzó en una política de división del movimiento con mecanismos clientelares y de corrupción. Pese a que no logró plenamente su objetivo, acentuó la confrontación entre la CONAIE y las dos confederaciones rivales, la FENOCIN y la Federación de Indígenas Evangélicos. Además el partido de gobierno, Sociedad Patriótica, conjuntamente con el partido de los evangélicos Amauta Jatari pudo arrancarle al Pachakutik más de diez alcaldías. En este caso se encuentran varias de las provincias amazónicas y del centro del país.

Pero existen otros factores que están incidiendo en la pérdida de iniciativa local del Pachakutik. Si bien este ha logrado en estos ocho años ejecutar prácticas innovativas de gestión local, canalizando recursos hacia el campo, no ha sabido capitalizar su experiencia en una propuesta que le permita incidir en los problemas “duros” referidos a la economía o la equidad social, de los cuales depende el empleo y el bienestar de la población. Analicemos por ello, con mayor detenimiento, los alcances y límites de la gestión indígena en los gobiernos locales.

Democracia, gestión y desarrollo local

El movimiento indígena ha desarrollado una presencia importante en los gobiernos locales desde hace varios años, iniciando un proceso de transformación en tres ámbitos: democracia, institucionalidad y desarrollo local y territorial.¹⁰

Democracia participativa

Una de las fortalezas del movimiento indígena ha sido el impulsar procesos participativos en torno al desarrollo local. Se puede señalar que el tejido social y la capacidad organizativa de los actores, capital acumulado por varias décadas, se ha recreado en el ámbito político renovando la democracia local. También se han involucrado actores mestizos de los centros urbanos, grupos artesanales y campesinos, así como de las capas medias.

Su iniciativa se ha desenvuelto en la construcción de espacios públicos de diálogo. En una sociedad marcada por prejuicios étnicos estos espacios han sido claves para el reconocimiento de la diversidad. Además esos espacios ayudan a un mayor nivel de involucramiento de la población en los temas públicos. Tal como señala un estudio realizado por el IEE:

Sin duda uno de los mayores avances que han tenido los procesos de gestión es el de la democratización del desarrollo local. Se han creado importantes espacios de participación ciudadana para orientar el desarrollo local. Estos espacios han tomado diversas formas de acuerdo a las diferentes realidades: Parlamentos Cantonales, Comités de Desarrollo, Mesas de Concertación, Asambleas Cantonales. En algunos casos se han dado ya pasos para la construcción de verdaderos poderes locales desde las organizaciones de base.¹¹

Estos procesos apuntan a cambios en la relación de gobierno con la sociedad local, especialmente en el caso de municipios que deben abrirse a la expresión de intereses

10 Ver: Ortiz, Santiago, "La participación para el desarrollo local, Cotacachi 1996-2003", FLACSO, 2003. Guerrero, Fernando, "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica", en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEE, IFEA, 1996. Guerrero, Fernando, "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi"; Muñoz, J. Pablo, "Indígenas y gobiernos locales"; Torres, Víctor Hugo, "El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos", en *Ciudadanías emergentes*, Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999. Ibarra, Hernán, *Participación política indígena y cambios en el poder local*, Quito, IBIS Dinamarca, mimeo, 1997. Ramírez Franklin. *La política del desarrollo local*, Quito, PGU-Ciudad, 2001.

11 Larrea, Ana María, *La gestión del desarrollo local*, en *Camaren* IEE, 2004.

de sectores indígenas y rurales que antes no tenían representación. En medio de un contexto de crisis del régimen democrático a nivel nacional, las experiencias locales expresan una apertura de los gobiernos locales a múltiples actores, un acercamiento del gobierno local a la población y la construcción de una nueva institucionalidad que tiende a superar las barreras étnicas existentes. Todo ello contribuye a mejorar la gobernabilidad local:

El involucramiento de los actores en espacios de diálogo y deliberación coadyuva a la “gobernabilidad participativa” local. La democratización de las relaciones Estado-sociedad, el mejoramiento de la eficacia y eficiencia, la continuidad de la administración y el hecho de que los conflictos existentes no se desbordan permite mayor nivel de gobernabilidad.¹²

La existencia de un fuerte tejido social es una virtud que le da consistencia a esos espacios, pero también es una limitación en tanto la participación de los ciudadanos se hace en tanto miembros de las organizaciones, de manera que ciudadanos o ciudadanas sueltas tienen pocas posibilidades de intervenir individualmente. Esto trae el peligro de configurar una democracia “corporativizada” en donde las decisiones están mediadas por las organizaciones. En una sociedad local en donde muy pocos pueden educarse, el peso de la elite indígena y la capa dirigencial es mayor. Al mismo tiempo se nota la debilidad de las “bases” en términos de información, formación y opinión. Igualmente se nota un límite a la hora de atraer a grupos mestizos que viven en las ciudades más grandes o ciudadanos que no tienen organización.

No hay como desconocer los conflictos que se dan en los procesos locales. La redistribución de poder en una sociedad discriminatoria como la sociedad rural y la emergencia de nuevos actores que antes estaban marginados, implican nuevas tensiones. En general, hay importantes alianzas en lo local sustentadas en consensos sobre una agenda común. Pero también hay diferentes intereses en relación a la propiedad de la tierra, el uso de los recursos naturales, la educación o la salud, que reactivan los conflictos interétnicos tradicionales.

En algunas zonas existen actores empresariales (ganaderos, agroindustriales o floricultores) cuyos intereses no dependen de la institucionalidad local y que no se involucran en los canales participativos. En el caso de la Amazonía el desbalance entre los grupos indígenas y las empresas petroleras, es aún mayor y generalmente los gobiernos locales sucumben ante los ofrecimientos y dádivas de las empresas.

12 Ramírez, Franklin. *La política del desarrollo local*. Quito, PGU-Ciudad, 2001, pp. 77-81.

Por otra parte la relación de los actores con la democracia local está cruzada por instituciones y factores culturales propios de la cultura política ecuatoriana: clientelismo, corporativismo, sistemas de delegación de poder, que mantiene a los ciudadanos en una actitud apática o asimétrica con los grupos y padrinos detentadores del poder local.

Pese a ese nivel de conflictos la participación de los actores está configurando una nueva institucionalidad que se expresa en las asambleas o parlamentos, o en organismos de gestión técnica como los comités de desarrollo. Las formas de participación son variadas: información, cogestión, auditoría social y rendición de cuentas de las autoridades.

Pero los dos pilares de la participación local son la planificación y el presupuesto participativo. Hay una experiencia consolidada en diagnósticos y planes de desarrollo que permiten construir visiones estratégicas sobre el territorio, articular alianzas de actores, sumar recursos y priorizar las inversiones locales. Uno de los resultados fundamentales de este ejercicio es que los pobladores señalan las líneas maestras del desarrollo, lo cual ha dado como resultado el crecimiento de la infraestructura y los servicios para el sector rural.

En algunos casos, no en todos, estos planes han significado un cambio de prioridades en la gestión municipal enfrentando problemas claves para la integración territorial, la gestión económica (manufactura textil o artesanal, turismo o la gestión ambiental).¹³ En el caso de Cotacachi, un cantón pequeño de la sierra norte el plan y la declaratoria de “cantón ecológico” ha permitido articular las fuerzas locales para enfrentar el conflicto con una transnacional minera. En el caso de Cotopaxi, una provincia que tiene cinco cantones, en el centro andino, ha permitido orientar los esfuerzos a la gestión ambiental de una zona especialmente afectada por la erosión de los páramos, la presencia de empresas ganaderas y floriculturas y la disputa del agua para riego y consumo humano.

El caso del presupuesto participativo es más reciente, sin embargo muestra las virtudes de la intervención de los actores en la “caja negra” de los presupuestos municipales, deliberando sobre los criterios y el destino de los fondos públicos. Una de sus ventajas es que afecta al clientelismo, mediante el cual concejales, alcaldes y funcionarios distribuían esos fondos de manera discrecional para aceitar sus redes clientelares. Además el presupuesto permite un control inmediato sobre la gestión, lo cual es especialmente importante en una población que mantiene una cultura política delegativa.

En resumen, el tejido social existente está permitiendo democratizar la instituciona-

13 Victor Hugo Torres, 2004.

alidad local y generar nuevos espacios públicos de ejercicio de la ciudadanía, aunque se mantengan tensiones y conflictos no resueltos y muchas veces las redes de poder pasen por fuera de estos espacios.

Institucionalidad local

En cuanto a la gestión en el gobierno hay aspectos positivos e imitaciones. Por un lado se nota un nivel de apertura y adaptación de los municipios a los nuevos procesos participativos. Hay dependencias municipales y provinciales que se articulan a los planes locales y orientan sus recursos hacia las prioridades establecidas en el plan.¹⁴ Por lo general los Consejos Provinciales y municipios indígenas han sido activos en la solicitud de competencias de manera que han ampliado sus funciones más allá de su labor tradicional en la infraestructura urbana, recibiendo competencias en la salud, el turismo o el medio ambiente.¹⁵ Además los gobiernos locales han incursionado en una serie de programas para promover la economía local, el medio ambiente, la educación, la cultura, realizando proyectos con cierto impacto.

También han logrado un nivel de eficiencia mayor en la obtención de recursos, tanto del Estado como de la cooperación, pues se ha logrado concertar con organizaciones de desarrollo que le han permitido canalizar recursos de manera considerable. En el caso de Cotacachi, por ejemplo, por cada dólar que pone el municipio, la cooperación pone otro dólar.

A esto hay que sumar un mayor nivel de eficacia en la generación de obras y servicios. Ello redundará en una orientación más clara en el gasto de recursos hacia el conjunto del territorio. En algunos casos, los gobiernos locales han sido reconocidos por su nivel de transparencia. Al abrir el gobierno local a múltiples actores e integrarlos en las labores de gobierno los líderes indígenas tienen más control de sus electores.

Sin embargo hay problemas no resueltos en la estructura institucional: el concejo municipal, formado por ediles electos en sufragio universal, está llamado a cumplir funciones legislativas y de fiscalización, pero se ve rebasado por la participación ciudadana, las asambleas o parlamentos que juegan un rol activo en la toma de decisiones, priorización de obras, elaborando ordenanzas o fiscalizando. De allí que si bien se ha dado una relación fluida entre alcaldes y comunidades, no pasa lo mismo en la rela-

14 Álvaro Sáenz, 2004.

15 Los municipios indígenas tienen mayor iniciativa que los mestizos en la descentralización tal como señala un reciente informe de investigación sobre Descentralización y Cooperación Internacional, IAD.

ción sociedad civil-Concejo. Si bien es cierto que la participación ciudadana limita el tradicional clientelismo, varios concejales se sienten que ya no cumplen ningún papel en la institucionalidad local.

Otro problema tiene que ver con la débil capacidad técnica y administrativa de los municipios rurales y pequeños, lo cual revela límites para las nuevas competencias que deben asumir. También se han dado conflictos entre los actores y los aparatos municipales, pues aquellos les critican su lentitud para adaptarse a los desafíos de la participación y la descentralización. De acuerdo a lo que afirman varios líderes locales, se requiere una “reingeniería del municipio”, para que todas las unidades se adapten y contribuyan a la ejecución de los planes participativos. Para ello se necesita que los profesionales y técnicos se capaciten. Por cierto, esto implicaría mejores salarios y elevar la cultura tributaria de la población, para lograr la sostenibilidad del proceso.

Uno de los interrogantes que se plantean ante el desarrollo de los planes y presupuestos es su sostenibilidad, es decir la viabilidad de continuarlos en el tiempo. Apparently los municipios han dado algunos pasos pero tienen limitaciones pues no cuentan con unidades y técnicos. Tampoco se cuenta con sistemas técnicos de apoyo en ámbitos de información, seguimiento y control. La cultura “delegativa” de la población se mantiene de manera que los ciudadanos y ciudadanas no creen necesario realizar procesos de *accountability* a las autoridades.

Otra dificultad tiene que ver con la sostenibilidad y autonomía financiera. Esto dado que se trata de municipios rurales, con baja productividad y tecnología, en donde los campesinos están dedicados a la producción de autoconsumo,¹⁶ generalmente con altos niveles de pobreza, que dependen de la transferencia de recursos del Estado.¹⁷ Tal como señala la presidenta de la Asamblea de Cotacachi:

*Lo que no veo todavía es el mejoramiento del pago. Una cultura tributaria no se ha conseguido. Intentamos que haya esa cultura tributaria de parte de la gente, porque, si estamos recibiendo mejores condiciones y servicios, es importante que sepamos pagar los servicios. Y que no veamos con una cultura paternalista que todo nos deben dar por obligación. Comprendemos que hay sectores que no pueden pagar y hay que definirlos muy bien. Pero no puede continuar esa actitud de que somos pobrecitos y no tenemos para pagar.*¹⁸

16 John Cameron, 2004: 184.

17 “El ratio ingresos propios / transferencias fiscales es muy bajo (a nivel municipal: 1/3 con y 1/4 sin Quito y Guayaquil; a nivel provincial: 1/15)” Faust, 2005.

18 Patricia Espinosa, entrevista, 2002.

Excepto en un caso los gobiernos locales no han tenido la capacidad política de cobrar impuestos a hacendados o empresarios.

Otra de las debilidades es la descoordinación con los otros niveles de la administración pública y con el Estado central, que actúa por fuera de los planes locales sin coordinar con las instancias participativas. Ejemplos de ello son los desfases existentes en salud y educación entre la burocracia central y los actores locales, así como el rodeo que realizan los Consejos Provinciales liderados por autoridades de partidos populistas para ganar clientela en las comunidades y parroquias de determinado cantón.

Los municipios y Consejos Provinciales con liderazgo indígena pagan de alguna manera, su carácter pionero: se da un avance de la experiencia local en medio del rezago de los procesos nacionales de descentralización. Hay que señalar que el Estado, debilitado en su rol de rectoría, no cuenta con políticas destinadas a apoyar los procesos locales y más bien cuando formula políticas, estas juegan un rol negativo que afectan seriamente a los procesos locales.

Desarrollo local y territorial

Otro aspecto positivo tiene que ver con un mejoramiento de la situación habitacional, particularmente en cuanto a la ampliación de cobertura de los servicios de responsabilidad municipal, como agua, alcantarillado, eliminación de basura, así como el de electricidad. Generalmente los indicadores de vivienda y servicios mejoran más en los cantones liderados por indígenas. Esto se debe entre otras razones al hecho que los municipios destinan un alto porcentaje de su presupuesto a inversiones, como el caso de Cotacachi el cual asignan el 70 por ciento para obras y servicios básicos.

Sin embargo pocos son los gobiernos que se han animado a asumir competencias en educación y salud, las cuales siguen en manos del Estado central. La mayoría de las autoridades locales consideran que es un riesgo asumir esas competencias, cuando son las que más recursos humanos utilizan y el Estado no asegura recursos para su eficaz operación.

Varios Consejos Provinciales y municipios han intervenido en temas de carácter ambiental ya sea para defenderse de la penetración de empresas mineras y petroleras, para regular el uso de los recursos naturales, como para mediar conflictos y exigir mitigación de daños, en caso de que estos se hayan producido, como es el caso de Cotacachi o Shishufindi.¹⁹ También se han desarrollado proyectos novedosos en el manejo de microcuencas, ligando medio ambiente y agroecología.

19 Torres, 2004.

Los gobiernos locales se han constituido en aliados para obras de inversión productiva —riego, electricidad— y para iniciativas locales que expresan un ambiente favorable al emprendimiento y la puesta en marcha de empresas. Un claro ejemplo de ello es la promoción de programas turísticos comunitarios y productivos o la extensión de círculos de crédito y microempresas.

Hay que señalar que en muchos municipios se ha logrado el mejoramiento de las condiciones de vida a través del acceso a los servicios, pero se ha producido un deterioro en los indicadores de empleo e ingresos. Se advierte que se mantienen altos niveles de pobreza, que superan el 80 por ciento en 1990 y el 2001 y altos niveles de desempleo y subempleo que llegan 50 por ciento en la zona rural.

En el campo económico influyen las fuertes desigualdades en la propiedad de la tierra, la heterogeneidad estructural con un polo moderno de alta inversión y rentabilidad, junto con la economía agrícola de autosubsistencia;²⁰ hay que tomar en cuenta también la fuerte crisis del sector productivo agrícola y artesanal debido a la dolarización, el libre cambio y la baja competitividad de la economía ecuatoriana.

Los municipios son un laboratorio vivo de participación y desarrollo local, en gran parte sustentado en la vitalidad del tejido social y en la apuesta por la participación democrática. Han logrado importantes resultados demostrando capacidad de negociación, gestión y canalización de recursos, pero en general el proceso se topa con límites que ya no dependen de la iniciativa local sino de la estructura socioeconómica del país, por la falta de un entorno favorable y de políticas nacionales que contribuyan al desarrollo local.

Conclusiones

En conclusión, se puede afirmar que los procesos de participación en los gobiernos locales por parte de los indígenas han permitido enfrentar la existencia de grupos cerrados de poder, mecanismos clientelares, ausencia de prioridades en la gestión, ineficacia y falta de transparencia. Esto ha sido posible por la configuración de espacios públicos donde se ejerce derechos, se reconocen ciudadanías, se renueva el régimen democrático y se generan mejores condiciones para superar relaciones de intolerancia y discriminación racial.

20 No se ha realizado un estudio de la correlación propiedad de la tierra-Municipios Indígenas; apenas John Cameron ha examinado tres municipios rurales de la Sierra. Cameron, 2005.

Resultado de cambios en la estructura de poder rural, la emergencia indígena ha contribuido a remover la vieja institucionalidad local para que sirva para impulsar un desarrollo del conjunto de la población y del territorio. Su iniciativa desde la sociedad ha permitido modernizar la institucionalidad local para que asuma una representación del conjunto de ciudadanos y ciudadanas, gobierne sobre el conjunto del territorio y asuma, descentralización de por medio, un desarrollo más amplio e integrador.

Sin embargo parecería que estos procesos de democratización y modernización no logran afectar o modificar las nuevas estructuras de poder afirmadas con el desarrollo del capital. Esto obviamente se ve de manera clara en la Amazonía, pero también en zonas de la sierra en donde las empresas agroindustriales rebasan la lógica del poder local existente. También es evidente en la debilidad de los gobiernos locales para asumir iniciativas de desarrollo económico y ambiental local o para desarrollar la salud y educación, que se constituyen en elementos clave si se quiere impulsar un desarrollo humano con perspectiva de futuro.

Las experiencias son aún muy localistas. Si bien los actores indígenas han logrado pasar de lo parroquial a lo cantonal aún no está claro el paso a lo provincial y menos aún a lo regional. Hay problemas de escala por lo cual muchos planes y programas cantonales no logran incidir en problemas de desintegración territorial, segmentación de las cadenas productivas o contaminación ambiental que rebasan los límites municipales.

La experiencia indígena se parece más a un archipiélago de heterogéneos procesos de resistencia local que a una propuesta nacional coherente. En realidad la erosión institucional, la inestabilidad política y la crisis del régimen democrático que se vive a nivel nacional, así como las políticas contrarias a la producción, especialmente agrícola, generan un entorno hostil para los procesos locales, que están amenazando su estabilidad y proyección a largo plazo. Los indígenas se ven obligados a una estrategia de repliegue a sus territorios para poder sobrevivir en un contexto de ausencia de políticas de Estado que contribuyan al desarrollo local.

El movimiento indígena ha puesto en tensión la institucionalidad local, la división política administrativa y el esquema territorial existentes. Esto se nota en la lucha por la defensa de los territorios en la Amazonía, en la lógica de gestión de los recursos naturales o en la interpelación de las instituciones locales en la sierra; sin embargo no existe una propuesta clara de autogobierno y delimitación territorial. Las Circunscripciones Territoriales Indígenas se han quedado en el papel mientras el pragmatismo de los indígenas les lleva a acceder a la institucionalidad local y subordinarse a su lógica.

Por ello las nacionalidades indígenas e incluso las organizaciones de segundo o tercer grado no tienen clara su relación con los gobiernos locales. En parte eso se debe a que la lógica electoral genera liderazgos que no son necesariamente los que tienen las autoridades tradicionales de las organizaciones indígenas; pero también hay una tensión entre las funciones de la organización indígena y las funciones de los municipios y Consejos Provinciales, que tienen la lógica institucional y competencias propias del Estado blanco mestizo.

En resumen, se puede afirmar que los procesos de participación indígena han permitido renovar la democracia representativa y la institucionalidad pública local. También han abierto un campo prometedor en cuanto a la formulación de políticas de desarrollo territorial con múltiples experiencias que les sustentan, pero aún no han logrado afectar las relaciones de poder ni modificar las bases del nuevo modelo neoliberal.

El movimiento indígena y sus aliados tienen el desafío de configurar un proyecto que articule las propuestas locales y nacionales, étnicas y políticas, que les permita pasar de casos exitosos a procesos articulados de mayor escala, de intervenciones que mejoran la redistribución de recursos del Estado a procesos que afirman su control sobre la tierra, los territorios y los recursos naturales, y desarrollan cadenas productivas y desarrollo económico sostenible.

Bibliografía

BARRERA, Augusto

2000 *Ecuador, un modelo para desarmar*. Quito: Abya Yala.

BUSTAMANTE, Fernando

2001 “Economía política y economía moral, reflexiones en torno al levantamiento”, *Ecuador Debate*, 52, Quito: Abril.

1999 “Las políticas de las autonomías”, *Ecuador Debate*, 48, Quito: Diciembre.

1997 “¿Qué democracia? Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio”, *Ecuador Debate*, 42, Quito: Diciembre.

CACIA BAVA, Silvio

1995 “La situación de los gobiernos locales en el Brasil”, *Descentralizar en América Latina*. Quito: PGU, Serie de Gestión Urbana, vol. 3.

CAMAREN IEE, varios autores

2004 *Desarrollo local con énfasis en los recursos naturales*. Quito: CAMAREN.

- Báez, Sara, Pablo Ospina, Ramón Galo, “Una breve historia del espacio ecuatoriano”.
- Bonilla, Ángel, Ana María Larrea, Juan Pablo Martínez, Santiago Ortiz, “Gestión social de los recursos naturales”.

CAMERON, John

- 2003 "Municipal Democratization and Rural Development in highland Ecuador", *Rural progress, Rural Decay: neoliberalism adjustment Policies and Local Initiative*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press.

CARRIÓN, Fernando

- 1998 La Descentralización en Ecuador. Quito: fotocopia, Universidad Andina.

CARROL, Tom

- 2004 *Construyendo Capacidades Locales*. Quito: Abya Yala Prodepine Comunidec.

CONAIE

- 2004 • Guerrero, Andrés, "Las Juntas Parroquiales". Quito: Proyecto de Investigación, FLACSO.
1994 • Proyecto político de la CONAIE. Quito: CONAIE.

CUADERNOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN CORDES (Quito)

- 2000 • Vicente Albornoz, "Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales".
2000 • Patricio Donoso, "Propuestas de descentralización y elementos de análisis".
2001 • Esteban Vega y Piedad Mancero, "Sostenibilidad fiscal y descentralización".

DELER, Jean Paul

- 1981 *Ecuador, del espacio al Estado nacional*. Quito: BCE.

ESCOBAR, Arturo; Álvarez, Dagnino

- 2001 *Política Cultural y Cultura Política*. Bogotá: Alfaguara.

ESPINOSA, Fernanda

- 2000 "Descentralización, poderes locales indígenas y manejo de los recursos naturales en el Ecuador", ponencia presentada en Seminario Ambiental, Quito, FLACSO, versión digital.

FAUST, Jörg y otros

- 2005 "Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en El Ecuador". Quito: IAD, Informe Preliminar de Investigación.

GABRIEL, Leo et alii

- 2003 (-2004) "La autonomía, estudio sobre varios países", en <www.latautonomy.org>.

GUERRERO, Andrés (comp.)

- 2000 *Etnicidades*. Quito: FLACSO – Ecuador.

GUERRERO, Andrés

- 1995 *El levantamiento nacional de 1994, discurso y representación política*. Quito: Memoria, Marka.
1994 "Una imagen ventrílocuo", *Imágenes e Imagineros*, Blanca Moratorio, pp. 197-252.
1993 *De Sujetos a Ciudadanos Étnicos*. Lima: IEP, pp. 83-103.
1991 "La semántica de la dominación: el concertaje de indios". Quito: Ed. Libri-Mundi, Enrique Grosse-Luermen.
1985 *Ensayos sobre la acumulación originaria del Ecuador*. Buenos Aires: Nueva Imagen.

GUERRERO, Fernando

- 1999 "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi", *Ciudadanías Emergentes*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.
1996 "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. La desintegración de la administración étnica". *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IEE, IFEA.

GUERRERO, Fernando y Ospina Pablo

2004 *El Poder de la Comunidad, Movimiento Indígena y ajuste estructural en el Ecuador*. Buenos Aires: CLACSO / ASDI.

IBARRA, Hernán

1997 *Participación política indígena y cambios en el poder local*. Quito: IBIS Dinamarca, mimeo.

KYMLICKA, Will y Norman Wayne

1997 "El retorno del ciudadano", *La Política*. Barcelona: Paidós.

KYMLICKA, Will

1966 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS.

MAIGUASHCA, Juan

1994 *El proceso de Integración nacional en el Ecuador: rol del poder central, 1830-1895*. Quito: FLACSO-CEN.

1992 "La cuestión regional en la historia ecuatoriana", *Nueva Historia*, vol. 12, Quito: CEN.

MAIGUASHCA, Juan y Lisa North

1991. "Orígenes y significado del Velasquismo", en Quintero, Rafael, *La Cuestión Regional y el Poder*. Quito: CEP.

MARTÍNEZ, Luciano

2003 "El capital social en Tucayta", en Tom Carrol (ed.) *Construyendo Capacidades Colectivas*. Quito: Heiffer, FIA.

2002 "Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano", *Ecuador Debate*, 55, (abril) versión electrónica, pp. 7-10.

MUÑOZ, J. Pablo

1999 "Indígenas y gobiernos locales", *Ciudadanías Emergentes*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.

ORTIZ CRESPO, Santiago

2004 *Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO.

1898 "Participación ciudadana, análisis y propuestas para la reforma del Estado". Quito: Universidad Andina / ACJ de Ecuador.

PACHANO, Simón

1996 *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.

RAMÍREZ, Franklin

2001 *La política del desarrollo local*. Quito: PGU / CIUDAD.

RAMÓN, Galo

2003 "Movimientos sociales y actores locales", en Tom Carrol (ed.) *Construyendo Capacidades Colectivas*. Quito: Heiffer / FIA.

1993 *El regreso de los Runas*. Quito: CAAP.

RODRÍGUEZ, Alfredo

1994 *La descentralización en América Latina*. Chile. Conferencia Electrónica, Descentralización.

RUFÍAN, Dolores y Eduardo Palma

1993 *La Descentralización, Problema Contemporáneo de América Latina*, caps. I y II. Ecuador: ILPES.

SÁENZ ANDRADE, Álvaro et alii

2002 *Estándares para el desarrollo local*. Quito: AME.

SOUZA SANTOS, Boaventura De

2004 *Reinventar la democracia*. Quito: ILDIS Abya Yala.

SOUZA SANTOS, Boaventura De, y Leonardo Avritzer

2005 “Para ampliar el canon democrático”, en Boaventura de Sousa Santos (coord.) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: FCE, pp. 49-70.

STAVENHAGEN, Rodolfo

1999 “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, en Jelin – Hershberg (coords.) *Construir la democracia: Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

1997 “Las organizaciones indígenas, actores emergentes en AL”, *Revista de la CEPAL*, 62. Santiago: CEPAL.

TORRES, Victor Hugo

2004 La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina, COMUNIDEC / RIMISP, <www.rimisp.com>.

1999 “El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos”, en *Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*. en Hidalgo, Mauro *et alii*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local / Abya-Yala / COMUNIDEC / FUNDES / RIAD.

VELÁSQUEZ, Fabio

1993 “Participación y reforma del Estado en Colombia”, en *Modernización Municipal, planeación participativa, organización social y movilización comunitaria, Cuaderno 11 de Desarrollo Local*. Quito: IULA / CELCADEL. Marzo.

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática.
<www.descentralización.com>.

VELÁSQUEZ, Fabio y Espertanza González

1994 “Gestión de los servicios públicos y participación en Colombia”, ponencia presentada en el Seminario sobre Participación y Servicios Públicos. Cali.

LEYES

Constitución Política de la República del Ecuador, CEP, Julio 1997, Quito.

Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Congreso Nacional, Quito, 1997.

Ley de Modernización, Congreso Nacional, Quito, 1993.

Ley del 15 por ciento, Congreso Nacional, Quito. 1998