

Una participación en busca de actores: Otavalo 2000-2002

Por Edison Hurtado A.*

“el único medio para interesar a los hombres en la suerte de su patria es el de hacerlos participar de su gobierno”
Alexis de Tocqueville

Este trabajo analiza la experiencia de participación ciudadana impulsada por el gobierno municipal del cantón Otavalo en el periodo 2000-2002. Siempre referidas al caso otavaleño, las preguntas que se plantean son sobre qué se entiende por participación ciudadana, cómo se concibe la relación entre participación y gestión municipal, para qué implementar una estrategia participativa de gestión local y cómo se planea implementarla. Sin embargo, para analizar las concepciones, modalidades y estrategias de y sobre participación, me interesa ubicar este proceso como un proyecto de cambio político-institucional dentro de particulares entornos, circunstancias y coyunturas¹. Es decir, se parte de una aproximación que privilegia un enfoque sistémico en tanto no considera las iniciativas de cambio tendientes hacia la participación ciudadana como procesos que se inducen en un campo socialmente árido, sino que más bien considera que existe una interdependencia entre distintas dimensiones de la realidad social que van moldeando y constriñendo los procesos políticos.

Así, este trabajo surge del interés y la necesidad de documentar sistemáticamente la experiencia de participación ciudadana en Otavalo -teniendo en mente la potencialidad del caso para posteriores estudios comparativos-, siempre en referencia a contextos sociales como a los escenarios y dinámicas locales. De ahí que este análisis parte de problematizar brevemente las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en las cuales se intenta promover la participación ciudadana en torno a la gestión municipal del cantón Otavalo, tomándolas como variables particulares que moldean la acción colectiva.

En base a esta necesaria contextualización de la experiencia, se busca explorar -de forma inicial y tentativa- cómo se relacionan las estructuras de gobierno local con los ciudadanos en entornos históricos y políticos cambiantes, cuáles son las formas en las que los ciudadanos se relacionan con las instituciones políticas (aquí el municipio), cómo éstas crean marcos para la acción (participación, exclusión, etc.) de los ciudadanos y cómo se construyen y se disputan significados en torno a la vida social, política y económica en una comunidad (en el caso otavaleño es de especial atención el tema de la interculturalidad).

* Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales de Flacso-Ecuador. Email: ehurtado@flacso.org.ec. Lo que presento aquí forma parte de una investigación -que está en una primerísima etapa de desarrollo- sobre las relaciones entre cultura política, capital social y cambio institucional que se pueden apreciar en los procesos de participación ciudadana.

¹ Siguiendo a teóricos neoinstitucionalistas, entiendo que el cambio institucional se produce por un particular re-posicionamiento de las instituciones-actores frente a entornos sociales, políticos, económicos y culturales cambiantes. Asimismo, siempre con esos autores, las instituciones son formales (régimen político) e informales (capital social, redes clientelares, etc.) pero en ambos casos son contextos para la acción así como actores dentro de contextos más amplios. Para el tema del cambio institucional, las resistencias al cambio y la importancia de los contextos promotores de cambio, ver March y Olsen, 1996, North 1993, Putnam 1993, Skocpol 1989.

Bajo estas premisas, el trabajo se divide en tres partes. La primera busca situar al lector en la realidad otavaleña (en base a un análisis demográfico y económico) y allanar el camino para entender dinámicas políticas más específicas. Brevemente, la segunda sección identifica ciertos procesos políticos que indudablemente constriñen las agendas de cambio político-institucional y los contextualiza dentro de la importancia y pertinencia del caso otavaleño - estrechamente ligado al desenvolvimiento del movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa-. La tercera sección describe críticamente dos momentos de la oferta municipal de participación ciudadana, sin descuidar la forma en la que éstos han sido recibidos por la población.

Antes de entrar en el detalle de cada uno de estos puntos, es preciso señalar dos elementos que de entrada marcan los límites de la reflexión planteada. Por un lado, ya que me centraré en las dinámicas políticas de una sociedad local, en este trabajo entiendo la participación ciudadana como el proceso mediante el cual la ciudadanía incide en los procesos de toma de decisiones (diseño y gestión de las políticas públicas locales) y en la democratización de la esfera pública local mediante el ejercicio de la deliberación (Cunill 1997). Por otro lado, el estudio de caso se concentra en Otavalo -un cantón con mayoritaria población indígena y con una problemática municipal tan urbana como rural²- a partir de que por primera vez un indígena asume la alcaldía, esto es, en agosto de 2000, lo que no deja de tener implicaciones muy particulares respecto a la variable étnica del análisis así como a la *sui generis* gestión municipal que combina lo urbano y lo indígena.

1. El Valle del Amanecer: dinámicas demográficas y características económicas

Conocida como el Valle del Amanecer y ubicada a los pies del volcán Imbabura, la ciudad de Otavalo es la cabecera del cantón del mismo nombre y se encuentra a 110 km al norte de Quito y a 20 km al sur de Ibarra. Según datos del último censo³, la población de este cantón de la provincia de Imbabura asciende a 89.562 personas, lo que equivale a la cuarta parte de la población provincial total y lo convierte en el segundo cantón más grande luego de Ibarra; de esa población, el 48,7% habita en la ciudad (en las dos parroquias urbanas, San Luis y El Jordán), y el restante 52,3% se distribuye en nueve parroquias rurales⁴. Si comparamos estos datos con los del censo de 1990, advertimos un progresivo y sostenido crecimiento poblacional urbano y una tendencia a la baja en la tasa de crecimiento poblacional rural⁵. Asimismo, si comparamos los datos del último censo con los de las proyecciones esperadas para los años posteriores al censo de

² La legislación ecuatoriana vigente establece una separación de funciones entre el Municipio, encargado de atender los problemas urbanos, y el Consejo Provincial, encargado del sector rural. En la práctica esta separación “se acata pero no se cumple”, pues cada autoridad atiende discrecionalmente a cada sector según conveniencias coyunturales, electorales, clientelares e incluso de planificación.

³ Datos provisionales tomados del Plan de Vida de Otavalo y de www.inec.gov.ec

⁴ Las parroquias rurales son: Dr. Miguel Egas (Peguiche), Eugenio Espejo, González Suárez, Pataquí, Quichinche, Ilumán, San Pablo del Lago, San Rafael de la Laguna y Selva Alegre.

⁵ En 1990 la población total de Otavalo era de 56.286, de ella el 38,3% era urbana y el 61,7% rural.

1990, advertimos que Otavalo es una de las ciudades que ha crecido a un ritmo mayor al esperado en dichas proyecciones⁶, confirmando las tendencias demográficas nacionales de progresivo crecimiento urbano en ciudades intermedias o de economías de enclave (Sangolquí, Santo Domingo, entre otras).

La mayoría de la población del cantón es indígena perteneciente a la nacionalidad kichwa y, específicamente, al pueblo otavalo, pero también existe una considerable población kichwa-kayambi ubicada sobre todo en comunidades alrededor del lago San Pablo. La población blanco-mestiza es minoritaria y se asienta principalmente en la urbe otavaleña⁷; no obstante, en los últimos diez años la zona urbana ha estado cada vez más poblada por indígenas artesanos que llegan a tener recursos para comprar las casas a los habituales propietarios mestizos, mientras éstos prefieren migrar a Ibarra o a otros centros urbanos.

La cada vez mayor presencia de indígenas en la zona urbana de Otavalo está directamente relacionada con las actividades de producción y comercialización de artesanías. A decir de Kyle (2001), “mucho del cambio demográfico a la ciudad es un resultado directo del crecimiento de la industria artesanal con su necesidad de mejor infraestructura, incluyendo energía eléctrica, líneas de teléfono privadas, compañías de transporte y envíos y escuelas”. Empero, la particular dinámica demográfica que se presenta en Otavalo no se explica sólo por las actividades económicas de los indígenas, sino también por una estrategia (tal vez, silenciosa y oculta) de “indianización” o “desblanqueamiento” de la ciudad y un correlativo proceso de empoderamiento político del actor colectivo indígena (lo que la literatura sobre movimiento sociales llama “politización de la identidad étnica”)⁸.

En lo económico, la provincia de Imbabura, dentro de la cual está Otavalo, ha sido caracterizada como de “tendencia económica mediana”, lo que equivale a decir que es una de las provincias que “tienen cierta producción agrícola y manufacturera y que constituyen pequeños centros de dinamismo económico”; en detalle, Imbabura es una “provincia de diversificación productiva: agropecuaria, artesanal, en la construcción y turismo, aunque sin un fuerte dinamismo en

⁶ Las proyecciones al 2000 esperaban un 30,49% de crecimiento poblacional en el cantón; sin embargo, los datos del último censo (2001) muestran un significativo crecimiento del 59,11%.

⁷ Sobre la diversidad étnica no existen datos enteramente confiables. Según datos municipales, el 60% de la población urbana de Otavalo es indígena (El Comercio, 01-06-02). Según estimaciones del CODENPE, basadas en proyecciones de población para 1995, el 69,6% de la población rural de Otavalo era indígena (SIISE, versión 2.0, 2000). En el censo de 2001 se incluyó una pregunta sobre la autoidentificación étnica de la población, no me ha sido posible obtener ese dato para este trabajo.

⁸ Torres (1999) reporta una situación similar en la provincia de Chimborazo: “Guamote es un caso particular de ocupación del centro poblado, anteriormente mestizo, en el que se da una suerte de ‘indianización de la cabecera cantonal’ con profundas repercusiones económicas, políticas y culturales para la población de la zona. La ocupación del centro poblado es más que una conquista quichua del espacio urbano: es la toma del gobierno municipal y la resignificación de las formas andinas de poder local”. Hace falta investigación detenida y pausada sobre este fenómeno, sin embargo, debo apuntar que en varias conversaciones que he mantenido con indígenas otavaleños ha surgido la misma idea: “yo quisiera que los mishos (mestizos) salgan de Otavalo”. Si bien este fenómeno es claramente marginal, muestra una activación política de sentimientos de apropiación social, económica y simbólica del espacio urbano.

ninguna de estas actividades” (Barrera *et al*, 1999:160)⁹. Esta realidad provincial no es ajena al cantón que estamos estudiando, sin embargo, en términos económicos, cabe resaltar, entre otras, tres características.

Primero, Otavalo se caracteriza por ser un centro artesanal, semi-industrial e industrial de producción de textiles (prendas tradicionales y otras artesanías), con una larga herencia en esta rama productiva, que tiene sus orígenes en los obrajes coloniales de Otavalo y Peguche (San Felix, 1990). La particularidad de la economía textil de Otavalo radica en la conquista de insondables nichos de mercado alrededor del mundo por parte de los comerciantes indígenas así como en la creación de grupos familiares para la producción y manufactura. Según Kyle (2001:90-91), si bien a fines del siglo XIX ya existían “algunas de las características centrales del resurgimiento económico actual”, el comercio transnacional de artesanías de Otavalo tiene un largo proceso de formación y consolidación que inicia a mediados de la década de 1910, y tiene un boom a inicios de los setenta cuando se crea la Plaza de Ponchos y se adopta un nuevo estilo de captación de nichos de mercado por parte de redes de familiares indígenas de producción y comercialización (realizada principalmente a través de migración temporal y estacionaria de indígenas, cuando no prolongada y permanente).

Segundo, Otavalo hace parte del eje turístico de la provincia de Imbabura y como tal atrae divisas tanto hacia el sector de textiles y artesanías (ferias) cuanto al de servicios (cafeterías, hoteles, restaurantes, servicio de internet, etc.). Otavalo posee un atractivo y potencial turístico aún no explotado, pues se considera que pese a la gran afluencia de turistas, el turismo que se realiza en la ciudad es “de paso” (de compras) hacia otros destinos más atractivos.

Tercero, la actividad agrícola y la tenencia de la tierra cultivable en Otavalo se enfrentan a dos problemas: falta de riego y minifundización; quizás más lo segundo que lo primero¹⁰, pero en ambos casos es claro que la agricultura no representa una vía rentable y autosuficiente para la sustentabilidad económica de los otavaleños. Al respecto, Kyle (2001, basado en Pearse) asegura que ya en los sesenta “el tamaño promedio de las tenencias de la tierra había sido (...) drásticamente reducido en aquellas poblaciones más cercanas a Otavalo”, mientras que a partir de la Reforma Agraria de 1964 los indígenas accedieron a la tenencia de tierras sin que eso implique una significativa inversión en la agricultura. Por su lado, Martínez (2002, basado en Korovkin) apunta que “estudios recientes sobre comunidades indígenas en la región de Otavalo, muestran (...) los cambios que erosionan la viabilidad económica de las familias, especialmente debido a la presión demográfica y a la presión por la división de

⁹ La tipología de dinamismo productivo provincial de la cual son tomados estos datos incluye los siguientes niveles: a) provincias motrices (Guayas y Pichincha), b) provincias de tendencia económica dinámica (Azuay, Manabí, El Oro y Tungurahua), c) provincias de tendencia económica mediana (Cañar, Los Ríos, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pastaza y Loja), y d) provincias de tendencia económica débil (Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe y Sucumbios).

¹⁰ No tengo elementos de juicio suficientes para sacar conclusiones definitivas sobre estos procesos. Apunto tendencias hipotéticas con base en información bibliográfica. Sobre la falta de riego ver Plan de Vida de Otavalo 2002, y sobre minifundización ver Kyle 2001 y Martínez 2002.

tierras, que a pesar de ser adquiridas colectivamente, han sido finalmente divididas entre los miembros de asociaciones o comunidades”.

2. Los contextos.

En esta sección se presentan tres niveles de variables que inciden como factores de contexto en la implementación de un proyecto de cambio institucional tendiente a institucionalizar la participación ciudadana en el gobierno municipal de Otavalo. El primero hace referencia al posible impacto que tendrían los gobiernos locales manejados por autoridades indígenas (por miembros del movimiento indígena que responden -en mayor o menor medida- al proyecto político de Pachakutik y la CONAIE) en términos de democratización de las esferas públicas locales. El segundo pretende mostrar inicialmente las dinámicas políticas y de interculturalidad de Otavalo, sin profundizar mayormente en su análisis (lo que requiere más trabajo de investigación de campo). El tercero es un apunte sobre la variable institucional de la política local que enfatiza en las formas de consolidación de las instituciones y en las -teóricamente- esperadas resistencias al cambio.

2.1 Gobiernos locales con autoridades indígenas y transformaciones políticas

Andrés Guerrero sostiene que el levantamiento indígena de junio de 1990 supone -en parte- el fin de lo que él denomina la “administración étnica”. Según este autor, la politización y visibilización de la “cuestión india”, a través de las variadas manifestaciones del movimiento indígena, han supuesto la constitución de un sujeto político con relativa capacidad de autonombrarse socialmente y autodefinirse políticamente (Guerrero 2000 y 2001).

En lo que respecta a su concreto despliegue histórico, el movimiento indígena ha diversificado sus campos y repertorios de acción a lo largo de la década de los noventa (Barrera 2001). Esa diversificación incluye la captación -vía participación político-electoral- de los gobiernos locales, lo cual ha sido visto como una oportunidad para demostrar que más allá de las formas reivindicativas de lucha y antagonismo (contra el Estado uninacional y contra el mestizaje como forma de blanqueamiento e invisibilización de lo multiétnico), el movimiento indígena tendría la capacidad de generar agendas propositivas. Así, dentro de su amplio despliegue, el movimiento indígena ha ganado espacios en distintos gobiernos locales (prefecturas, municipios y juntas parroquiales), sobre todo en provincias, cantones y parroquias de mayoritaria población india. Su trabajo en estos espacios de poder local ha sido realmente llamativo. En una primera aproximación se puede apreciar que los gobiernos locales manejados por indígenas sí han marcado una inflexión en torno a las formas de gestión tradicionales, y han apostado, sobre todo, por impulsar dinámicas de participación en las instancias de toma de decisiones. Por ejemplo, al inicio de sus mandatos, los diferentes alcaldes y consejos municipales han iniciado procesos participativos y políticas de “puertas abiertas” (GDDL, 1999). Ese es el caso, entre otros, de los gobiernos municipales indígenas de Guamate, Saquisilí, Cotacachi y, en cierta medida, Otavalo (todos ellos cantones con mayoritaria población kichwa).

Sin embargo, en ningún caso cabría estigmatizar lo indio como participativo. Más bien se trata de un proceso político con profusas y variadas aristas que si bien ya se han comenzado a analizar (Santana 1995, GDDL 1999, Ramírez 2001, entre otros), aún tienen muchas facetas por comprender. Es hacia esas facetas que debemos concentrar nuestra mirada. Veamos: en la mayoría de los casos arriba citados se han iniciado procesos de planificación participativa para el desarrollo y se ha previsto la creación de instancias de participación ciudadana que aglutinen la diversidad socio-organizativa local (cabildos comunales, juntas parroquiales, OSGs, ONGs, Agencias de Cooperación, organismos desconcentrados y descentralizados del gobierno central, etc.).

Esas aparentemente pequeñas y localizadas iniciativas de cambio institucional tendientes a consolidar mecanismos de concertación y participación, son grandes fuentes de problematización y conflicto si las pensamos como signos de procesos de cambio político mayor. No me refiero sólo a los cambios en los procesos políticos de cada cantón, ni siquiera a las connotaciones nacionales de estos cambios, sino a nuevas configuraciones sobre lo político que experimentamos las sociedades contemporáneas a inicio de milenio.

Según Garretón (1995) asistimos a una “nueva era política” en la que no sólo registramos nuevos cambios políticos sino una resignificación en marcha de la política en sí. La frase “la política ya no es lo que fue” sintetiza un debate académico en torno a los contenidos de la política que parte de la identificación de condiciones estructurales en las que la política y el Estado tienen un rol secundario. La política habría sido desplazada por la economía como elemento articulador de la vida social, y el Estado habría dejado su lugar al mercado. No voy a detenerme en este punto porque este no es el espacio, sin embargo quisiera que se tenga en mente la importancia e implicaciones de este ciclo de cambios de la política y de lo político para procesos como la descentralización, la participación ciudadana, la reforma del Estado -signada por las privatizaciones- y, en general, al mismo descentramiento de la política¹¹.

La hipótesis que está detrás de estas reflexiones, y que serviría como hipótesis general del ensayo, es que las nuevas formas de ejercicio del gobierno local impulsadas por autoridades indígenas y reflejadas en cambios institucionales, estarían haciendo parte de la eclosión de nuevos sentidos de la política. Es decir, a través de la configuración de nuevos espacios públicos locales en donde -asimismo- eclosionan los sentidos de la vida colectiva al menos a escala local/cantonal estaríamos asistiendo ya no al epílogo/descentramiento de la política, sino a un nuevo inicio o recentramiento de la misma¹². En una palabra, frente a la agenda de despolitización de lo público impulsada por el modelo de desarrollo neoliberal que marca la vida política de América Latina desde inicios de

¹¹ Sobre el tema se puede consultar Lechner 1987, 1990, 1994 y 1996, Garretón 1995, Sánchez-Parga 1995, Mouffe 1995, Bourdieu 1999, entre otros.

¹² Ahí radica la importancia de reflexionar sobre la participación ciudadana en relación a las dinámicas políticas más generales, como la resignificación de culturas políticas y la construcción de tejido social asociativo (capital social).

los ochenta, no sólo el Estado sino la política “regresaría a primer plano”¹³, o como prefiere decir Mouffe, asistiríamos a los primeros pasos de un “retorno de lo político”. Como veremos a más adelante, el caso otavaleño no es precisamente el más propicio para mostrar una esfera pública dinámica, una democratización avanzada de las relaciones entre municipio y ciudadanos o una repolitización progresiva sobre temas de interés colectivo, sin embargo, merece ser tomado en cuenta dentro de esta hipótesis porque responde a la tendencia de innovaciones político-institucionales que -en teoría- apuntarían hacia aquello y, pese a lo inicial del proceso, se vuelve preciso acompañarlo reflexivamente.

2.2 Dinámicas políticas e interculturalidad en Otavalo: “más vale malo conocido que indio por conocer”¹⁴

Pagábamos los impuestos a los chapas, que eran los agentes del municipio. Cuando tardábamos un poco al no poder vender, se abusaban quitándonos el poncho o el sombrero
Taita Pacho Lema, Peguche tío.

Para que un indio llegue a ocupar el cargo de alcalde en Otavalo tuvieron que haberse presentado complejos procesos de apertura democrática tanto al interior del sistema político nacional como en las estructuras políticas locales (León 2001). En términos nacionales es imposible no mencionar el papel del movimiento social indígena y de su brazo político, el movimiento Pachakutik, en las dinámicas de la democracia ecuatoriana en los noventa (Barrera 2001, Sánchez y Freidenberg 1998, Guerrero 2000 y 2001). No obstante, en las elecciones seccionales de mayo de 2000 en Otavalo, el proceso para que Mario Conejo llegue a la alcaldía tuvo más problemas dentro de sectores indígenas que dentro de la contienda electoral en sí. Sucede que antes de las elecciones del 21 de mayo de 2000, los sectores indígenas otavaleños buscaron un consenso para apoyar a un único candidato indígena a la alcaldía. Se procedió entonces a una preselección de candidatos, cuyo ganador sería respaldado por todos los sectores otavaleños así como por los núcleos cantonales de Pachakutik y Amauta Jatari (brazo político de la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador, FEINE). Ese proceso fue organizado principalmente por el autodenominado Consejo de Integración del Pueblo Kichwa de Otavalo (o Consejo Kichwa Llacta), una organización creada meses atrás con el propósito de unir y organizar al pueblo kichwa-otavalo¹⁵. Los directivos de este Consejo designaron una Comisión

¹³ Hago una explícita alusión a un artículo de Theda Skocpol (“El Estado regresa a primer plano”) que recoge un debate neoinstitucionalista en torno a las agendas de investigación norteamericanas y europeas sobre el Estado y enfatiza que ha llegado el momento (en 1985) de tornar la mirada hacia los Estados como agentes de cambio político y no sólo como receptáculos de esos cambios. Amplió la imagen hacia el “retorno de lo político”, extrapolarlo un debate filosófico entre liberalismo y comunitarismo que, entre otros, ha sido alimentado por Chantal Mouffe y que resulta enriquecedor para la perspectiva que quiero elaborar aquí. Ver Skocpol 1989 (1985) y Mouffe, op. cit.

¹⁴ Aunque aparentemente alguien quiso borrarlo, este graffiti se deja leer en una pared de la calle Vicente Piedrahita, frente a la parte posterior del palacio municipal de Otavalo.

¹⁵ En tanto pueblo, los kichwas de Otavalo se caracterizan principalmente por dos distancias sociológicas: separación entre indígenas urbanos y rurales y entre artesano-comerciantes (y entre ellos, grandes y pequeños propietarios) y agricultores. Vale anotar que esta distancia sociológica se refleja en varios momentos de la vida local: en las diferentes actitudes respecto a los levantamientos

Evaluadora de las candidaturas, cuyos miembros eran Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi (cantón contiguo al de Otavalo) y apreciada figura política provincial, Luis de la Torre, coordinador de PRODEPINE, Ruth Peñafiel de la CONAIE, Jorge Juan Annhanel, fotógrafo, y Humberto Rosero de la editorial Abya-Yala. A esta preselección se presentaron las siguientes candidaturas: Mario Conejo, Carmen Yamberla, Segundo Maldonado y Julián Muenala.

Los resultados de esta preselección no fueron los esperados en términos de causar una coalición política local. Tan pronto la Comisión declaró ganador a Mario Conejo los resultados fueron apelados por la segunda candidata más opcionada, Carmen Yamberla, presidenta de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura (FICI). Más allá de los notorios intereses personales de cada sector, cabe destacar que la apelación llegó a instancias del Comité Ejecutivo Nacional de Pachakutik, pasando por las respectivas instancias cantonales y provinciales.

Ya en el proceso electoral, dos de los tres candidatos perdedores participaron en la contienda (Carmen Yamberla y Julián Muenala) mientras otro candidato indígena también participó sin haber estado en la preselección (Enrique Castañeda). Los otros dos candidatos que participaron son mestizos (G. Valdospinos y F. Villareal). Los resultados electorales dieron como amplio triunfador al candidato de Pachakutik-Amauta Jatari, Mario Conejo, con un significativo 45,95% de los votos válidos a su favor (11.736 votos)¹⁶.

Si bien el triunfo electoral de Conejo se explicaría por el respaldo de las organizaciones indígenas que hicieron parte del proceso de preselección, hay dos factores -entre otros que, como estos, merecen un análisis más detenido- que incidieron notoriamente: por un lado, el respaldo de la maquinaria electoral de Pachakutik y, por otro, las resistencias que los otros candidatos tenían, en especial el alcalde Fabián Villareal que había sido criticado durante su última gestión, y la candidata Carmen Yamberla, quien era percibida por la población mestiza como portadora de un discurso “demasiado indígena”. Este punto necesita una aclaración: Yamberla es presidenta de la FICI, una organización provincial que hace parte de la CONAIE y que ha tenido mucho protagonismo en los levantamientos indígenas, los cuales no son bien vistos por los mestizos de la ciudad e (incluso por algunos indígenas artesanos) porque, entre otras cosas, limitan las actividades comerciales y turísticas a las que se dedican¹⁷. Asimismo, mientras Conejo era visto por los sectores mestizos como un indio urbano y “más civilizado”¹⁸, Yamberla, con más respaldo en los sectores rurales y campesinos,

indígenas (la población indígena urbana no tiene tanto interés en participar como la rural), en las distintas demandas levantadas hacia el municipio, el tipo de agremiación y organización de la que forman parte (no es lo mismo ser parte de la UNAINCO -Unión de Artesanos Indígenas de Otavalo-, gremio de los artesanos comerciantes, que de una OSG de una parroquia rural), etc.

¹⁶ Los restantes candidatos, con sus respectivas votaciones fueron: Gilberto Valdospinos (19,65%) de la alianza ID/MPD/PS-FADI, Carmen Yamberla (16,51%) quien al no recibir el respaldo de Pachakutik formó sobre la marcha el Movimiento Independiente Valle del Amanecer, Fabián Villareal (12,58%) del PRE y candidato a la reelección, Julián Muenala (3,79%) y Enrique Castañeda (1,52%). Ver www.tse.gov.ec

¹⁷ Ver www.otavalosonline.com, Entrevista a Carmen Yamberla por Kennet Kincaid, marzo de 1999.

¹⁸ Conejo proviene de una familia de artesanos, tiene estudios universitarios en sociología, alguna vez en su vida se cortó la característica trenza de los varones otavaleños y está casado con una mestiza; como dicen sus allegados, “él sí predica y vive la interculturalidad”.

generaba resistencias que rayaban en actitudes racistas y machistas. De ahí que los sectores mestizos, enfrentados a la necesidad votar por un indígena, habrían preferido a Conejo y no a Yamberla¹⁹.

Por otro lado, el segundo candidato más votado, el Lic. Gilberto Valdospinos, presidente del Instituto Otavaleño de Antropología y candidato por la Izquierda Democrática, sólo obtuvo 5.019 votos, lo que equivale a menos de la mitad de los votos que recibió el actual alcalde. No tengo elementos suficientes para analizar la composición del electorado de este candidato, pero me arriesgaría a afirmar que mayoritariamente recibió el apoyo de la población blanco-mestiza. Sin embargo, si nos enfocamos en la especial condición de la interculturalidad en Otavalo, el tema de a quién apoyaron los sectores mestizos también debe ser investigado con detenimiento y con más detalle, teniendo en cuenta los diferentes apoyos y resistencias de ambos lados de la frontera étnica. Por ejemplo, el grafiti que da título a esta sección muestra un tipo de resistencias desde los sectores mestizos, los apoyos que recibió Conejo a causa de las resistencias de los mestizos a un proyecto “más indio” como el representado por C. Yamberla, pero reconociendo la oportunidad histórica de que un indígena sea alcalde, muestran otra arista de las dinámicas de interculturalidad local, mientras que, del otro lado de la frontera étnica, también se pueden documentar tanto resistencias como disposiciones de apertura desde los indígenas hacia los mestizos.

Si algo deja ver este somero análisis de la última contienda electoral y de los problemas de interculturalidad local es a) que los sectores indígenas no lograron un acuerdo para promover un solo candidato, lo cual demostraría -como había anotado más arriba- que entre los indígenas otavaleños hay fracciones sociales (religiosas), políticas y económicas que están en disputa por captar la hegemonía local, y b) que en Otavalo se reproduce un fenómeno de politización étnica, tanto de los indígenas como de los mestizos. Como veremos en la parte final de este trabajo, estos hechos inciden de alguna manera en el proceso de participación ciudadana.

2.3 Herencias institucionales y solidificación de culturas políticas tradicionales

En términos político-institucionales, Otavalo es una ciudad de origen colonial con larga tradición municipal y que, incluso, existía antes de que se crease el Estado ecuatoriano en 1830²⁰. La mencionada tradición municipal no es otra cosa que una herencia institucional que genera pautas de comportamiento político muy marcadas, que difícilmente se muestran proclives al cambio. Esto es lo que la literatura neoinstitucionalista reconoce como “resistencias al cambio

¹⁹ Teniendo en mente una etnografía de la política local, habría que investigar principalmente tres fenómenos -entre otros-: a) las estrategias de campaña (el uso de la huipala y de la imagen de Auki Tituaña como alcalde indígena exitoso de un cantón vecino), b) el hecho de que Yamberla sea mujer (“si un indio tenía que ser alcalde, tenía que ser hombre” -testimonio de una de mis entrevistadas-) y c) las afinidades políticas de los mestizos para con el proyecto político indígena.

²⁰ Otavalo fue fundado como asentamiento indígena por Sebastián de Benalcázar en 1534 a orillas del lago San Pablo; en 1824 se convierte en cantón, y el 31 de octubre de 1829 es elevado a la categoría de ciudad por decreto del Libertador Simón Bolívar (San Félix 1990 y Plan de Vida 2002).

institucional”²¹, es decir, un abigarrado estilo de gestión así como un rol municipal tradicional (el municipio como hacedor de obras antes que como promotor del desarrollo local). Aquel estilo de gestión se muestra efectivo, legítimo y consolidado pero autoritario, vertical y clientelista, mientras que el rol municipal se mantiene en el tiempo porque simplemente “así funciona”. De ello se desprende un estilo tradicional de gestión de lo público-local, incluso una racionalidad práctico-moral de resolución de conflictos, que sin mayores rodeos se caracteriza por lógicas clientelares, caudillistas, patrimonialistas y personalistas de prestación de servicios públicos.

Alterar la cultura política tradicional local así como el diseño político-institucional vigentes, supone tanto modificar el estilo de gestión como el rol que adopta el municipio en tiempos de globalización económica y reforma política de los Estados. Esa es, en teoría, la principal tarea a ser enfrentada por la gestión de Mario Conejo en este nuevo periodo municipal. Sin embargo, como argumentaré más adelante, la estrategia de participación ciudadana en Otavalo no necesariamente contempla este potencial impacto²².

3. La oferta municipal de participación ciudadana

A breves rasgos, existen dos momentos en el proceso de participación que quiere llevar a cabo la actual administración municipal. Respectivamente, ambos encajan en las metáforas “desde arriba” y “desde abajo”. El primero corresponde a la realización de un Plan de Desarrollo Cantonal, denominado “Plan de Vida”²³, y el segundo a una estrategia por promover “Talleres de Vecinos” que no son sino foros de interés ciudadanos realizados entre vecinos de barrios, manzanas e incluso cuadras de una calle. Ambos momentos cuentan con la promoción y tutela de técnicos municipales.

Quizás podría parecer todavía muy temprano para realizar una evaluación del proceso de participación ciudadana en Otavalo. Y esto porque, por un lado, recién en julio de 2002 se ha hecho el lanzamiento del Plan de Vida y con ello se ha emprendido una etapa de socialización y legitimación del mismo y, por otro lado, la experiencia de los Talleres de Vecinos está en una primera etapa de diseminación y contagio. Sin embargo, tanto el propio proceso de formulación del Plan como el diseño y las modalidades de los Talleres de Vecinos admiten algunos comentarios. A continuación describiré cada momento y realizaré una lectura crítica de cada uno de ellos.

²¹ Ver nota 1.

²² Asumo la responsabilidad de que esta afirmación se base en información parcial, sin embargo, es la tendencia que he documentado en mi trabajo de campo. También estoy conciente de que la afirmación puede ser coyuntural y que los hechos posteriores la refuten.

²³ Este particular nombre surge por la necesidad de diferenciarlo del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal realizado de forma no-participativa por la administración anterior. Incluso, el Concejo Cantonal aprueba el Plan de Vida como una “actualización” del anterior. Asimismo, el nombre busca dar una connotación de “plan vivo”, ejecutable, y no un “plan muerto” que existe, pero que no guía la acción municipal.

3.1 El Plan de Vida: “Otavalo grande, unido y solidario... y participativo”²⁴.

El plan surge por iniciativa de las autoridades municipales

Una vez electo, el alcalde Mario Conejo comienza a conformar su equipo de trabajo y a planificar su gestión. En varios talleres de trabajo con distintos asesores surge la necesidad de arrancar el periodo con un Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal que sea elaborado de forma participativa por la ciudadanía²⁵. De ahí que se pueda afirmar que el inicio del proceso de participación ciudadana en Otavalo es inducido por las autoridades más como oferta municipal antes que como demanda ciudadana.

El diseño de la planificación participativa

Una vez posesionado el nuevo Concejo Municipal, la estrategia para levantar este Plan de Desarrollo era la siguiente: a) convocatoria a actores locales involucrados en ciertos sectores y áreas temáticas, b) realización de un primer Foro Cantonal donde se designen Mesas de Concertación y se elija un grupo Coordinador, c) reuniones de las Mesas de Concertación temáticas, d) realización del segundo Foro Cantonal que priorice las actividades a desarrollar, apruebe el Plan y elija un Comité de Desarrollo Local, e) aprobación del Plan por el Concejo Municipal y d) socialización y ejecución del Plan²⁶.

Las distintas etapas de este proceso de planificación participativa se han cumplido, a excepción de la última que recién inicia el 17 de julio de 2002 con el lanzamiento oficial del Plan. Sin embargo, bien se puede decir que Otavalo cuenta hoy con un Plan de Desarrollo Cantonal (Plan de Vida) que ha sido definido como la “carta de navegación del cantón”.

¿Qué se entiende por participación ciudadana?

Es un problema común a todo proceso de gestión participativa encontrar una definición precisa, acotada y consensuada sobre lo que se entiende por participación ciudadana. Más que una categoría conceptual (que se define operativamente dentro de marcos conceptuales), lo que se entienda por participación dentro de un proyecto de cambio político-institucional implicará una constante resignificación práctica. En una palabra, más que la definición normativa desde la cual el analista evalúa el proceso (ver definición al inicio del documento), en este caso merece atención el sentido práctico que adopta la participación. De ahí que importe analizar más lo que se hace a nombre de la participación que lo que se defina discursivamente por ella. Entonces, ¿qué es lo que el municipio de Otavalo hace a nombre de la participación ciudadana? La

²⁴ “Otavalo grande, unido y solidario” fue el eslogan de la campaña electoral de M. Conejo. A partir de la elaboración del Plan de Vida este eslogan ha cambiado a “Otavalo grande, unido, solidario y participativo”. Tal vez esta adición muestre el carácter un tanto artificial (y no sustantivo) del proceso de participación que se lleva adelante en Otavalo.

²⁵ El equipo técnico encargado del diseño y ejecución del proceso de planificación participativa estuvo conformado principalmente por Fabián Ramírez, Luis Salazar y Galo Santillán, y éstos recibieron el apoyo del proyecto Diálogo 21 del PNUD y el financiamiento del PRODEPINE.

²⁶ Entrevista a Fabián Ramírez, junio de 2002.

respuesta -aunque paradójica con mi argumentación anterior inmediata- la da el propio alcalde en el discurso de lanzamiento del Plan de Vida: “la participación nos permite identificar las demandas más cercanas de los ciudadanos e invertir los recursos de forma más eficiente”²⁷. Es decir, el municipio concibe la participación como la forma a través de la cual se acerca a la demanda ciudadana y mejora su oferta de cobertura.

¿Cuál es la relación entre participación ciudadana y gestión municipal?

Como ya se anotó, el municipio entiende la participación como una forma de “oír” a los ciudadanos, lo cual da lugar a una nueva forma de gestión local que bien puede ser calificada como más horizontal y democrática si se la compara con otros estilos en donde la voz ciudadana no es tomada en cuenta. Sin embargo, esto podría verse como una instrumentalización de una forma transparente de gestión para “seguir haciendo lo mismo”. Es decir, sin alterar el tradicional rol del municipio, solo se alterarían las modalidades de atención de las demandas ciudadanas. De ahí que no baste con modificar el estilo de gestión para darle un nuevo rol al municipio y/o potenciar el ejercicio de una ciudadanía activa²⁸. En seguida veremos cómo esta forma de concebir la participación tiene sus límites en términos del potencial de construcción de ciudadanía, por ahora me limito a registrar que entre las virtudes del proceso se cuenta con la notable mejoría en términos de transparencia de la gestión.

¿Qué efectos tiene la elaboración del Plan de Vida en términos de construcción de ciudadanía activa?

Dado el cambio en el estilo de gestión, el hecho de promover una planificación participativa apuntaría de inicio a potenciar una nueva cultura política ligada con la participación ciudadana y la responsabilidad cívica, y con ello superar tanto una espúrea condición de ciudadanía jurídica (por membresía y no por ejercicio) como prácticas políticas tradicionales, verticales y autoritarias (clientelismo, patrimonialismo, etc.). Es decir, a través de la democratización de los procesos de toma de decisiones se buscaría crear condiciones para que los ciudadanos tengan capacidad de convertirse en actores locales movilizadores y decidores de su propia realidad, es decir, en sujetos políticos.

Sin duda, el ejercicio deliberativo que implica la elaboración del Plan apunta a construir sujetos capaces de actuar políticamente. El hecho de incidir en el tipo de políticas públicas que se espera ejecute el municipio hace que los ciudadanos se re-apropien del sentido de vivir en comunidad. He ahí su mayor virtud.

También se destaca que el nuevo estilo de gestión apuesta por la transparencia y lo que se denomina “estrategia de puertas abiertas”, es decir, hacer del municipio una entidad abierta a las demandas ciudadanas y así acercar el poder a los ciudadanos. Este hecho también incide favorablemente en la potenciación de una cultura de la participación.

²⁷ Discurso de Mario Conejo en el Lanzamiento del Plan de Vida de Otavalo, 17 de julio de 2002.

²⁸ Aquí sigo a Goma y Brugué (1994). Estos autores analizan el proceso de participación en Barcelona desde una doble entrada: el estilo de gestión municipal y el rol que desempeña el municipio. Esta misma perspectiva dual es utilizada por Torres (2001).

Sin embargo, superar estas etapas de alta presentación de demandas inmediatas a problemas urbanos o rurales por otra de ejercicio activo, continuo e institucionalizado de la deliberación en la esfera pública es una tarea aún muy lejana.

Hacia la institucionalización de la participación

El Plan de Vida de Otavalo incluye la creación de dos instancias de participación ciudadana en la toma de decisiones: el Foro Ciudadano Cantonal y el Consejo de Desarrollo Cantonal. En este esquema, el Foro Ciudadano Cantonal constituye la máxima instancia de representación de la ciudadanía y es donde se aprueban los ejes de desarrollo del Plan de Vida. Mientras tanto, el Consejo de Desarrollo Cantonal es una instancia técnica que canalizaría los distintos intereses manifestados en el Foro. En esto, este diseño se parece al implementado por otros gobiernos locales (ver Ramírez y Campuzano 2001).

Sin embargo, a diferencia de otros casos donde funciona este esquema, en Otavalo las instancias de participación planteadas no tienen legitimidad²⁹. Este punto es tan crucial que incluso los funcionarios municipales están concientes de que el “asambleísmo” de los Foros Cantonales “cansó a la gente”, “ahora nadie quiere oír hablar de foros o planes, eso suena muy en el aire”; es decir, la metodología utilizada parece no haber provocado la apropiación del proceso en los actores. En el caso del Consejo de Desarrollo Cantonal, éste fue electo en el segundo Foro Cantonal en abril de 2001, pero es poco conocido por la ciudadanía y deslegitimado incluso por algunos miembros del Concejo Municipal que ven en él una duplicación de las funciones de representación política encarnadas en los propios concejales. Esto reflejaría un extrañamiento con respecto al diseño de la planificación participativa inclusive al interior del propio cabildo. Es decir, insisto, parecería que asistimos a un proceso impulsado “desde arriba”, sin apropiación por parte del grueso de los ciudadanos ni concertación por parte de los actores y/o grupos de interés³⁰.

“El Plan de Vida es un plan vivo”

El Plan de Vida se concibe como una “carta de navegación” a ser re-actualizada de tanto en tanto, en la medida que se vayan cumpliendo los compromisos pactados y priorizados por el municipio y la ciudadanía. En ese sentido, es un plan “vivo”. Sin duda, esta estrategia abre la posibilidad de institucionalizar la metodología participativa. Empero, como se ha visto en la elaboración del actual Plan, se corre el riesgo de que la metodología y las instancias convocantes (Foro Cantonal y Consejo de Desarrollo Local) se deslegitimen y por ende, el municipio se quede sin piso a la hora de levantar un nuevo Plan.

“El Plan de Vida no está muerto, está dormido”

²⁹ En palabras de mis informantes: “no convocan a nadie”.

³⁰ En varias de mis entrevistas he consultado a mis informantes sobre el proceso de participación y he recibido como respuesta algo parecido a: “ah, sí, sí he oído algo de eso”. Nótese que mis informantes son actores agremiados, algunos incluso militantes de Pachakutik, el movimiento político que auspició al actual alcalde.

Varios son los problemas que enfrentó la formulación del Plan de Vida (y actualmente su socialización y puesta en práctica). El primero que salta a la vista es que por más que el municipio publicite que en la elaboración del Plan contó con más de 3000 participaciones, éste sigue siendo una herramienta lejana y ajena para la población. Los ciudadanos no se han apropiado del Plan, no lo sienten como suyo, a no ser por aquellos que se involucraron de lleno en su elaboración. Esto se podría explicar por el tipo de convocatoria que se hizo: que, aunque “abierta” en su manifestación, estuvo direccionada a aquellos sectores, organizaciones e incluso personas que se sabe se dedican a un tipo de actividad en el cantón (maestros en educación, ONGs de Salud en salud, etc.), lo cual de alguna manera excluyó a la población en general. Por ello se decía que este Plan encaja en la metáfora “desde arriba” y por ello también se explicaría el interés actual de los funcionarios municipales por “venderle el plan a los ciudadanos”. En una palabra, lo participativo del Plan ha sido cuestionado por no ser lo suficientemente incluyente y/o publicitado desde su inicio.

Segundo, el Plan de Vida funciona como proyecto paraguas (una “carta de navegación”) dentro de los que caben los proyectos concretos de acción. El nivel de concreción de las actividades planteadas en el plan es muy bajo; se sugieren líneas de acción y proyectos de toda escala, pero no hay un plan de ejecución ni tampoco un sistema de seguimiento y/o rendición de cuentas. Es un Plan que muestra la meta, pero no el camino. De ahí que la coordinación entre los niveles de representación (Concejo Municipal) y participación (Consejo de Desarrollo Cantonal) sea clave para garantizar la ejecución del plan, pero en este tema hay varios problemas de fondo, como vemos enseguida.

Tercero, la sociedad local de Otavalo un muy heterogénea. Como vimos en la primera parte del ensayo, a parte de los distintos grupos de interés de una sociedad local (sector de transportistas, mercados, artesanos, de servicios turísticos), existe una diversidad étnica y una disputa por la apropiación del espacio urbano.

Este cúmulo de factores incidirían en que la estrategia de reactualización contemplada así como el mismo proceso de planificación participativa reflejen diversos tipos de resistencias al cambio, y que incluso declinen ante ellas. Nuevamente debo insistir en que dado lo inicial del proceso (de la participación como de la investigación), aún es muy temprano para tener afirmaciones conclusivas.

3.2 Talleres de Vecinos. Inseminación de tejido asociativo urbano: “cuadra a cuadra, sector por sector”

Los Talleres de Vecinos son reuniones en la cuales los participantes analizan su barrio, identifican las necesidades y priorizan las obras a ejecutar. Este segundo momento del proceso de participación ciudadana que impulsa el municipio de Otavalo responde a una necesidad de democratización de la gestión pública “desde abajo”. Arrancar con este segundo momento supuso, en parte, suspender el primero, el del Plan de Vida. De allí que incluso se pueda pensar en un divorcio entre ambos momentos. Los técnicos municipales, concientes de este -al menos-

alejamiento entre ambos, intentan vincularlos de una manera un tanto artificial. Es decir, proponen insertar las demandas que surjan en los Talleres de Vecinos dentro de los horizontes de acción previstos en el Plan de Vida. Sin embargo, los vecinos no conocen el Plan de Vida y menos aún se plantean una articulación estratégica entre sus necesidades y lo contemplado en el Plan. Por eso creo pertinente calificar como “articulación artificial” a este intento de los técnicos municipales.

En suma, se han realizado Talleres de Vecinos en varios sectores urbanos de Otavalo³¹ y en cada uno de ellos se constata la activa participación de los involucrados. Los objetivos iniciales de estas reuniones, sin embargo, apuntan a identificar problemas de ornato e infraestructura básica que, según un eslogan publicitado por el alcalde, hagan de tal o cual sector “el barrio más bonito de Otavalo”.

Esta segunda estrategia está aún en una etapa muy preliminar, sin embargo ha mostrado una fuerte capacidad de convocatoria. A diferencia del Plan de Vida, esta estrategia induce a la participación activando una dinámica organizativa concreta y con muy altas potencialidades de desarrollo a largo plazo. Desde la perspectiva de la democratización de la gestión pública, la mayor virtud de los Talleres de Vecinos reside en la insembración de formas de organización barrial-vecinal. Aunque este proceso de insembración de tejido asociativo pueda también ser visto como una iniciativa vertical, genera menos resistencias que la implementación de un Plan Cantonal de Desarrollo, porque involucra a los vecinos en problemas cercanos a su entorno habitacional inmediato. De ahí que esta iniciativa de cambio que, aunque provenga de “arriba”, pueda ser entendida como un proceso desde “abajo”o, si se quiere, desde lo micro a lo macro.

En esta segunda estrategia “desde abajo” también existirían límites en cuanto a las potencialidades del proceso. De forma análoga a lo dicho sobre el Plan de Vida, la participación ciudadana impulsada en los Talleres de Vecinos apuntaría a generar un nuevo estilo de gestión, mas no a cambiar el rol del municipio en tanto ofertante de obras menores. Tampoco se dejan apreciar garantías de institucionalización y, lo que puede ser problemático a largo plazo, de no ser aprovechada adecuadamente, esta estrategia podría perder legitimidad y, por el contrario, generar resistencias a posibles nuevas iniciativas.

Salida: ¿para qué la participación ciudadana en Otavalo?

La estrategia de participación que impulsa el gobierno municipal de Otavalo carece, en forma estructural, de una pretensión de largo plazo. El proceso se muestra frágil, sin respaldo técnico y sin el suficiente apoyo político de las autoridades. De ninguna manera se puede afirmar que el proceso no haya servido de nada, pero dado lo inicial del proceso y las fragilidades mostradas en las primeras etapas de implementación, no se puede esperar una evaluación positiva del mismo.

³¹ Cabe destacar el tejido organizativo que se ha logrado en las reuniones de los vecinos de la calle Sucre así como del Barrio Monserrath. La iniciativa ha generado expectativa en otros sectores, pero como proceso general de participación esta dinámica es aún muy inicial y poco consolidada.

Muy probablemente en Ecuador los municipios han cambiado su estilo de gestión, más no el rol al que han estado habituados (Torres 2001, Goma y Brugué 1994). Ese es el caso del municipio de Otavalo. Más que un promotor del desarrollo local, el municipio otavaleño continua realizando obras de infraestructura de mayor o menor envergadura, sin asumir un compromiso protagónico con la gestión del hábitat o una mayor incidencia en el desarrollo local. En estas circunstancias, ¿para qué se implementa un proceso de participación? Como quedó anotado, tentativamente se puede afirmar que la participación ciudadana en Otavalo esta siendo instrumentalizada como una forma de cambiar -en alguna medida- el estilo de la gestión municipal, con lo cual no necesariamente se cambia el rol tradicional del municipio y, si no se piensa el proceso de forma sustantiva y a largo plazo, tampoco se generan dinámicas de ejercicio activo de la ciudadanía y/o procesos de democratización consolidada de las esferas públicas.

Entrevistas realizadas:

- Carmen Yamberla, presidenta de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura.
- Benjamín Inuca, vicepresidente de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura.
- José Manuel Lema, miembro de la UNAINCO.
- Luzmila Zambrano, Asesora del Alcalde, miembro de Pachakutik y delegada del alcalde a la Oficina de Participación Ciudadana y Diálogo Intercultural..
- Germán Castañeda, dirigente de Pachakutik-Otavalo.
- Galo Santillán, coordinador de la Oficina de Participación Ciudadana y Diálogo Intercultural.
- Peter Ubidia, miembro de la Oficina de Participación Ciudadana y Diálogo Intercultural.
- Fabián Ramírez, consultor principal encargado de realizar el Plan de Vida.
- Belisario Suárez, Asesor del Alcalde en problemas de las comunidades indígenas rurales.
- Lorenza Guamán, Asesora del Alcalde en problemas de las comunidades indígenas rurales y dirigente de Pachakutik.
- Luis Yépez, miembro de Pachakutik-Otavalo y Asesor del Ministro de Bienestar Social.
- Willy Coronel, director de Radio La Voz de Otavalo y miembro del equipo de campaña electoral de Mario Conejo.
- Karina Sarmiento, Oficial de Programa de ESQUEL y coordinadora del proyecto “Institucionalización de la participación ciudadana en Otavalo y Guamote”.

Washo Maldonado, Coordinador del Consejo de Integración del Pueblo Kichwa de Otavalo.

Bibliografía

- Barrera G., Augusto, et al., 1999, *Ecuador: Un modelo para [des]armar*, GDDL, Quito.
- Barrera, Augusto, 2001, "Nada solo para los indios. A propósito del último levantamiento indígena", en *Iconos No. 10*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Cunnil Grau, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD, Caracas.
- Cunnil Grau, Nuria, 1999, "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia" en *Reforma y democracia No.13*, CLAD, Caracas.
- Garretón, Manuel Antonio, 1995, *Hacia una nueva era política*, FCE, Santiago.
- GDDL, 1999, *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Quito.
- Goma, R., y Brugué, J., 1994, "Public Participation in a Decentralized City: the case of Barcelona", *Working Papers No. 84*, Institut de Ciencies Politiques i Socials, Barcelona.
- Guerrero, Andrés, 1995, "El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política", en *Memoria No. 5*, MARKA, Quito.
- Guerrero, Andrés, 2000, "Introducción", en *Etnicidades*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Guerrero, Andrés, 2001, "La frontera étnica en el espacio de la crítica" en *Iconos No 11*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Kyle, David, 2001, "La diáspora del comercio otavaleño: capital social y empresa transnacional" en *Ecuador Debate No. 54*, CAAP, Quito.
- Lechner, Norbert, 1987, "Presentación", en Lechner, compilador, *Cultura política y democratización*, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago.
- Lechner, Norbert, 1990, *Los patios interiores de la democracia*, FCE, Santiago.
- Lechner, Norbert, 1994, "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo", en *Nueva Sociedad No. 130*, Caracas.
- Lechner, Norbert, 1996, "La política ya no es lo que fue", en *Nueva Sociedad No. 144*, Caracas.
- March, J., y Olsen, J., 1996, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta No.63-64*, Madrid.
- Martínez, Luciano, 2002, *Economía política de las comunidades indígenas*, ILDIS, Abya-Yala, Oxfam, FLACSO, Quito.
- Mouffe, Chantall, 1995, *El retorno de lo político*, Paidós, Buenos Aires.
- Municipio de Otavalo, 2002, *Plan de Vida de Otavalo*, Otavalo.
- North, Douglass, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- Putnam, Robert, 1993, *Para hacer que la democracia funcione*, Galac, Caracas.
- Ramírez, F. y Campuzano, A., 2001, "Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa", ALOP-CIUDAD, documento de trabajo, Quito.
- Ramírez, Franklin, 2001, *La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, Centro de Investigaciones CIUDAD, serie Ensayos FORUM No.16. Quito.
- San Felix, Alvaro, 1990, "Evolución urbana de Otavalo", en *Sarance No. 6*, IOA, Otavalo.

Sánchez, F., y Freidenberg, F., 1998, "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio", en *América Latina Hoy No. 19*, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, pp. 65-79.

Sánchez-Parga, José, 1995, "¿Por qué la política ya no es lo que fue?", en *Ecuador Debate No. 36*, CAAP, Quito.

Santana, Roberto, 1995, *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios*, Abya-Yala, Quito.

SIISE, 1999, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, versión 1.0, Quito.

SIISE, 2000, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, versión 2.0, Quito.

Skocpol, Theda, 1989, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" en *Zona Abierta No. 50*, Madrid.

Torres, Víctor Hugo, 1999, "Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo", en Varios Autores, *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*, GDDL, Quito.

Torres, Víctor Hugo, 2001, "¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador", en Bebbington y Torres, editores, *Capital social en los Andes*, Abya-Yala, Quito.

www.inec.gov.ec

www.otavalosonline.com

www.tse.gov.ec