

EL PROCESO DE PARTICIPACION PARA EL DESARROLLO LOCAL DE  
COTACACHI, 1996-2003

**Santiago Ortiz Crespo**

**Septiembre 2003**

**FLACSO - Biblioteca**

**Director de la Tesis: Dr. Luciano Martínez**

**Lectores: Prof. Felipe Burbano de Lara, Prof. Carlos Arcos Cabrera**

**Programa de Políticas Públicas**

**FLACSO SEDE ECUADOR**

## ÍNDICE

CAPITULO 1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	12
<i>Antecedentes históricos</i> .....	14
<i>El debate en América Latina</i> .....	16
<i>Ciudadanía activa y pasiva</i> .....	19
<i>El desafío de la identidad</i> .....	20
<i>La vuelta de la democracia representativa</i> .....	23
<i>Los problemas de escala de la participación</i> .....	25
<i>Modelo único y demodiversidad</i> .....	26
<i>La política del sujeto</i> .....	29
<i>Nuevas perspectivas</i> .....	31
<i>La participación ciudadana</i> .....	36
<i>Participación y desarrollo local</i> .....	41
<i>Información general</i> .....	53
Cap 2 <i>El poder gamonal y la subordinación étnica</i> .....	55
<i>La modernización del agro</i> .....	57
<i>La explosión educativa</i> .....	60
<i>La formación de la Unión de Comunas</i> .....	62
<i>El clasismo</i> .....	63
<i>El retorno constitucional</i> .....	65
<i>El “retiro del Estado”</i> .....	67
<i>El movimiento indígena nacional</i> .....	68
<i>La lucha social y la ciudadanía en Cotacachi</i> .....	75
CAPITULO 3 ACTORES LOCALES .....	83
<i>Composición social</i> .....	84
<i>Nivel organizativo</i> .....	87
<i>Demandas e identidades territoriales</i> .....	91
<i>Los actores</i> .....	95
<i>Capacidad organizativa y actoría política</i> .....	111
CAPITULO 4 EL PROCESO PARTICIPATIVO .....	116
<i>La Asamblea</i> .....	118
<i>Formas de participación</i> .....	123
<i>El plan de desarrollo</i> .....	125

FLACSO - Biblioteca

<i>El presupuesto participativo</i> .....	130
<i>Conflictos</i> .....	133
<i>El carácter del proceso participativo</i> .....	145
CAPITULO 5 DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL.....	166
<i>Democracia participativa y representativa</i> .....	168
<i>Asamblea - Municipio</i> .....	169
<i>Democracia y equidad social</i> .....	171
<i>Carácter inclusivo de la democracia local</i> .....	176
<i>Autonomía de la sociedad civil</i> .....	178
<i>La gestión del desarrollo local</i> .....	179
<i>Inversión</i> .....	183
<i>Desarrollo económico local</i> .....	186
<i>Un laboratorio</i> .....	188
CAPITULO 6 CONCLUSIONES.....	190
Bibliografía.....	201

**FLACSO** Biblioteca

## **CAPITULO 3 ACTORES LOCALES**

## Introducción

Un primer elemento importante del proceso participativo de Cotacachi tiene que ver con los actores y organizaciones sociales que participan en el mismo. La Asamblea Cantonal se convirtió en el máximo organismo de consulta y representación de la sociedad civil de Cotacachi, reuniéndose sistemáticamente cada año con la participación de más de 200 organizaciones sociales, instituciones, iglesias, grupos de mujeres, juntas parroquiales y fundaciones y más de 600 delegados<sup>40</sup>.

De allí que en este capítulo se trata de dimensionar el número, la cobertura, el funcionamiento, el nivel organizativo y la experiencia de lucha y de gestión de los actores locales del cantón. Esto es fundamental si tomamos en cuenta que hay un consenso entre los líderes y un marco normativo que prescribe que la base del sistema participativo no son los ciudadanos particulares sino los actores organizados<sup>41</sup>.

Pero antes de introducirse en el marco organizativo es importante tomar en cuenta la composición del cantón en función de identificar los principales grupos sociales existentes.

### *Composición social*

Tal como se señaló al inicio hay 37.215 personas en Cotacachi según el último Censo<sup>42</sup>. Entre ellos se pueden diferenciar varios grupos: campesinos pobres y medios, hacendados y capas medias.

Hay un alto número de campesinos pobres en el cantón, entre los cuales se encuentran los 2.600 jefes de familia que tienen minifundios entre 0 a 5 ha. Se trata de un grupo que desde la actividad tradicional en la agricultura va diversificando su actividad pero que también busca defender su condición campesina, al disputar sus tierras por la vía legal tal como se demuestra en un importante proceso de legalización de tierras antes informales que lleva adelante la UNORCAC. Hay un fuerte nivel de

---

<sup>40</sup> VI Asamblea, Memoria.

<sup>41</sup> Vega. Luz Marina, Presidenta del CIS, Entrevista, Quito, 2003.

<sup>42</sup> Distribución de la Población, según Parroquias, Cotacachi, Censo 2001, INEC, [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec)

conflictividad entre pequeños propietarios, con la reserva y con los medianos o grandes propietarios.

Se trata de un sector campesino, pero que se va diversificando debido a los procesos de ajuste y modernización, integrando actividades en la artesanía, construcción y comercio. Es un grupo social de alta movilidad social, que aborda esas actividades con un bajo nivel de calificación<sup>43</sup>, que percibe bajos ingresos, con un bajo nivel educativo y que se debaten debajo de la línea de pobreza (que en Cotacachi supera el 70%).

Una parte pequeña de los campesinos han derivado también a sectores modernos en calidad de operarios de las haciendas modernas. Si bien no se nota en el cantón la formación de un grupo acomodado de campesinos como sucedió en las anteriores reformas agrarias si hay un grupo que se ha convertido en profesional, técnico o promotor de las ONGs., o que ha derivado a funcionario público. Además, varios líderes o dirigentes indígenas abandonan la residencia en las zonas rurales y se trasladan a vivir en las ciudades.

Como anotan Ospina y Guerrero en medio de esa fuerte diversificación los elementos étnicos han sido los factores de cohesión social más importantes (2003:115-165) Marcadores de identidad interior como la lengua y el vestido, la adhesión a la comunidad, sus normas, fiestas y costumbres, así como el discurso étnico han reforzado los lazos sociales.

Ante un medio rural serrano mucho más variado en términos ocupacionales y mucho más inestable en términos de la movilidad espacial de la población, la adscripción *campesina* describe con mucha menor fuerza la verdadera marca de unidad de estos sectores sociales. El arraigo a la tierra es tanto una reivindicación cultural, como la expresión de un origen campesino muy reciente de casi todos los dirigentes indios. Pero ya no es expresión directa de la extracción social y el actual modo de vida diario de la dirigencia étnica.(Guerrero, Ospina, 2003: 265).

Por otra parte existe un número importante de campesinos pequeños y medianos, en torno a 1.000 propietarios (25% del total) que tienen entre 5 y 50% ha. Estos controlan también el 20% de la tierra, tienen mejores tierras que el grupo anterior,

---

<sup>43</sup> 5.900 entre 13.400, es decir 45% de la población, Censo 2001, INEC, PEA, según grupos ocupacionales en Cotacachi, [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec).

tienen agua y están ubicadas tanto en la periferia de Cotacachi y las parroquias andinas como en el subtrópico. Entre ellos se encuentran los 400 finqueros cafeteros agrupados en la Corecaf.

Hay que señalar, como lo hacen Guerrero y Ospina, que en Cotacachi, la existencia de una zona de colonización permitió mantener la política redistributiva vía ocupación de nuevas tierras en lugar de la afectación de grandes propiedades (2003: 257)

Existe un número reducido de medianos y grandes propietarios, entre 50 y 60, que tienen cerca del 60% de la tierra. Si bien la mayor parte de esas propiedades tienen una extensión de aproximadamente 100ha. existe una hacienda, Piñán, que tiene 15.000 ha. Se trata de productores agrícolas y ganaderos que están en proceso de modernización y en el caso de 7 haciendas dedicadas a la producción de hortalizas y flores.

El estudio de caso del mercado de tierras de Cotacachi de Guerrero y Ospina (2003: 256) señala que en el contexto de las políticas de ajuste, una fracción de terratenientes prosperaron bajo el neoliberalismo, sin embargo, no es posible afirmar que existiera un proceso de reconcentración de la tierra.

Hay presencia de clase media en Cotacachi, sectores vinculados con el truísmo, la artesanía, el comercio, los servicios y la administración pública, básicamente asentada en la ciudad y centros parroquiales urbanos. Hay cerca de 2.000 empleados, técnicos y trabajadores de los servicios, entre ellos 500 profesores<sup>44</sup>. También se puede considerar en este grupo a los operadores de maquinaria de ciertas agroindustrias.

Se trata de un grupo social con mejor nivel educativo y de ingresos pero que es bastante heterogéneo y diverso, pues allí están los sectores que mejoraron sus condiciones de vida en medio de la expansión turística o de las flores, pero también los dueños de talleres afectados por la crisis de la manufactura del cuero y o el declive de los salarios en el empleo público. De estos últimos también muchos han debido migrar o recurrir al multi-empleo para poder sobrevivir. Hay que anotar además que de este grupo de clase media mestiza salen muchos de los cuadros que llegan a los puestos de poder local y que por lo tanto mantienen gran influencia en las instituciones estatales, el Municipio y también en el campo de los programas de desarrollo.

---

<sup>44</sup> Censo 2001, INEC, PEA, según grupos ocupacionales en Cotacachi, [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec).

### *Nivel organizativo*

Lo primero que salta a la vista en el caso de Cotacachi es la amplitud del proceso asociativo, pues está organizada la población urbana y rural en las tres zonas del cantón. Asumen diversas formas organizativas tales como comunas y asociaciones en la zona andina, recintos en la zona subtropical, barrios en la zona urbana. Además hay grupos de mujeres y juntas de agua, redes y sociedades de artesanos. A estas agrupaciones se suman grupos de jóvenes, clubes deportivos, microempresas, grupos de padres de familia, comités de usuarios y comités de salud parroquiales.

Existen no menos de 200 organizaciones sociales de base, 9 organizaciones de segundo grado en el ámbito urbano y rural y redes informales que tejen relaciones sociales al interior de Cotacachi. La mayor parte son de naturaleza territorial: comunas, barrios y recintos, pero existen también organizaciones de carácter sectorial, tales como grupos de mujeres, jóvenes, niños o las vinculadas con los diversos ámbitos de la vida económica y social como gremios, microempresas, redes de agro ecología, usuarios de salud, seguro campesino, padres de familia o sociedades artesanales.

La cobertura de estas organizaciones es de al menos 4.000 integrantes activos, es decir no menos del 60% mayor de 12 años está organizada en el cantón. Aproximadamente el 64% de los habitantes adultos se identifican con su organización y se sienten que participan en la toma de decisiones de la misma (García 2001:189)

Si se analiza la composición de la base social de estas organizaciones encontramos a un amplio sector de campesinos pobres en la zona andina, propietarios de minifundios, la mayoría de los cuales comparte su actividad agrícola con otras como trabajadores de la construcción, artesanos, comercio informal, etc. Un sector de indígenas, especialmente mujeres, trabaja junto con campesinos mestizos en las plantaciones de flores. No hay propiamente una capa media indígena o medianos propietarios, pero si existe una elite educada, no muy numerosa, que ha logrado una presencia en las instituciones del Estado, en el sistema educativo, en organizaciones de desarrollo.

En el caso de Intag se trata de pequeños y medianos campesinos finqueros, hijos y nietos de los antiguos colonos que llegaron de la zona andina de Imbabura y de otras provincias. En el sector urbano hay grupos medios profesionales, maestros y empleados



públicos, choferes, artesanos, comerciantes y empleados de servicios privados básicamente vinculados con los servicios de hotelería y turismo.

Hay que diferenciar los niveles de convocatoria de las organizaciones pues unas reúnen a casi la totalidad de sus miembros para sus actividades, mientras las otras tienen menor convocatoria. Así la Junta de Cambuguán, por ejemplo, tiene 300 miembros que participan en las mingas convocadas por su organización mientras las comunas o comités barriales tienen menor convocatoria.

En cuanto a su tiempo de funcionamiento las sociedades artesanales tienen también más de veinte años de funcionamiento y la UNORCAC tiene 25 años, asentada en cabildos que surgieron desde los 60 y 70. La mayor parte de organizaciones, entre ellas la Federación de Barrios, el núcleo de caficultores, la coordinadora de mujeres y de jóvenes, las Juntas de Agua así como las comunidades del Intag se formaron en los últimos siete años, lo cual revela que el proceso organizativo se ha incrementado en el período de funcionamiento de la Asamblea.

La Federación de Barrios, por ejemplo, surgió a partir de los barrios que organizaban fiestas cívicas y religiosas; la mayor parte de los servicios del casco urbano están resueltos, de manera que sólo recientemente se han interesado en proyectos de desarrollo en conjunto con el municipio y la asamblea. En el caso del subtrópico las agrupaciones campesinas de colonos han intentado articularse en una sola organización en diversas ocasiones, pero no lo han logrado; la iniciativa de articulación de las juntas parroquiales no logró consolidarse debido, entre otros factores, a un marco normativo inadecuado que permite la superposición de funciones entre la Junta, el Municipio y el Consejo Provincial. Hoy se intenta formar una coordinadora en el campo ambiental.

En cuanto a la frecuencia de reuniones hay también diferencias, lo cual revela diversos niveles de involucramiento de las bases en la actividad colectiva. Las organizaciones de base se reúnen anualmente y otras esporádicamente y sus directivas tienen un funcionamiento permanente de manera quincenal o mensual. Las organizaciones de segundo grado tienen sus congresos anuales.

Para tener una idea de los grupos principales en el siguiente cuadro se presentan los datos de acuerdo al tipo de organización (primero y segundo grado), la cobertura estimada de grupos de base y de personas y la frecuencia del funcionamiento<sup>45</sup>:

---

<sup>45</sup> Datos tomados de Entrevistas, 2002/2003 y Memorias, Cuarta Asamblea, Asamblea de la Unidad Cantonal, 1999 .

**CUADRO No.2**

**ACTORES**

<b>ACTORES</b>	<b>COORDINADORAS LOCALES-OSG</b>	<b>ORGANIZACIONES DE BASE</b>	<b>NUMERO O. BASE</b>	<b>COBERTURA</b>	<b>REUNIONES</b>
ZONA ANDINA		Comunas y asociaciones	43	Familias/2.600	Comunidades mensuales
UNOCA RC	Juntas de agua (2)	Comunas y asociaciones	14		<b>UNORCAC</b> : <b>anual</b> Directiva mensual
	Coordinadoras Cuencas (2)	Comunas y asociaciones	13		
	Juntas Forestales		11		
	Coordinadora de Mujeres	Grupos de mujeres	14		
	Coordinadora de jóvenes	Grupos deportivos y artísticos	50		
	ZONA URBANA	Federación de Barrios	Comités Barriales	15	
ARTESANOS		Sociedades	3	Personas/300	Esporádica
		Redes	4		
JUNTAS	Juntas Parroquiales		2		Directivos quincenal
SINDICATOS	Salud, Servidores Municipales Choferes UNE		4	Personas/50 60 300 130	Directiva-semanal Asambleas Trimestral
ZONA		Recintos	70	Familias/2.000	S/d

INTAG	Juntas Parroquiales		4		Quincenal dirigentes
	Coordinación Mujeres	Grupo de Mujeres	9	Personas/100	Mensual
	Núcleo cantonal de Caficultores		1	Personas/400	Semanal directiva
<b>OTROS ACTORES</b>					
FLORIC ULTORE S HACEN DADOS	Centro Agrícola Junta de agua la Marquesa		6	Personas/70 Personas50	S/d
EMPRES AS	Asociación de Comerciantes			Personas/50	S/d
IGLESIA	Parroquias		6		
SEGURO CAMPES INO		Comunidades		Personas/350 46	S/d
OTRAS <sup>47</sup>			30		
Total:	9		200		

<sup>46</sup> Se calcula en un 5% de la población la que está involucrada con el seguro campesino, agrupada por comunidades, según la Dra. Nilda Villacrés, asesora del CIS.

<sup>47</sup> Grupos de salud, usuarias de maternidad gratuita y PANN, grupos de padres de familia. También colegios, escuelas y ONG locales como Defensa y Conservación de Intag, DECOIN.

Las organizaciones existentes en Cotacachi han barajado una diversidad de demandas de carácter material, cultural o político: estas van desde la tierra, el mejoramiento técnico y el crédito para la producción, la consecución de fuentes de empleo e ingresos en los campos artesanal y turístico, pasando por las vías, las obras de infraestructura, los servicios básicos, a la ampliación del acceso a la educación y la salud, el mejoramiento de la calidad de estos servicios, demandas de carácter cultural y étnico hasta demandas vinculadas con la conservación del medio ambiente: conservación de las zonas de amortiguamiento de la reserva, cuidado de las fuentes de agua, forestación y producción agro-ecológica. Aparecen también otras necesidades vinculadas con los temas de recreación y deporte, enfrentar la violencia familiar y los temas de identidad de género y generacional.

Es importante señalar que estas demandas han implicado un largo ejercicio de debate y auto reconocimiento de sus intereses por parte de los actores. Este proceso en gran parte espontáneo fue elaborado en principio en plataformas de lucha con reivindicaciones puntuales, pero con el proceso participativo fue asumiendo la figura de proyectos, es decir de propuestas que articulan problemas-alternativas-recursos para resolver los problemas y por otro cualificándose en función de ejercicios de autodiagnóstico comunitario y de planificación participativa que les ha llevado a que las principales organizaciones tengan planes de desarrollo donde identifican sus intereses, priorizan sus demandas, establecen metas e incluso incluyen socios y posibles proyectos que le permita canalizar recursos. Así tenemos que junto al Plan de Desarrollo Cantonal articulado por la Asamblea, tanto el sector andino, como urbano y del subtrópico los diversos actores tienen planes territoriales al tiempo que existen planes sectoriales en salud y turismo.

Las demandas cuando se generan tienen, en general, un carácter reivindicativo es decir los actores identifican el problema y piden o exigen a la autoridad que lo resuelva. Sin embargo en el caso de Cotacachi se ha difundido la visión de la cogestión, es decir que la población debe aportar y gestionar la solución de sus problemas. Hay que señalar que dada la presencia de ONG y agencias de desarrollo hay muchas demandas que son *inducidas* por las *instituciones externas*, desarrollándose un comportamiento pasivo, paternalista y al mismo tiempo dependiente en los actores. Pero también existen

necesidades que han generado prácticas y procesos que han conducido a los actores a un alto nivel de confianza y orgullo sobre sus propias capacidades.

Hay muchos ejemplos pero probablemente dos son los más significativos: la construcción del canal de Cambuguán, a partir de mingas realizadas durante cinco años les permitió a 300 comuneros de la zona andina traer agua de una fuente localizada a 17 Km. de distancia. Otro caso concreto es el de Decoin y la organización de 400 finqueros de Intag, que lograron exportar café orgánico al mercado internacional como alternativa que surgió a partir de la lucha contra la empresa Mitsubishi que quiso explotar las minas, con todo el riesgo de contaminación ecológica que ello implicaba para la zona subtropical.

En realidad la población organizada de Cotacachi tiene un largo proceso de incubación de una conciencia de derechos. Es decir no solo identifican la necesidad sino que además lo plantean como un derecho. Esto tiene que ver con los talleres de diagnóstico y espacios organizativos de autoreconocimiento de sus intereses, con las acciones de movilización por resolver sus demandas, así como con la articulación con procesos nacionales que plantean las reivindicaciones como *derechos*, de los campesinos, de los indígenas, de la mujer, de los niños, de los barrios, derechos a la salud y el medio ambiente. El Municipio tiene un papel clave en este proceso, dado que como parte del Estado, está reconociendo esas demandas como *derechos*.

Por otra parte hay diferencias en cuanto a los niveles de conflicto y lucha de cada uno de los actores. La UNORCAC surge en un fuerte conflicto interétnico que le enfrentan al poder gamonal local, luego desarrollan una lucha por servicios, para articular posteriormente una agenda de desarrollo de corte campesino. Este proceso hace que se sedimente en la UNORCAC un significativo grado de auto reconocimiento como organización con una identidad clasista y étnica y como actor que valora en alto grado la representación territorial de la zona andina rural.

Varias de las organizaciones urbanas se forman al calor de la labor del Municipio y de la Asamblea en los últimos siete años. Tienen demandas sobre la productividad y la comercialización como el caso de los artesanos o el mejoramiento de la infraestructura y la imagen de la ciudad para el turismo como los barrios y los comerciantes de la localidad. En el caso de los actores urbanos se evidencia también una identidad muy marcada por las tradiciones artesanales y artísticas de la cabecera cantonal y por su identificación creciente con los nuevos símbolos de Cotacachi como cantón pionero del desarrollo local. Si bien hay varias organizaciones urbanas como la

Federación de Barrios, no hay una organización que aglutine al conjunto de intereses de la sociedad civil, por lo que la población de Cotacachi tiende a identificarse más con el Municipio y la Asamblea.

En la zona subtropical aparece una dinámica que va desde las demandas de vías e infraestructura, que tienen como principales interlocutores a los gobiernos seccionales, a la lucha contra el ingreso de empresas mineras, forestales y de electricidad y la defensa de la Reserva Cotacachi Cayapas. Una parte de los actores de esta zona se identifican con la causa del medio ambiente y la declaratoria de *cantón ecológico* pero no cuentan aún con una forma de organización territorial y unificada que les dé presencia en el contexto local.

Esta interrelación de intereses, formas de organización, rasgos culturales e historias comunes ha ido configurando identidades territoriales. Se trata de actores distintos, con diverso nivel de cohesión y organización, pero que muestra un cantón plural. A la fuerte identidad indígena y representación organizativa de la UNORCAC, se suma la identidad urbana vinculada a los valores artísticos y artesanales de Cotacachi junto a una compleja y relativamente nueva agrupación subtropical de campesinos migrantes que descansa en los valores y temas ambientales. Esta variedad se expresa en el marco de la Asamblea, el Municipio local y el proceso de gestión del desarrollo.

En cuanto a las acciones de los pobladores y actores de Cotacachi se podría diferenciar varios tipos:

- La minga: para el trabajo agrícola y la construcción de obras de infraestructura, que es propia de la tradición cultural del mundo indígena y que se ha difundido, aunque con menor raigambre y cohesión, en la población mestiza. Un ejemplo de trabajo colectivo son las construcciones de los sistemas de agua de Cambuguán y Chumbabí. En el primer caso implicó el aporte de 140 días de trabajo de 300 comuneros para construir un canal de agua entubada de 17 Km. de distancia. Pero no solo se trata de las acciones decididas por los indígenas, pues la minga es la base de muchos de los proyectos de agro desarrollo y construcción de infraestructura con las agencias de cooperación. En el caso del Municipio se ha asumido la construcción de obras y servicios comunitarios, bajo la forma de *administración directa* en donde la ejecución, particularmente la dotación de mano de obra, corre de cuenta de la comunidad.
- Ayuda mutua: en varios de los grupos se utiliza las formas de ayuda mutua que provienen de la tradición artesanal y de reciprocidad de la cultura andina. Se

trata del intercambio de bienes, servicios y fuerza de trabajo que existe en la vida cotidiana en el ámbito de familias, vecinos y comunidades en función de resolver necesidades familiares emergentes y que es asumido como una base de relación por las organizaciones sociales, especialmente de las sociedades artesanales, los barrios y las comunidades indígenas.

- Eventos organizativos: actividades en los espacios organizativos y educativos internos de las organizaciones vinculadas como los eventos de formación, capacitación, reuniones, asambleas, congresos, fiestas, etc. Este tipo de forma de acción, con énfasis en la vida interna y hacia adentro de la organización, es generalizada en todas las agrupaciones pero en algunos casos es la única o preferente forma de acción como el caso de los grupos de mujeres, barrios y de artesanos.
- Oficios y comisiones: forma de acción referida a la relación con entidades públicas mediante solicitudes, reclamos, comisiones y audiencias con las autoridades para solicitar apoyo para determinada obra o servicio (agua, vías, casas comunales, escuelas, luz) o protestar por determinada arbitrariedad. Esta forma es la más utilizada por las comunidades indígenas y campesinas, así como las cabeceras parroquiales para resolver los problemas de servicios básicos sobre todo en zonas donde carecen de ellos. Se trata de una forma generalmente utilizada como expresión de un comportamiento reivindicativo y más frecuente en las zonas de mayor déficit de servicios, como ha sido la zona rural andina e Intag.
- Movilizaciones: esta forma de acción se genera en niveles de tensión y conflicto más elevado o como acciones vinculadas a demandas nacionales, como manifestaciones, paros, tomas de edificios públicos, ya sea en la provincia de Imbabura o en la capital. La UNORCAC ha utilizado esa forma de lucha así como los líderes y militantes de algunas de las organizaciones sociales.

Desde las décadas anteriores con la Misión Andina, luego con la presencia del Estado y las ONG y posteriormente bajo gestión de las Organizaciones locales, se plantea la solución de demandas mediante la forma de *proyectos de desarrollo* que organizan la prestación de servicios y la generación de procesos productivos, educativos, ambientales, organizativos y políticos. En este caso ya no se trata solo de

solicitar o exigir a las autoridades la solución de problemas, sino que las organizaciones se involucren en la solución de los mismos.

Habría que diferenciar tres tipos de relación entre actores e instituciones públicas o privadas en este campo:

- De iniciativa y gestión de las instituciones de desarrollo públicas o privadas, en la cual los actores juegan un papel de *beneficiarios* de proyectos. Estos son diseñados, ejecutados y evaluados por las instituciones, se ejecutan con una orientación en muchos casos paternalista, aunque los beneficiarios pueden ser consultados sobre sus problemas y pueden intervenir en espacios y momentos definidos por las entidades de desarrollo.
- De cogestión entre las instituciones y los actores sociales, en donde éstas asumen algunas competencias, pero la responsabilidad sigue en manos de las instituciones. Las organizaciones pueden desarrollar autodiagnósticos, intervienen en la priorización de problemas y alternativas y en algunas fases de la ejecución.
- De gestión de las organizaciones sociales, donde éstas diseñan los proyectos, los ejecutan y evalúan, pero consiguen recursos del estado o las agencias públicas y privadas de desarrollo quienes dan seguimiento o evalúan los procesos, efectos e impactos de los mismos.

### *Los actores*

Podríamos diferenciar los actores a partir de los tres territorios que forman parte de Cotacachi: la zona andina donde habitan los campesinos indígenas, la zona urbana en torno a Cotacachi y las cabeceras parroquiales de Quiroga e Imantag donde habitan los pobladores mestizos e Intag, ubicada hacia la costa en el subtrópico donde habitan los campesinos y finqueros que llegaron mediante la colonización desde hace varias décadas.

- Zona andina



La UNOCARC<sup>48</sup>, organización de segundo grado, aglutina a 2.600 familias indígenas, aproximadamente 16.000 personas. Esta organización representa aproximadamente al 40% de la población cantonal y a sus 43 cabildos.

Tiene una larga tradición de autoridad, movilización y experiencia de desarrollo en la zona, ya sea en la gestión de obras y servicios del Estado como en la intermediación de recursos con organizaciones de cooperación y últimamente como responsable de la gestión de proyectos.

Es importante considerar que tanto por la cobertura, la convocatoria, el número de organizaciones, la experiencia organizativa y la frecuencia de su funcionamiento la UNORCAC se constituye en un nodo organizativo con mayor gravitación en Cotacachi. La Unión es una agrupación legalmente reconocida como instancia de segundo grado, pero tiene en su interior varias coordinadoras sectoriales y juntas de agua, que integran grupos de base y que funcionan como organizaciones de segundo grado.

A esto hay que sumar un hecho particular: a diferencia de otras zonas de la Sierra andina donde se conforman varias OSG, la UNORCAC es la única instancia unificada que representa a las comunidades indígenas y campesinas del sector andino. Tiene un papel como intermediario y gestor de obras y servicios, como contraparte del Estado para programas sociales y productivos y también juega un rol de agente de desarrollo.

Las comunidades se constituyen en la base de la identidad étnica del movimiento indígena. Por un lado, las comunas tienen un cierto control territorial y de los recursos y algunas tradiciones de trabajo comunitario, aunque la inserción de los indígenas en el mercado ha provocado la individualización de las relaciones y la privatización de la propiedad. La migración a Quito, los cambios de ocupación a la artesanía, el comercio y el trabajo en la construcción, son elementos clave para la supervivencia de los campesinos. Según se afirma en el Plan de Salud, cerca del 60% de los indígenas migran para trabajar en la construcción y otras actividades y el 35% de los jefes de hogar trabajan fuera de su lugar de residencia.

Esto configura una especie de *ciudad dormitorio*, donde por un lado se mantiene la pequeña propiedad para el autoconsumo de la familia, bajo el control de la mujer, pero que debido a su tamaño y condiciones productivas no alcanza para sostener a la

---

<sup>48</sup> Rafael Guitarra, Presidente de la UNORCAC, Entrevista, 2003, Hugo Carrera, técnico UNORCAC, Entrevista, 2002.

familia. De allí que los hombres, desde muy jóvenes, deben migrar a fin de obtener ingresos monetarios. Esto además repercute en la organización comunal:

“En los 50 las comunidades indígenas habían experimentado cambios significativos en sus formas de gestión de los recursos comunales, en el progresivo desgaste de las relaciones de reciprocidad y de solidaridad y en el predominio del manejo familiar de los más importantes recursos productivos”<sup>49</sup>

Dada la cercanía a Quito la migración es temporal, las comunidades se quedan vacías de hombres de lunes a viernes, mientras los fines de semana se llenan nuevamente. Esta cercanía a la ciudad explica porque se mantiene la relación de los migrantes con sus familias y con la organización comunal, pero al mismo tiempo porque en el cantón no ha existido la lucha por la tierra como en otras zonas andinas. Si bien tres haciendas han pasado a manos de los campesinos; la grande y mediana propiedad se mantienen, mientras las pequeñas tienen dificultades de existir. Además esta situación de población dormitorio explica también porque una de las luchas principales de la UNORCAC ha sido por servicios e infraestructura.

Otro aspecto que afecta a la Unión es el surgimiento de nuevas organizaciones: al interior de comunas surgen agrupaciones que cumplen roles diferentes. Así por ejemplo las comunas deben tratar a su interior con las Juntas de Agua, que tienen mayor convocatoria, los grupos de mujeres que se ocupan de la producción o la salud y que se afirman sobre el papel protagónico de la mujer en el cuidado de la parcela y de sus hijos. Además hay una gama de organizaciones con fines específicos que en ocasiones no coordinan con el Cabildo.

En los últimos años la vida de las comunas se ha visto afectada por la elección de las Juntas Parroquiales, que buscan jugar un rol de representación de comunidades. Igualmente la presencia de un Municipio abierto a la participación y con legitimidad hace que las organizaciones sociales le soliciten y gestionen servicios. Esto ha llevado a que la autoridad municipal vaya ganando una relación directa con las comunidades, relación que se afirma con el presupuesto participativo, lo cual no solo le da legitimidad sino que además permite que las comunidades establezcan lazos con el gobierno local sin necesidad de pasar por la dirigencia de la UNORCAC.

---

<sup>49</sup> 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. Martínez, Luciano, 2002, Pg. 7 y 10.

Pero a pesar de la diversificación social y organizativa, la comuna o la comunidad aparece en el discurso étnico como la base de identidad, tanto por su papel en la representación de intereses, como su rol de autoridad local, cohesión cultural y familiar, memoria colectiva, participación y desarrollo. Las comunidades aparecen como el núcleo duro de la cohesión indígena o lo que Guerrero y Ospina señalan como uno de los marcadores de “el círculo interior” de la identidad indígena, soporte sobre el cual se levanta el tejido social y la presencia política del movimiento.<sup>50</sup>

Los autores mencionados sistematizan el debate en torno a las comunidades y especialmente las tesis de Luis Macas y Fernando Bustamante, que desde diversas vertientes coinciden en señalar que es la cosmovisión indígena, el primero, o el “ethos cultural” el segundo, lo que explicaría la resistencia indígena frente a la modernización neoliberal. De cualquier manera ha sido precisamente la existencia de las comunidades la que ha permitido a la UNORCAC proyectarse como la organización más fuerte en la dinámica local del cantón.

### **Capital Social**

Por su parte Mary García en su estudio sobre la UNORCAC (García Mary, 2001) afirma que ésta ha logrado un acumulado de “capital social” tanto por su capacidad para convertirse en una entidad de mediación con el exterior (Estado, Municipio, agencias) como por el manejo de una política intercultural que le ha permitido ganarse respeto por la población mestiza del cantón. Tiene un modelo de representación político reivindicativo combinado con gestión del desarrollo y con un manejo empresarial (proyectos de crédito y producción),

En el estudio la autora destaca fortalezas y debilidades de la UNORCAC. Tiene fortalezas en la representación, gestión de proyectos y movilización de recursos, pero hay varios problemas en la participación, la cultura organizativa y el liderazgo y debilidad en la sostenibilidad económica y técnica. Esto se ve en el siguiente cuadro:

#### **CUADRO No.3**

#### **CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LA UNORCAC**

Grupos	%
--------	---

<sup>50</sup> Ver el análisis sobre la identidad indígena y el poder de la comunidad de Guerrero y Ospina: 2003

Intermediación negociación	80
Enlaces	66
Movilización de recursos	58
Participación	58
Cultura organizacional	56
Liderazgo	52
Sostenibilidad y autonomía	47
Total	60

Fuente: García, Mary. 2001, 191 Elaboración: autor.

### Experiencia de desarrollo

La UNORCAC está manejando actualmente relaciones con ocho agencias de desarrollo y cuatro programas o entidades del Estado. A través de estos nexos la Unión ha manejado recursos que se aproximan a 500.000 dólares anuales de presupuesto<sup>51</sup>.

Para tener una visión de las acciones realizadas en el campo de desarrollo como los ámbitos de intervención se ha organizado la información de proyectos en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 4**  
**PROYECTOS DE UNORCAC<sup>52</sup>**

Período	Proyectos
1977 – 90	FODERUMA: infraestructura y servicios, acceso al crédito para actividades agrícolas y pecuarias
Beneficiario	CAAP: capacitación y fortalecimiento organizativo
1990	MBS: red de atención a la infancia con UNORCAC.
Cogestión	DRI: crédito, asistencia técnica, obras de infraestructura (Jambi Mascaric) DFC: viveros y reforestación, huertos, comercialización, fortalecimiento organizativo, formación de capital humano para la gestión ambiental, coordinación con J. Agua, cooperación de Emelnorte en Imantag y Propafor.
1996	Swissaid: sistemas de agua

<sup>51</sup> Hugo Carrera, Entrevista, 2002.

<sup>52</sup> Fuente: Hugo Carrera, Técnico de UNORCAC, Entrevista, 2002.

Gestión	<p>DRI: -segunda fase- sub proyectos de crédito, infraestructura, producción, medio ambiente y desarrollo socio-organizativo</p> <p>FIA: planificación, crédito, a. técnica, capital humano, fortalecimiento OSG</p> <p>JAMBI MASCARI: salud tradicional, parteras, promoción de la salud.</p> <p>HEIFFER/CISP: Agricultura sustentable.</p> <p>UCODEP: agricultura sustentable</p> <p>SAMREM: investigación</p> <p>PRODEPINE: planificación, formación de recursos humanos y fortalecimiento organizativo, en subproyectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mejoramiento educativo (infraestructura)</li> <li>b) Lombricultura</li> <li>c) Mediadores (formación)</li> <li>d) Manejo de microcuencas</li> </ul> <p>CESA: Imantag -coordinación- riego, forestación, cuidado de vertientes</p> <p>Ayuda en Acción: salud y educación a la infancia.</p> <p>Educación Bilingüe (DINEIB): proyecto de participación y mejoramiento de la calidad de la educación.</p>
---------	--

En los proyectos la Unión ha jugado varios roles, de contraparte beneficiaria, de cogestión y de administradora directa. Estos cambios se han dado tanto por el cambio de orientación de las agencias que incluyen la participación campesina, como por el *empoderamiento* de la Unión que le llevó a un conflicto en 1990 con el CAAP, cuando la Unión demandó el manejo de los proyectos que administraba esa ONG. El conflicto tuvo como desenlace la ruptura y la ocupación de las oficinas del CAAP por las comunidades. Desde entonces la Unión reivindica su responsabilidad en la gestión del desarrollo.

La Unión ha movilizado importantes recursos convirtiéndose en enlace para las agencias, gobiernos locales y programas del Estado. Aunque tiene problemas de sostenibilidad en su gestión financiera y técnica, debido a la dependencia de los proyectos y equipos técnicos externos, la Unión ha logrado diversificar su gestión en el campo de microempresas, comercialización, turismo y recientemente en el crédito con una Cooperativa de Ahorro y Crédito rural.

Para ejecutar los proyectos la UNORCAC ha contado con un equipo técnico propio que maneja proyectos y mantiene el enlace con las comunidades, equipo que en momentos ha llegado a superar las 20 personas. En el equipo hay presencia de técnicos mestizos que tienen una fuerte influencia en la Unión. En un estudio realizado sobre formación de recursos humanos por la UNORCAC se señala que la débil presencia de cuadros técnicos indígenas tiene que ver con el bajo nivel de escolaridad y la falta de oportunidades de capacitación profesional para el desarrollo local.<sup>53</sup>

La concentración de la UNORCAC en los proyectos de desarrollo tuvo ventajas pero también le trajo problemas: la desatención a necesidades claves de los indígenas, como el de la tierra, un *projectismo* que reducía la actividad de la organización a las metas del proyecto, sin una visión estratégica y programática, la fragmentación de la organización en unidades de proyecto y la confusión de las bases que comenzaban a ver en la UNORCAC no una organización que les representa, sino una ONG o agencia de desarrollo<sup>54</sup>.

A fin de resolver dichos problemas la UNORCAC realizó una planificación estratégica el año anterior, para concentrar sus ejes de acción. Ejecutó también una reingeniería de la UNORCAC para que los proyectos se integren en los ejes programáticos y los cuadros indígenas dirijan los equipos técnicos de la organización.

En su plan estratégico se ha planteado prioridades en los campos de la producción agrícola, artesanal y el turismo, el medio ambiente, la organización y el desarrollo social, particularmente en el mejoramiento de los servicios educativos en función de la formación de los niños y jóvenes y la salud tradicional.

## CUADRO No. 5

### ÁREAS DEL PLAN DE LA UNORCAC

---

Recursos Naturales Programa Agro ecológico, bosques, páramos y aguas, educación ambiental, fortalecimiento de comités de manejo de recursos.

Desarrollo Económico: cooperativa de ahorro y crédito, microempresas, empresa de turismo Runatupari.

Fortalecimiento socio organizativo.

---

<sup>53</sup> De la Torre Luis, Entrevista, 2001.

<sup>54</sup> Larrea Fernando, Entrevista, 2003.

## Rol político

Esta organización de segundo grado ha jugado un papel de representante político, rol que viene desde los momentos de su formación en el 79, cuando participa en elecciones y logra una presencia en el Concejo Cantonal a través de sus concejales. En 1996 varios miembros de la organización consideraron la necesidad de presentar un candidato a la Alcaldía, no necesariamente indígena, pero que sea un aliado de sus luchas. En ese momento coincidió la presencia de un cuadro de la CONAIE, Auki Tituaña, quien fue apoyado y electo en el proceso electoral local. Desde entonces la Unión participa en la Asamblea y en los Comités y mesas de trabajo más importantes.

Las funciones que ha cumplido la UNORCAC, le convierte en un agente de desarrollo rural cubriendo un espacio que no fue cubierto ni por el Municipio ni por el Estado hasta el año 1996, pero también en un actor político. Por este doble rol la población campesina le ha reconocido hasta no hace mucho como “municipio chiquito<sup>55</sup>”, rival desde lo rural con el municipio de raigambre urbana.

Esta rivalidad se ha expresado en varios conflictos con el gobierno local. Entre los principales tenemos: la reacción a la explotación y abusos a los indígenas, la reivindicación de obras y servicios en el sector rural –que llevó a la toma del Municipio–, las negociaciones en el seno del cabildo cantonal con concejales mestizos, la competencia por recursos y gestión de proyectos, la propuesta de manejo de la Reserva y recientemente el tema del impuesto al catastro rural con la administración actual.

Más allá de la identidad política de las autoridades municipales y de los líderes de las Organizaciones de Segundo Grado (OSG), Galo Ramón, explica las tensiones por una serie de factores, originados desde por el sistema colonial que diferencian a los *municipios de blancos*, de los pueblos indígenas, factores que se mantienen en la República por obra del sistema gamonal que explota la mano de obra, canaliza de los diezmos y primicias hacia la Iglesia y discrimina y oprime a los indígenas (Ramón Galo, 1999, PG: 220).

Pese a la descomposición del gamonalismo, con la democracia no se resuelven los conflictos, pues los municipios siguen siendo proveedores de obras y servicios para

---

<sup>55</sup> Carrera, Hugo, técnico de UNORCAC, Entrevista, 2002

el mundo urbano. Es más, la incursión de las OSG en el plano del desarrollo, cubriendo un espacio abandonado por el Estado, acentúa la rivalidad con municipios de tradicional raigambre urbana y mestiza. Diferencias clasistas y étnicas, están detrás ausencia de representación del mundo rural en los municipios, fenómeno que se confirma en el plano institucional y legal debido a la confusión de funciones que tiene el municipio y el consejo provincial, pues se asigna el ámbito urbano al primero y a los segundos la competencia del desarrollo del ámbito rural, en la legislación vigente.

Con el inicio del sistema participativo en Cotacachi e incluso, como veremos posteriormente, con la designación de un alcalde indígena, los problemas cambian de forma, pero emergen frecuentemente, en críticas veladas, entre las OSG y las autoridades municipales.

### **Situación actual**

Con su crecimiento y el surgimiento de agrupaciones de segundo grado, la UNORCAC se ha conformado prácticamente en una federación de tercer grado. Esto le trae varios problemas: no logra atender a las demandas de todas sus bases, la relación bases dirección es más distante, las comunidades de cada zona, parroquia o cuenca tienen problemas específicos y requieren especial atención. Reiteradamente se ha planteado la necesidad de una descentralización de la UNORCAC pero aún no hay una propuesta orgánica y programática que responda a este problema.

En la toma de decisiones de la Unión tienen influencia los dirigentes-fundadores, muchos de ellos líderes con legitimidad y que tienen la ventaja de tener formación educativa en medio de una población con bajos niveles de escolaridad. Hay continuidad en los dirigentes, debido a que se prefiere a aquellos que cuentan con educación formal. Como se ha señalado anteriormente, hay deficiencias en la comunicación entre dirigencia y bases y un estilo de dirección centralizado<sup>56</sup>.

Las mujeres se han agrupado en una coordinadora que cuenta con 500 mujeres organizadas<sup>57</sup> y tienen cada vez mayor presencia en los puestos de dirección de la OSG donde ocupan la Vicepresidencia y seis puestos en el C. Ejecutivo. Mujeres indígenas de la UNORCAC se destacan en el comité de producción y tienen un fuerte liderazgo en

---

<sup>56</sup> Uno de los límites ha sido el no contar en el estudio con un análisis de las normas y procedimientos consuetudinarios que rigen la vida de las comunidades y de la relación con sus líderes.

<sup>57</sup> Plan Cantonal de Salud, Comité de Salud, Asamblea Cantonal de Cotacachi. 2002:17 -18



salud con el proyecto Jambi Mascari que articula a 120 parteras. Hay que tomar en cuenta que una indígena es concejal y el Comité de Salud ha sido dirigido por la Dra. Luz Marina Vega.

- Zona urbana

La Federación de Barrios<sup>58</sup> agrupa a los residentes del centro urbano de Cotacachi, que asciende aproximadamente a 7.000 habitantes. Hay aproximadamente 800 jefes de familia que intervienen en quince organizaciones barriales. Antes del 96 existió una agrupación tradicional dedicada a las fiestas patronales y que contaba con una adscripción formal de las bases.

La conformación de la Federación y su legalización se realizaron en 1999 y su primera acción fue la propuesta de una ordenanza para la delimitación de los barrios. El funcionamiento de la organización es permanente con reuniones quincenales en el ámbito de OSG y menos frecuente en el ámbito de cada barrio. Desde esa fecha los hechos fundamentales están ligados a las iniciativas surgidas en el marco de la Asamblea y en relación con la labor del municipio, en los temas de la infraestructura urbana, mejoramiento de la imagen de la ciudad, identidad de la población y cuidado del centro histórico para el turismo. Hoy están impulsando un proyecto de espacios saludables para canalizar los deshechos sólidos, financiado por Repsol.

Se están realizando cursos de capacitación con líderes. También han formulado su plan de desarrollo que incorpora demandas de salud, educación, medio ambiente en el marco del sistema participativo. Se trata de una agrupación que auto reconoce sus limitaciones por falta de experiencia de lucha y en términos de su capacidad para gestionar proyectos. Mantienen relaciones fluidas con las agrupaciones urbanas – mujeres, jóvenes, niños-, con los actores locales de la zona andina y el subtrópico y con las instancias participativas locales y es filial de la COMBADE, Confederación de Barrios del Ecuador. Intervienen en consultas y en el presupuesto participativo, se movilizan esporádicamente en apoyo a la movilización indígena, la descentralización de la salud, etc.

---

<sup>58</sup> Saltos, Ulpiano, Presidente de la FBC, Entrevista, 2003.

El sector urbano ha alcanzado en estos años una alta representación a la Asamblea<sup>59</sup>, canalizando más del 50% del presupuesto municipal para inversión<sup>60</sup>. Se auto definen como seguidores del proceso “de manera deliberante y no obsecuentes del alcalde” pero existen sectores que discrepan abiertamente, que critican su labor y que se expresan electoralmente en la oposición. Hay que tomar en cuenta que actualmente 4 de los 7 concejales, es decir la mayoría del Concejo, conforman una mayoría opositora.

En la población urbana es importante contar también con los artesanos y comerciantes del cuero<sup>61</sup>, pues estuvo tradicionalmente vinculada con la actividad en este sector manufacturera. El cuero fue uno de los tres primeros rubros de ingreso del cantón y una de sus principales fuentes de empleo con más de 1000 personas ocupadas en 407 talleres. Esto se mantuvo hasta la dolarización, que produjo una profunda crisis del sector debido a la baja de turistas, la competencia con manufacturas extranjeras, la baja productividad y baja calidad de sus productos. Esto ha provocado el desempleo y el deterioro de los ingresos de las familias urbanas y migración.

Los artesanos se han agrupado por un lado en gremios con una vieja tradición de apoyo mutuo y vínculos religiosos y actualmente en cuatro redes de microempresarios recientemente promovidas desde el Municipio y la Asamblea de la Unidad Cantonal. Su interés fundamental está en el desarrollo de nuevas fuentes de empleo, mejoramiento de la productividad, la calidad y la comercialización. Se han estrenado recientemente en el manejo de un proyecto, el de la tienda de productos artesanales y quieren incursionar en una tenería ecológica que les permitiría entrar a nuevos nichos de mercado. Los gremios artesanales han tenido resistencias al proceso participativo y a la relación con otros actores del cantón, pero esta actitud comienza a cambiar por las iniciativas de las redes en torno a promover la comercialización y la productividad. A la hora de evaluar los resultados de estos 7 años de gestión municipal en términos de condiciones de vida, los artesanos valoran la fuerte inversión para el mejoramiento de la infraestructura y la imagen de la ciudad, pero indudablemente están preocupados más por la crisis de la producción artesanal.

También en la zona existen varias cabeceras parroquiales como Quiroga e Imantag donde vive también la población mestiza y que están agrupadas en juntas

---

<sup>59</sup> VI Asamblea, 2001

<sup>60</sup> IV Asamblea, Año 99, Memoria, Asamblea de la Unidad Cantonal, Cotacachi, 1999

<sup>61</sup> Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003.

parroquiales<sup>62</sup>. Las dos cabeceras reúnen una serie de servicios a su entorno. Sus demandas fundamentales han sido vialidad, infraestructura sanitaria y equipamiento urbano. Las dos parroquias tienen relación con el sistema participativo pero Quiroga se ha involucrado activamente a partir del proyecto FOES que permitió resolver el problema del agua de la parroquia mientras Imantag tiene una mayor distancia con el proceso.

También esa diferencia de actitudes se expresa en el debate sobre el presupuesto participativo. Las escuelas y colegios, las postas de salud, así como los grupos juveniles y artesanales actúan en las cabeceras con cierta autonomía. Otro actor involucrado en las dos parroquias es Ayuda en Acción que ha invertido fuertemente en la zona de Cotacachi.

Las agrupaciones locales del cantón tienen menor experiencia en la gestión de proyectos y con excepción de uno o dos que tienen la responsabilidad de la ejecución, la mayor parte son contraparte, como beneficiarios o socios de la intervención de las agencias de cooperación. Esto significa que estas agrupaciones no cuentan con unidades operativas específicas para ejecutar sus acciones, equipo técnico ni el manejo del instrumental del desarrollo en programas o proyectos. Debido a esta carencia, son las agencias de desarrollo las que cumplen el rol técnico-administrativo o la Asamblea Cantonal se ha convertido en una instancia de mediación que ha procurado generar varios proyectos de gestión involucrando a diversos actores.

**CUADRO N.6**  
**PROYECTOS DE LOS ACTORES URBANOS<sup>63</sup>**

Organización	PROYECTOS
Jóvenes	Ayuda en Acción: rendición de cuentas. CEP, ARD 3D. proyectos micro empresariales. PGU, Maqui Mañachi. DED (Fondo Alemán) en capacitación y liderazgo y participación ciudadana.
Fed. Barrios	Espacios saludables-Repsol: desechos sólidos.
Artesanos	Tienda Artesanal: producción y comercialización de artesanías.

<sup>62</sup> Galindo, Rubén, Entrevista, .Cotacachi, 2003.

<sup>63</sup> Entrevistas a líderes sociales y del sistema participativo 2002/2003.

Juntas Parroquiales y comunidades de Quiroga.	Proyecto Foes-Municipio-Asamblea Terranova: agua, cuidado de las cuencas, reforestación, educación ambiental en las tres parroquias. Proyectos de: Alcantarillado zona urbana. Agua potable. Casas comunales. Cerramientos. Luz eléctrica. Vialidad, mantenimiento.
Imantag	CESA: sistema de agua.

En la zona urbana existen cuatro agrupaciones gremiales, la una que reúne a los maestros, la otra a los choferes y las dos restantes que agrupan a trabajadores municipales y a trabajadores de la salud. Estas organizaciones tienen más de una década de funcionamiento en el cantón y están articulados por intereses gremiales vinculados con el salario y la estabilidad, mientras los choferes encuentran su canal de representación ante las autoridades del tránsito.

Se trata de agrupaciones con referentes nacionales, como el caso de la UNE y los Sindicatos de la Salud, lo cual les da un respaldo en sus acciones locales. Excepto la Asociación de Servidores del Municipio, que se integró al proceso, aceptando debatir propuestas específicas vinculadas a la reorganización del gobierno local, las dos agrupaciones restantes han tenido resistencia a las decisiones de la Asamblea por el temor al ver vulnerada su estabilidad. El caso más evidente es el de la movilización de los trabajadores de la salud que realizó un paro nacional en contra de la descentralización solicitada por el Municipio y el CIS el mes de Junio último.

- Subtrópico

Las comunidades de Intag y Manduriacos están asentadas en gran parte de los 1300 km. que tiene el cantón, en la zona subtropical<sup>64</sup>. Desde hace tres décadas el crecimiento de la población en esta zona ha sido vertiginoso llegando aproximadamente a 14.000 personas, de manera que hoy conforman el 40% de la población total. Este sector está dedicado a la agricultura (café) y ganadería, la producción de madera y recientemente al turismo ecológico y al cuidado de la reserva Cotacachi Cayapas.

Están organizados en 70 comunidades, en el gremio de cafeteros que agrupa a 400 campesinos, la asociación de finqueros agro ecológicos con más de 200 miembros y seis Juntas Parroquiales. También han surgido dos coordinadoras, de mujeres, con cien integrantes y de jóvenes.

Hace un par de años se hizo el intento de conformar una coordinadora de las Juntas Parroquiales de la zona subtropical, pero desavenencias de diverso orden hizo fracasar la iniciativa. También surgieron dos coordinadoras rivales que reclaman para sí la representación del sector, un Consejo de Desarrollo formado por las agrupaciones sociales vinculadas con la Asamblea y un Comité de Desarrollo formado por ciertas personalidades y vinculado con el Concejo Provincial.

La mayor parte de los pobladores están, sin embargo, desorganizados y responden en buena parte a la presencia de liderazgo tradicional en el sector. La experiencia de la colonización legada por los padres y la referencia culturales del inmigrante con sus localidades de origen, les convierte en campesinos con sólidos lazos familiares pero débiles lazos comunitarios, a lo cual debe sumarse la dispersión geográfica en el amplio territorio de Intag y la falta de medios de comunicación.

Se trata de una cultura más individualista basada en el trabajo personal del finquero en su propiedad y apenas en el último período se han interesado por proyectos de carácter económico más que por procesos organizativos como tales.

Sus demandas básicas son la infraestructura vial y sanitaria, electrificación, los servicios de educación y salud, la comercialización de sus productos. La población se involucró en el desarrollo local a partir del conflicto con la empresa Minera Mitsubishi, a la cual un sector de la población se opuso con el respaldo de las Juntas, varias ONG, el Municipio y la UNORCAC. La Asamblea como tal decidió la declaratoria de Cantón Ecológico en respaldo a la población. También se generó como alternativa la

---

<sup>64</sup> Cabazcango, Joel, Apuela, 2003. Robalino Luis, Quilumbango, Silvia, Entrevistas, Apuela, 2003. Las parroquias de Intag son: Apuela, García Moreno, Peñaherrera, Plaza Gutiérrez, 6 de Julio y Vacas Galindo.

producción de café orgánico que se vinculó con la red de Comercio Justo en el ámbito internacional y las fincas integrales.

Si bien hay un sector que considera que la minería y la producción de madera, son positivas porque darán empleo, cada vez más hay una conciencia de que se afectará la zona. Varias organizaciones y personas conforman un subcomité de medio ambiente que es una instancia de coordinación zonal; en el ámbito de la Asamblea cantonal, constituyen una suerte de actor que lidera, desde la sociedad civil, la gestión ambiental en el cantón. Esta relación con las instancias políticas de Cotacachi ha modificado la tradicional relación económica y de servicios que tiene la zona con Otavalo y su población valora crecientemente su relación con el Municipio.

Las Juntas Parroquiales conformadas por sufragio universal en el 2000 han buscando mejorar las vías y la infraestructura de las cabeceras parroquiales, y por otro consolidarse institucionalmente. Esto ha traído conflictos con el Alcalde dado que disputan competencias de gestión y recursos para su parroquia y buscan canalizar las demandas de los recintos con las instancias públicas, especialmente el Concejo Provincial, pasando por encima del Municipio.

La Coordinadora de Mujeres se han organizado desde hace dos años en torno a actividades que buscan la equidad de género y mejorar la autoestima e identidad; también intervienen en el campo de la salud, se han organizado grupos de crédito y microempresas. En la zona de Manduriacos y en Intag hay experiencias de agroecología y cuidado de las fuentes de agua, igualmente hay una agrupación de jóvenes en torno a una iniciativa de microempresas en turismo. Cuentan con apoyo de varias ONGs como Ayuda en Acción, Decoin y Fundación Brethren, al tiempo que durante estos diez años han canalizado la inversión del DRI Cotacachi que ha construido 14 puentes en la zona y cierta labor del Concejo Provincial en el tema vial. Algunos de los proyectos más importantes de la zona aparecen en el siguiente cuadro:

#### **CUADRO No.7**

#### **PROYECTOS DE ZONA DE INTAG Y MANDURIACOS<sup>65</sup>**

Organización	PROYECTOS
Jóvenes	Ayuda en Acción: rendición de cuentas CEP, ARD 3D. en proyectos micro empresariales.

<sup>65</sup> Entrevistas a líderes sociales y del sistema participativo, Cotacachi, 2002/2003.

Juntas Parroquiales y comunidades de Apuela y Cuellaje	Proyecto Foes-Municipio-Asamblea, Brethren Unida (FBU): agua, cuidado de las cuencas, reforestación, educación ambiental en las dos parroquias.
Intag	DRI: construcción de vías, puentes y saneamiento básico. Ayuda en Acción: educación y salud.
Mujeres Intag	Ayuda en Acción: educación y salud. DECOIN Fundación Brethren Unida: cajas de crédito.

### Otros actores

- Floricultores y hacendados<sup>66</sup>: en general ha existido una desigual distribución de tierras en Cotacachi, que se mantuvo en las últimas décadas pese a la reforma agraria; más bien esa reforma sirvió como una palanca para la modernización agrícola existiendo 50 hacendados que tienen haciendas con un promedio de 500 ha. cada una. Si bien hay que tomar en cuenta que esa extensión se debe a la existencia de una hacienda que supera las 15.000 hectáreas –Piñán-, en la zona andina hay más de 20 haciendas con más de 70 ha. en promedio de extensión. En la zona subtropical se nota mayor concentración debido a las transacciones comerciales, ascendiendo a 30 propiedades con un promedio de 300 ha.(Guerrero, Ospina 2003:24) Hay seis empresas de flores en el cantón, con 600 trabajadores en 70 hectáreas.

- Las empresas producen también frutas y espárragos y tienen una inversión estimada en más de 25.000.000 de dólares. También hay varias decenas de hacendados dedicados a la producción ganadera agrupados en el Centro Agrícola Cantonal, que controlan cerca del 60% de la superficie cultivable en el cantón(Guerrero, Ospina 2003:24). Ni los dueños, ni las empresas agrícolas han intervenido directamente en el sistema participativo pero los floricultores han sido invitados a la realización de un estudio sobre el impacto ambiental y en la salud humana de su actividad agroindustrial. Los grandes hacendados canalizan sus excedentes fuera del espacio local y su influencia y poder se vincula con las instancias nacionales.

---

<sup>66</sup> Según varios entrevistados, los empresarios no son de lugar, no tienen lazos de pertenencia con Cotacachi, no pagan impuestos ni participan en los espacios de concertación,

- Municipio: si bien no es un actor social, el Municipio es una entidad que ha asumido una gran iniciativa política y económica en el cantón bajo el liderazgo de Auki Tituaña, el primer alcalde indígena. Su rol en la convocatoria de la asamblea cantonal, en la planificación y en la concertación de actores, así como en la formulación y ejecución de las iniciativas de salud, ambiente, turismo, democratización y descentralización del gobierno local le han permitido ganar una importante credibilidad en la población y le han convertido en un gobierno local que supera el rol tradicional de los municipios en la provisión de servicios. Esta actitud le ha permitido incluso ganar autonomía en relación con los intereses de las organizaciones indígenas y promover una alianza intercultural que sustenta la administración.

- Agencias y fundaciones<sup>67</sup>: Más de treinta fundaciones y agencias de cooperación trabajan en el cantón, lo cual les convierten en actores gravitantes en el desarrollo zonal. Una parte de estas agencias y ONG han apoyado el proceso participativo y se han involucrado en el Plan de Desarrollo Local. El Municipio logró duplicar su presupuesto con el apoyo externo<sup>68</sup>. Aparte del apoyo financiero cuentan también con asistencia técnica permanente en Intag, con la UNORCAC, la Asamblea y el propio Municipio. Programas tan importantes como el de salud, medio ambiente o agua, en el caso del Municipio, y el del manejo agro ecológico y reforestación, activación productiva, organización y crédito, en el caso de UNOCARC están sustentados en recursos externos. El Proyecto DRI Cotacachi, respaldado en cooperación española, tiene una larga historia de relación con las comunidades del cantón en la construcción de infraestructura, sector productivo y social. Ayuda en Acción focaliza su atención al sector infancia con fuerte inversión en salud e infraestructura. Los representantes de las Fundaciones y agencias participan activamente en la Asamblea Cantonal y en las mesas de concertación y algunas tienen cuadros técnicos permanentes junto con las organizaciones.

### *Capacidad organizativa y actoría política*

La inquietud que ha guiado este capítulo tiene que ver con la fuerza de los actores sociales. Y esto ha llevado a realizar varias preguntas: ¿Cuál es la capacidad

---

<sup>67</sup> Tabla de ONG.

<sup>68</sup> Alcalde Auki Tituaña, conferencia en FLACSO, Noviembre del 2001.



organizativa y política de los grupos indígenas y mestizos? ¿Cuál es el peso de cada uno de ellos en el espacio local?

Si bien la relación de actores y sistema participativo será analizada en el capítulo siguiente, vale señalar algunas conclusiones iniciales.

Se puede constatar en Cotacachi la existencia de un amplio y diverso proceso organizativo, que representa, tanto en el ámbito territorial como sectorial, a la mayor parte de la población de Cotacachi. Este proceso tiene su base en las tres zonas del cantón y está conformado por agrupaciones que tienen más de dos décadas de experiencia así como nuevas organizaciones promovidas en el marco del proceso participativo. Se trata de agrupaciones que realizan actividades y proyectos de manera permanente aunque también se constata que el peso del funcionamiento y las decisiones está centralizado en las Organizaciones de Segundo Grado.

La organización de mayor cobertura, experiencia, identidad, capacidad y recursos es la UNORCAC, que hasta el 96 tuvo un rol importante en la representación de las bases indígenas tanto con el Estado, como con el gobierno local y las agencias de desarrollo hasta el punto de ser una suerte de *municipio rural*, manteniendo relaciones pero también tensiones con el municipio urbano, debido a la superposición de competencias y a viejas tensiones originadas en los conflictos interétnicos.

Pero la UNORCAC vive una etapa de *transición*. En primer lugar por el debilitamiento de su base comunal, debido los cambios en la actividad productiva de los indígenas y la migración. En segundo lugar por la presencia de nuevas demandas de sus bases debido a la crisis económica y el deterioro de las políticas sociales del Estado. En tercer lugar porque vive una fase de crecimiento y diversificación de su base organizativa, a lo que se debe agregar la presencia de las Juntas Parroquiales electas en el 2000 que también disputan representatividad y de alguna manera fragmentan la base campesina e indígena<sup>69</sup>. Y también debido a que el *proyectismo* le ha hecho que la OSG y sus cuadros dirigentes debiliten su capacidad de control político y organizativo del proceso.

La existencia de nuevas relaciones con la población mestiza a través de la Asamblea y la presencia de un municipio que comienza a ganar representatividad como gobierno local incorporando las demandas del sector rural también contribuye a una modificación del rol de la Unión de Segundo Grado. Si antes el gobierno local estuvo

---

<sup>69</sup> No se ha estudiado el rol y los efectos que producen las Juntas Parroquiales, pero en varias zonas se convierten en organismos rivales del Municipio, de las comunas, de las OSG.

identificado con los mestizos y los urbanos este cambio abre una nueva etapa en la vida local pues se abren relaciones con las comunidades, se reconoce las diversas ciudadanías del cantón y genera espacios de encuentro ciudadano que a su vez lo legitiman como gobierno ante la población. Hasta hoy la UNORCAC ha venido respondiendo con una actitud reactiva ante esta nueva realidad y a la nueva lógica que le plantea tener un indígena en la conducción del Municipio. Si se ahonda esta tendencia es probable que la Unión, que antes jugaba un rol de representación del sector rural e indígena, no encuentre un rol claro en la nueva configuración política local.

Todos estos factores se expresan en una *crisis* política de la UNORCAC que busca resolverse mediante un plan estratégico orientado a subordinar los proyectos de desarrollo a los ejes programáticos y al control de la dirigencia indígena. Si bien cuenta con un plan y líneas estratégicas no tienen una política que oriente la relación con los demás actores su rol, presencia y representatividad política en el espacio de la Asamblea y su relación con el gobierno local.

Este es un problema en definitiva, de actoría política. Un problema que tiene que ver con la constitución de la población campesina indígena como sujeto<sup>70</sup> que ubica sus intereses de fondo, los canaliza, los expresa y tiene capacidad organizativa y política para gestionarlos ante sus interlocutores locales y nacionales.

Si bien la población indígena del cantón fue el factor principal del primer triunfo de Auki Tituaña y de hecho constituye una fuerza necesaria y decisiva en el proceso democrático local, su organización, la UNORCAC, ha quedado, como veremos en los siguientes capítulos, de alguna manera rezagada en términos de su liderazgo en el proceso.

El “capital social”<sup>71</sup> acumulado por la UNORCAC es un recurso fundamental pero no suficiente para esa actoría política. Es importante resolver, como señala el estudio mencionado, los problemas en la participación y la cultura organizativa, el liderazgo y la sostenibilidad económica y técnica, pero también hace falta que el actor campesino indígena enfrente de manera programática los problemas estructurales que tienen que ver con los recursos naturales, tales como la tierra y el agua, la problemática

---

<sup>70</sup> El concepto de sujeto se utiliza aquí como lo hace Touraine que plantea la articulación de identidad y libertad en democracia, enfrentando los adversarios que históricamente buscan limitar su desarrollo con comportamientos autoritarios.

<sup>71</sup> Se ha recogido de manera sucinta el concepto de capital social, una herramienta teórica interesante para captar las capacidades de la organización. Sin embargo el concepto se queda corto al comprender la complejidad de relaciones locales y nacionales en donde se mueven las organizaciones y sobre todo para entender el rol político que juegan las organizaciones indígenas.

productiva, el desfase educativo de sus bases, la construcción de un discurso étnico, todo lo cual implica la construcción de un proyecto integrador de desarrollo, la identidad y el poder local.

Esto por cierto no es solo tarea de la UNORCAC. El problema de la actoría política y los problemas programáticos difícilmente podrán resolverse si no hay un involucramiento de los otros actores locales y de los movimientos nacionales.

Por otra parte se nota en Cotacachi un variado proceso de participación de mujeres, jóvenes, barrios, artesanos y la formación de actores ambientalistas, de nuevos espacios de diálogo e interlocución con los grupos mestizos, de formación de nuevas identidades territoriales tanto en el ámbito urbano como en la zona subtropical. A eso han contribuido los procesos de diagnóstico y planificación participativa, de autoreconocimiento y desarrollo de las capacidades información, deliberación, elección y gestión de esos actores, en un horizonte de derechos y construcción de la ciudadanía.

Hay que señalar que entre los actores territoriales se va encontrando demandas y propuestas comunes que les unifica, por ejemplo en el campo de la salud, el turismo, la producción. Sin embargo, las organizaciones tienen también muchas demandas particulares que generalmente se gestionan en procesos paralelos que no encuentran un espacio común. La Asamblea ha servido como un espacio importante para que unos actores reconozcan los intereses de los otros e inclusive les apoyen, como el caso del conflicto con las empresas mineras. Sin embargo también existen discrepancias y conflictos.

Y aunque se han mejorado las relaciones interétnicas sobre la base de una política de interculturalidad<sup>72</sup>, aún se mantienen prejuicios raciales en la población que tienden a emerger de cuando en cuando, tal como fue el proceso electoral del 2000 en donde la mayor parte de partidos se unieron en torno a un sólo candidato para enfrentar a Auki Tituaña.

Como se ha señalado anteriormente, la lógica de conformación de estos sujetos tiene, mucho que ver con las demandas de servicios y proyectos y el apoyo institucional de las ONG, el Municipio y de la Asamblea. Esto por cierto no desmerece el proceso organizativo dado en estos últimos años, pero si plantea que las lógicas de conformación de los actores son diferentes, unas surgidas en medio del conflicto, otras bajo la gestión de la cooperación o la institucionalidad pública.

---

<sup>72</sup> A comienzos del 2004 se formuló por primera vez una política y plan estratégico en el ámbito cultural.

Al igual que la situación de la UNORCAC tiene que ver con una supeditación a la tecnología del desarrollo la conformación de estos actores mestizos aparece sobre expuesta al paraguas de la Asamblea y del Municipio y posiblemente supeditado como organizaciones de la sociedad civil a la lógica institucional del gobierno local. A eso contribuye la demanda reivindicativa por obras y servicios de muchas de las organizaciones, recintos y comunidades que mantienen, pese a los cambios producidos desde el Municipio y la Asamblea, rasgos clientelares.

Aquí también vale la pena señalar que si bien las políticas del gobierno local recogen intereses de la población urbana y mestiza, hay intereses de fondo de estos sectores que no generan aún una respuesta adecuada, tal como el tema del empleo en el caso de los artesanos<sup>73</sup>, la educación de la población mestiza, la necesidad de tierra y apoyo a la producción de los campesinos indígenas<sup>74</sup>, las demanda de descentralización de las competencias ambientales planteadas en conjunto por el Comité Ambiental de Intag y la UNORCAC. Si bien hay un reconocimiento de las organizaciones e instituciones en cuanto representan esos intereses, se advierte cierto desfase entre los intereses de la población y la capacidad de las organizaciones sociales, Municipio y Asamblea para generar propuestas que permitan dar solución a varios problemas estructurales.

En suma el nivel organizativo de los actores de la sociedad civil y su capacidad de expresar las demandas, organizarse y obtener o gestionar su solución ha mejorado notablemente. El tejido social existente es un factor determinante en los cambios institucionales y como se verá posteriormente en la propia eficacia del proceso.

---

<sup>73</sup> Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003

<sup>74</sup>: “Lo que más aprecian sus bases y su dirigencia es el rol de intermediación y negociación logrado por la Unión durante sus veinticinco años de existencia, aunque hay intereses y demandas prioritarios que no están plenamente representados” García, Mary; 2001:223