

---

Guillermo Santander\*

## Gobiernos locales y contextos pluriétnicos: una propuesta de cooperación en red

*Rosa de la Fuente y Carmen Navarro (eds.). Madrid: Los Libros de la Catarata, 2013, 205 pp.*

Dos de los diversos interesantes retos que enfrenta América Latina en la actualidad son, por un lado, el adecuado desarrollo de los procesos de descentralización administrativa que muchos de los países que componen esta región han emprendido y, por otro lado, la necesidad de integrar a determinados colectivos y evitar su exclusión, entre los que se encuentran los pueblos indígenas. El libro editado por Rosa de la Fuente y Carmen Navarro, *Gobiernos locales y contextos pluriétnicos: una propuesta de cooperación en red*, presenta el inmediato atractivo de imbricar ambas cuestiones en su objeto de estudio.

El libro es fruto de la financiación de la Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Madrid. En el mismo se realizan interesantes aportaciones que se derivan de la elaboración por parte de un amplio equipo de investigación de cuatro estudios de caso —los municipios de Antonio Ante y Cotacachi, en Ecuador, y de San Agustín y Sesquilé, en Colombia— centrados en contextos locales de carácter pluriétnico. A partir de la introducción, Rosa de la Fuente nos advierte acerca de la complejidad de los contextos pluriétnicos que reside en el funcionamiento de los gobiernos locales, regidos no únicamente por normas institucionales, sino también por procesos consuetudinarios, especialmente en lo que concierne a las atribuciones de los gobiernos indígenas. La investigación tiene, sin embargo, el mérito de ejemplificar estos aspectos, apoyándose para ello en un amplio trabajo de campo, que incluye numerosas fuentes

---

(\*) Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

primarias y un amplio repertorio de testimonios directos, constituido por 80 entrevistas en profundidad realizadas en los países objetos de estudio.

A seguir, en el primer capítulo, José Hernández y María Villarreal analizan de forma pormenorizada los procesos de descentralización y las reformas constitucionales que han tenido lugar en Colombia y Ecuador en los últimos años. Se examina, en particular modo, el significado y las modalidades mediante las cuales tanto la Constitución colombiana de 1991 como la reciente Constitución ecuatoriana de 2008 han supuesto importantes puntos de inflexión en los procesos de distribución de competencias a nivel nacional, y un indiscutible hito en el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas. En virtud del extenso trabajo in situ, así como del pormenorizado análisis que se realiza acerca de los cambios institucionales y legislativos que han tenido lugar en Ecuador y Colombia, merece la pena destacar cinco elementos esenciales de este libro colectivo.

El primero de ellos es el que tiene que ver con el rol de los gobiernos locales. Como es sabido, en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, el Estado se torna un marco de acción limitado e insuficiente para dar respuestas eficaces a buena parte de los desafíos presentes: fenómenos como la estabilidad financiera, la lucha contra el cambio climático o la adecuada regulación de los flujos migratorios, por su propia naturaleza transnacional y transfronteriza, demandan altas dosis de acción colectiva entre Estados y, por tanto, de instituciones supranacionales capaces de asumir esa acción (Beck, 2004; Beck y Grande, 2006). Pero la adecuada gobernanza del sistema internacional no solo descansa en la necesaria conformación de instituciones supranacionales capaces de canalizar la acción colectiva de los Estados. De manera simultánea a esto último, la gobernanza democrática del sistema internacional requiere la articulación de formas locales de gobierno que permitan, a partir de una lógica de gobernanza multinivel, dar respuesta a las demandas de las sociedades en su esfera más próxima y cotidiana (Held, 2005). La necesaria interpretación de dinámicas globales en clave local, indispensable en un mundo marcadamente interdependiente, descansa en la disposición de gobiernos locales fuertes y en su creciente protagonismo como actores políticos en el marco de la globalización (Martínez, 2013). Un hecho, el de la relevancia de los gobiernos locales en los procesos políticos y en la generación de oportunidades de desarrollo de la ciudadanía, que queda claramente captado en las páginas que componen el presente libro.

El segundo de los elementos se relaciona con la relevancia de la representación y la participación democrática. En un contexto en el que la democracia se está viendo constantemente sometida a las veleidades de las oligarquías financieras y se cuestiona más que nunca la representatividad y legitimidad de las políticas públicas aplicadas, el concepto de participación ciudadana adquiere una importancia central como principio fundamental sobre el que reconstruir las bases democráticas de nuestras sociedades. Cada vez es más necesario redefinir y reequilibrar el marco de relación entre Estado, mercado y sociedad civil. Si de la relación de fuerzas entre los dos primeros ha dependido tradicionalmente la adecuada cobertura de los derechos sociales, en un contexto como el actual —en el que el mercado no solo se ha impuesto al Estado, sino que parece haberlo cooptado y

puesto al servicio de intereses privados particulares en lugar del interés público general— la sociedad civil adquiere una importancia central en la protección y promoción de esos derechos. En este sentido, los análisis acometidos en este libro tienen el acierto de situar la participación democrática en el centro de su objeto de estudio, destilando diversas implicaciones en función del grado y tipo de participación y relación existente entre las comunidades indígenas en los gobiernos municipales.

El tercero se relaciona con la centralidad concedida a uno de los colectivos más vulnerables y tradicionalmente más sometidos a exclusión en los denominados “procesos de desarrollo”, como son los pueblos indígenas. Si una característica tiene el modelo de desarrollo capitalista es generar dinámicas de polarización que condenan a la exclusión —ya sea a través de formas directas o estructurales— a una serie de colectivos especialmente vulnerables. De ahí que la atención específica al papel, progresivo empoderamiento y reconocimiento de los derechos de estos colectivos —que, como señalan las autoras, se enfrenta aún a una importante brecha entre lo formal y lo real— sea siempre un tema de especial interés. Como se señaló, el presente libro asume como objeto de estudio precisamente cuatro contextos pluriétnicos y su interrelación con los gobiernos locales, lo que no solo le confiere al estudio un innegable interés académico, sino que lo sitúa como una importante contribución para ir mitigando el vacío existente en este campo de investigación.

Un cuarto elemento a destacar es la importancia concedida al fortalecimiento institucional. Es imposible entender los procesos de desarrollo local sin que lleven aparejados una consolidación o mejora de las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Lejos de antiguos enfoques más limitados y anclados en visiones de carácter asistencialista, una de las tareas fundamentales en la actualidad a la hora de impulsar los procesos de desarrollo local es la disposición de instituciones sólidas, que garanticen la gobernabilidad de estos procesos y atiendan de forma eficaz, democrática y transparente a las necesidades y demandas emanadas de su ciudadanía, dando cobertura a sus derechos.

El libro no es ajeno a esta cuestión y en varios pasajes la relevancia de la creación y consolidación de institucionalidad en el ámbito local, y los factores sociales, culturales y organizativos que concurren en ello, adquieren una especial relevancia. En el segundo capítulo, por ejemplo, Laura Calle y María Villarreal analizan en perspectiva comparada binacional los casos de Antonio Ante y Sesquilé, y lo mismo hacen en el capítulo sucesivo con los gobiernos de Cotacachi y San Agustín, Jimena Ñáñez y Carlos Mosquera. En ambos capítulos se expone un análisis de la complejidad de los cuatro estudios de caso, describiendo y analizando las realidades pluriétnicas de referencia y sus diversos niveles de gobierno y asociatividad. Así, tal y como se recoge en el libro, “la coordinación horizontal entre los gobiernos indígenas (Colombia), gobiernos comunitarios (Ecuador) y los entes municipales requiere un alto grado de consolidación de las estructuras organizativas, la movilización de distintos tipos de recursos y un alto grado de empoderamiento social y político por parte de los gobiernos indígenas y comunitarios para posicionarse en los espacios de negociación política en los que tienen presencia otros actores sociales e institucionales”.

Por último, el quinto elemento que aquí se quiere destacar tiene que ver con el rol de la cooperación descentralizada. En un contexto —especialmente el español— de clara devaluación de las políticas de cooperación desplegadas por los gobiernos descentralizados, el libro recoge una interesante propuesta, dando pistas y abriendo nuevas oportunidades de trabajo para la cooperación descentralizada, lo que le otorga también un claro valor prescriptivo. Las autoras profundizan en cómo los espacios municipales se vuelven zonas de reconfiguración política y simbólica de los agentes sociales que ejercen diferentes formas de territorialidad, adaptando sus estructuras organizativas a un nuevo contexto político y social que se configura desde los entes gubernamentales nacionales y construyen nuevas formas de gestión pública local; y en cómo la cooperación descentralizada entra a jugar en ese escenario. Una aportación, esta última, nada desdeñable cuando asistimos a un contexto en el que a la cooperación descentralizada —más allá de frenar los recortes que están padeciendo sus presupuestos de ayuda— se le reclama una lectura más estratégica de su papel, lo que necesariamente conduciría a formas de trabajo basadas en el diálogo y acompañamiento técnico y político con los gobiernos locales del Sur (De la Fuente, 2010; Martínez y Sanahuja, 2009). Una senda en la que encaja plenamente la propuesta recogida en este libro.

En suma, el libro aborda y entrecruza varias líneas de análisis especialmente relevantes para la agenda de desarrollo actual, incidiendo en el rol asignado a los gobiernos locales en un mundo global, a la necesidad de activar fórmulas participativas de gestión que, entre otras cosas, integren y reconozcan derechos a colectivos tradicionalmente excluidos —en este caso las comunidades indígenas— y todo ello sin perder de vista la importancia del fortalecimiento de las estructuras institucionales y organizativas y consiguiendo derivar una suerte de propuesta práctica para el futuro de la cooperación descentralizada. Como sostiene Rosa de la Fuente en las conclusiones, el mayor desafío consiste en partir de las transformaciones que han tenido lugar en ambos países y en los procesos de autonomía de las poblaciones indígenas con el objetivo de “crear espacios de diálogo y coordinación para repensar desde abajo el ejercicio democrático del poder”. Este desafío supone entonces “la reinención de la gestión pública tradicional y la creación de fórmulas que faciliten la gobernanza en ambos países, mediante la inclusión de la ciudadanía y mayores niveles de participación política en los espacios públicos”.

En definitiva, se trata de un libro de indudable interés y valor por cuanto se adentra en un ámbito de estudio que, pese a su relevancia, ha sido poco tratado hasta la fecha, lo que sugiere la necesidad de seguir profundizando en esta línea de investigación en el futuro.

### *Referencias*

- Beck, Ulrich. 2004. *Poder y contrapoder en la era global*, Paidós Ibérica.
- Beck, Ulrich. 2004. *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*, Madrid: Paidós.

- Beck, Ulrich y Edgar Grande. 2006. *La Europa cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad*, Paidós Ibérica.
- De la Fuente, Rosa (coord). 2010. *Los nuevos actores en la cooperación internacional: el papel de los gobiernos locales y regionales*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Held, David. 2005. *Un pacto global*, Madrid: Ed. Taurus.
- Martínez, Ignacio. 2013. "Policy coherence for development: the role of local authorities", *Papeles 2015 y más nº15*, Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja. 2009. *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, DT nº38, Fundación Carolina, Madrid; De la Fuente, R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. La Catarata-IUDC, Madrid.