



**FLACSO**  
M É X I C O

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS  
VIII PROMOCIÓN  
2006 – 2008**

**Gobernanza local en Ecuador,  
un proceso visto desde la comunidad.**

**Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos**

**Presenta:**

Héctor Eduardo Rodríguez Chávez

Director de tesis:

Dra. Ligia Tavera Fenollosa

Seminario de tesis:

Movimientos Sociales y Políticas públicas

Investigación financiada con apoyo de la Secretaría de Educación Pública de México

México, D. F. Agosto de 2008.

T 320.809866 R696g Ej.1  
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



75179

Gobernanza local en Ecuador, un proceso...

75179  
75179

## CAPÍTULO 5

### **“ESTRUCTURA Y DINÁMICA DE LA GOBERNANZA LOCAL, LOS CASOS”**

Una vez que hemos revisado el origen histórico, la forma organizativa y el ethos de nuestro actor y habiendo analizado cómo articula su acción política en el espacio de los gobiernos locales, nos aprestamos observar detalladamente cómo las prácticas de gobierno “alternativas” impulsadas por el MIE pueden ser vistas como formas de gobernanza local.

El presente capítulo tiene un objetivo fundamental, relacionar a la acción política del MIE con aquellas prácticas de gobierno que identificamos como de gobernanza local. Para ello dividiré el contenido del capítulo en siete secciones: en la primera presentaré de manera general los resultados generales de la investigación en términos de nuestra variable independiente y dependiente; mientras que en las siguientes seis secciones, de presentación de los casos, busco presentar la información que da cuenta de los hallazgos que obtuve de procesar las observaciones relativas a nuestra operacionalización del concepto de gobernanza local en cada una de las observaciones realizadas.

La importancia de este capítulo es sustantiva, puesto que, nos permite confirmar nuestras hipótesis a través de la revisión de los datos obtenidos en las observaciones a cada uno de los casos. Por ello, antes de la presentación de los casos, paso revista de los resultados generales que arroja nuestra investigación, para luego explicar cómo se dan esos fenómenos en cada uno de los cantones. La clave analítica de este acápite es la definición operacionalizada de Gobernanza que hemos desarrollado de forma exhaustiva en el apartado metodológico. Por ello expondré cada caso de manera sintética con una introducción contextual de su dinámica socioeconómica, para luego pasar a revisar la evolución de su índice total de gobernanza y por último desagregarlo en sus componentes principales; de tal manera que se expliquen los cambios significativos durante el periodo de análisis a la luz de un relato más completo.

## 5.1 Resultados Generales<sup>234</sup>

De acuerdo a la selección de casos y la sistematización de las observaciones de campo (10 observaciones por cada caso, una por año desde 1996), en una base de datos procesamos la información disponible de acuerdo con la metodología planteada<sup>235</sup>. Al tener lista la base de datos, el primer ejercicio de estadística descriptiva fue el de comparación de medias y desviaciones estándar respecto del promedio de todos los casos; esto nos permitió observar ordenadamente cuáles eran los casos, que durante todo el periodo de análisis, presentaron mayores puntajes de acuerdo a nuestro índice total de gobernanza (ITG).

Los resultados, según lo evidencia nuestra tabla 1, revelan que el caso 1, de alta presencia de los dos componentes de la variable independiente, es el de mayor puntaje. O sea, la media de puntuación del ITG calculado para Cotacachi desde 1996 a 2006 es la más alta de todas las medias del resto de casos y es la que más se aleja de la media del grupo de análisis. Lo cual deja a las claras, que en términos generales, Cotacachi es el municipio donde existió mayor gobernanza, en promedio, durante el periodo de análisis. Aun cuando este dato por sí solo no signifique directamente que a mayor presencia del MIE, en sus dos componentes, exista mayor gobernanza local. Es evidencia de que al computar los promedios, el caso que mayor puntaje tuvo durante todo el periodo de análisis es aquel donde hay mayor presencia de nuestros componentes de variable independiente.

Tabla 5.1 Informe de comparación de medias

Presencia del MIE	Municipio	Media ITG
Alto PP- Alto MS	Cotacachi	13,42
Bajo PP- Alto MS	Salcedo	5,68
Alto PP- Bajo MS	Pallatanga	4,55
Bajo PP-Bajo MS	Chambo	3,63
Nulo PP – Bajo MS	Pujili	3,64
Nulo PP – Nulo MS	Quero	1,82
Total		5,46

<sup>234</sup> En este acápite todas las tablas presentadas son el resultado del procesamiento de los datos, obtenidos en las observaciones hechas en el estudio de campo hecho durante 2007, en el programa estadístico SPSS, todas son de elaboración propia y por tanto no citan fuente alguna.

<sup>235</sup> Los paquetes estadísticos computacionales usados fueron: SPSS 15 y Excel verse en anexos 5 las tablas de resumen de las bases de datos usadas.

Del análisis de comparación de medias podemos decir que entre los casos 2 (Alto PP- Alto MS), 3 (Bajo PP- Alto MS), 4 (Bajo PP-Bajo MS) y 6 (Nulo PP – Bajo MS) existe una diferencia de medias poco significativa, que llega a un promedio de 0,74 entre los 4 casos. Lo cual nos dice que son muy pequeñas, aun cuando visibles, las diferencias entre los valores que arrojan los casos donde hay presencia alta de uno u otro componente del MIE (MS y PP). Sin embargo, los datos arrojan que en los casos donde hay presencia alta del componente MS existe mejores puntuaciones de ITG, ya que la diferencia entre la media del caso 2 y el 3 es de 1,13 a favor del caso 2. Con lo cual se demuestra que en términos de resultados, es más importante el componente Movimiento Social (MS) que el componente Partido Político (PP). Empero, el margen de diferencia de 1,13 nos dice también que para que las conclusiones tengan mayor validez externa, a cerca de cuál de los dos componentes de nuestra variable independiente es más determinante para conseguir mayor gobernanza local, deberían ser corroboradas las diferencias de medias de ITG en un estudio donde se incluya a todo el N.

Por otro lado, cuando estamos en presencia del caso 5 (Nulo PP y Nulo MS) apreciamos una mayor diferencia con la media de ITG del resto de casos (3,64); esto nos da una primera pista que confirma nuestra hipótesis de trabajo, ya que en ausencia del MIE, en cualquiera de sus formas de incidencia, el índice de gobernanza es considerablemente menor que en los casos en que si está presente. Es decir, en ausencia de variable independiente, las variaciones de la variable dependiente son considerablemente menores.

El siguiente análisis al que sometí a los datos del ITG, ordenados por casos y observaciones (años), fue la ANOVA. Con esta prueba, los resultados que obtuvimos nos posibilitan dar conclusiones definitivas respecto de la validez de evidencia empírica de nuestras hipótesis. Es necesario aclarar que en nuestro diseño de investigación, ante la imposibilidad de realizar una regresión logística debido a que existe una selección intencionada de casos (donde la variable independiente no cambia), la misma selección de casos (autocontrolados por definición de quasi experimento) hace que los resultados de la ANOVA tengan el carácter de validez de inferencia causal para las hipótesis.

De tal manera que, con los resultados de la ANOVA podemos ya establecer, a través de métodos estadísticos, si están o no relacionadas la variable propuesta como independiente (presencia del MIE) de forma causal con la dependiente (gobernanza local). En la Tabla 2, que muestra los resultados de ANOVA, encontramos que el nivel de significancia es muy cercano a cero (0,0001); lo cual nos dice que la hipótesis nula (todos los municipios tienen la misma varianza) se descarta. De ahí que, podemos concluir que existe evidencia empírica que demuestra que la alta presencia del MIE se relaciona de manera causal con la Gobernanza local en los municipios que comparten las características sociodemográficas y socioeconómicas que marcamos como variables de control.

Tabla 5.2 Resultados de Medidas de asociación y ANOVA

	Significancia	Eta cuadrado
Índice de gobernanza	0,0001	,671

En la tabla 2 leemos que el nivel de significancia de la ANOVA nos proporciona evidencia que nuestras variables están altamente correlacionadas, en un valor por encima de 99,9%. Lo cual nos dice que los cambios en nuestra variable dependiente se deben en un 99,9% a cambios en nuestra variable independiente. Con ello, corroboramos que nuestra hipótesis de trabajo tiene validez empírica.

Una prueba adicional de medidas de asociación fue realizada para complementar este hallazgo con datos sobre el grado de correlación de las variables. El resultado de ésta tercera prueba arrojó que el valor “Eta cuadrado” es de 0,671. Ello nos da a entender que cada variación en la variable dependiente que se explica en un 67,1% debido a una variación en la variable independiente. Lo cual, en Ciencias Sociales es un valor muy alto; corroborando lo acertada de la hipótesis de trabajo.

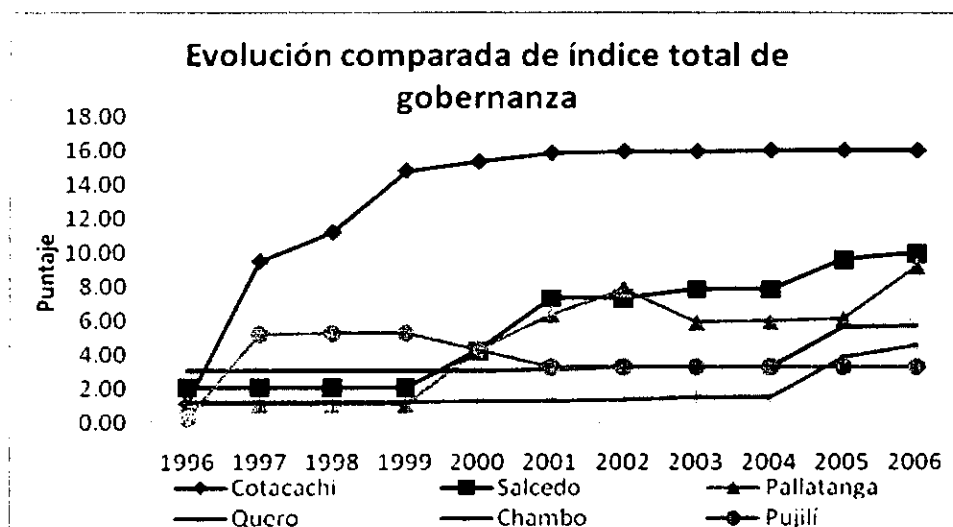
De ésta forma quedaría confirmada, de acuerdo al procesamiento estadístico de los datos observados, que entre mayor presencia del MIE en una comunidad política (de las características de nuestros casos), mayores puntajes de ITG se obtienen. Adicionalmente, aunque no de forma categórica,

podemos confirmar que el componente socio-contencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Y, finalmente, que aun cuando exista baja presencia del MIE, el hecho de existir formas organizativas, que conserven el ethos comunitario como forma de participación política colectiva, se originan mejores prácticas de gobierno en gobernanza que de no existirlas. Esto último debido a que el valor del promedio del ITG del caso 6 (nulo PP y bajo MS) respecto de la media total, es del doble del caso 5 (nulo P y nulo MS), como se vio en la Tabla 1. Así concluimos que el solo hecho de existir formas organizativas inherentes al ethos del MIE implica una diferencia en las prácticas de gobierno que se dan en los municipios donde no existen estas formas de organización social.

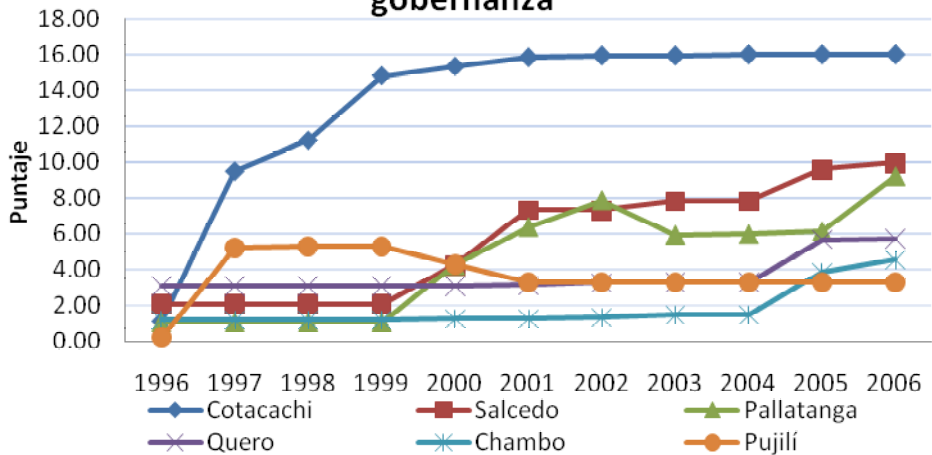
## 5.2 Presentación de los casos

Una vez conocidos los datos generales de la asociación entre presencia del MIE y la gobernanza local, es importante tener una explicación de por qué y cómo ocurre ésta asociación de dependencia causal en los casos propuestos. Para ello proponemos la revisión de la evolución del índice de gobernanza y sus indicadores en el periodo de análisis. Para visualizar aquello usaremos gráficas de líneas, que en cada caso nos muestran puntos de continuidad o cambio en las prácticas gubernativas; así como las diferencias entre las tendencias de una y otra variable y por cada caso. Por ello, a continuación presento una gráfica global y comparativa entre los puntajes del ITG obtenido en cada año por cada municipio.

Gráfica 5.1



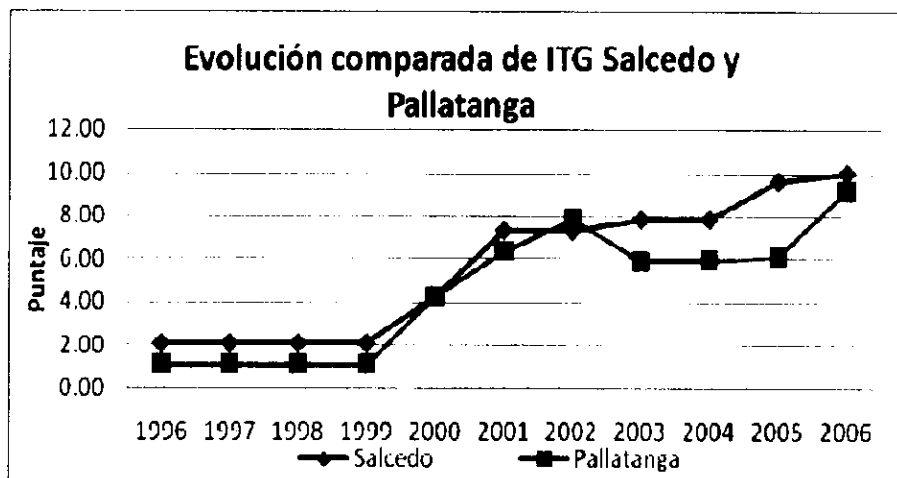
## Evolución comparada de índice total de gobernanza



En la gráfica 5.1 apreciamos cómo el municipio de Cotacachi alcanza a diferenciar claramente su tendencia a través del tiempo respecto del resto de casos. Lo cual gráficamente muestra lo ya dicho en el análisis de la Tabla 5.5, donde la media de los puntajes de ITG de Cotacachi es significativamente mayor que la del resto de casos de estudio.

Sin ser tan marcada la diferencia entre las líneas de evolución del ITG de los casos 2, 3, 4, 5 y 6, podemos observar cierta similitud entre la trayectoria de Salcedo y Pallatanga, casos 2 y 3 respectivamente. Lo cual a breves rasgos viene a ser, también, la forma gráfica de señalar lo visto en los datos de la Tabla 5.5; donde los casos 2 y 3 tienen una media de ITG muy cercana entre sí y cuya diferencia de medias no es significativa, pero que favorece al caso 2 donde el componente MS es alto. Para apreciar esto veamos la Gráfica 5.2.

**Gráfica 5. 2**

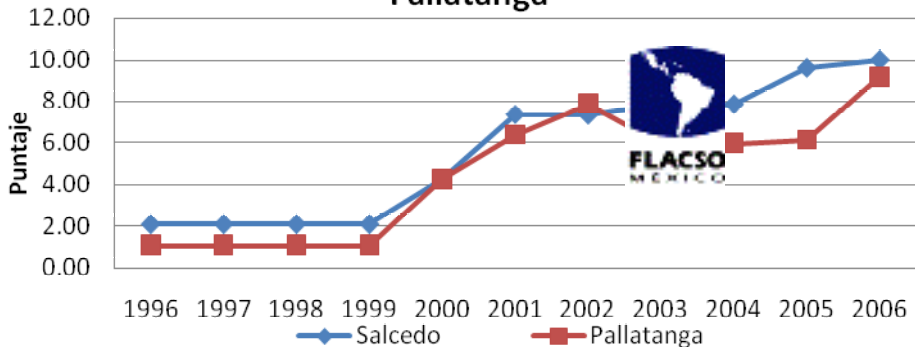


Si volvemos a la Gráfica 5.1, encontramos un tercer grupo de casos donde sus trayectorias se confunden y no es clara una diferenciación de las mismas; en este grupo están los casos 4, 5 y 6 de Quero, Chambo y Pujilí respectivamente. Para observar a estos casos veamos la Gráfica 5.3 donde apreciamos la diferencia de las trayectorias de los mismos en una escala ampliada. En la trayectoria de la línea de Quero y Chambo existe cierto paralelismo, donde a lo largo del periodo de análisis, se marcan puntos de cambio en las prácticas de gobierno coincidentes en el tiempo, sin embargo es



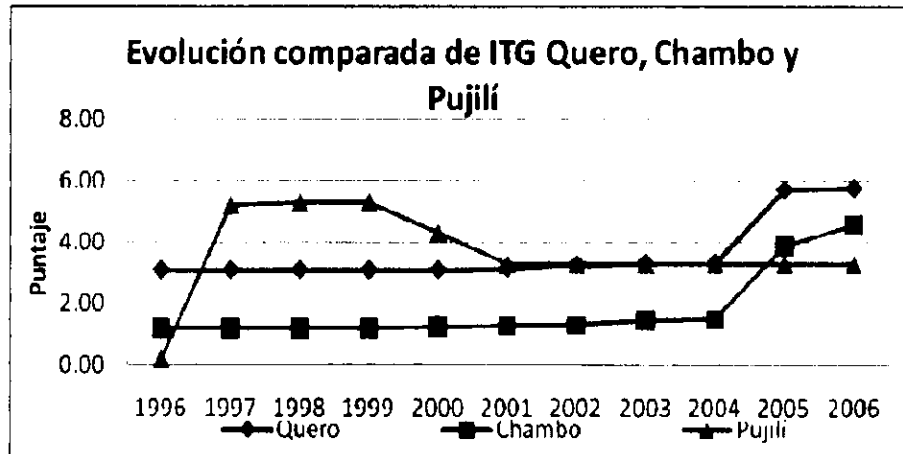
# Gráfica 5. 2

## Evolución comparada de ITG Salcedo y Pallatanga



claro que en Quero, a diferencia de Chambo hay factores que hacen que su comunidad política genere ciertas prácticas que en Chambo son menos arraigadas o se dan pero en menor medida.

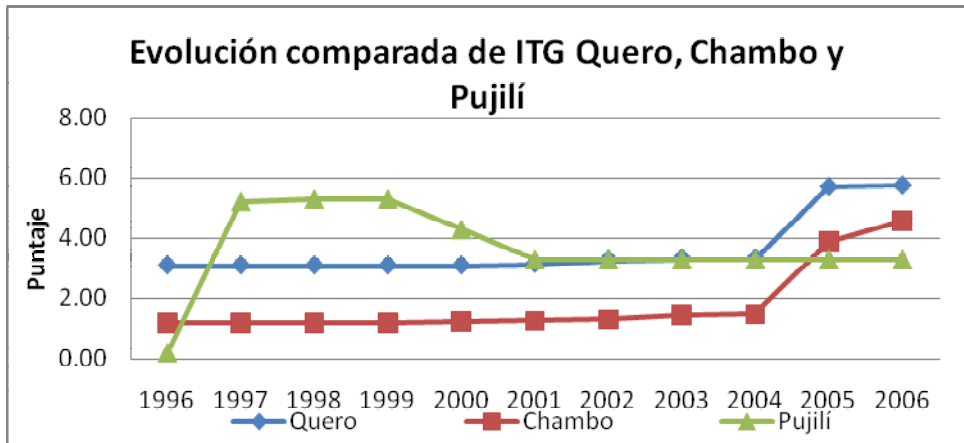
**Gráfica 5.3**



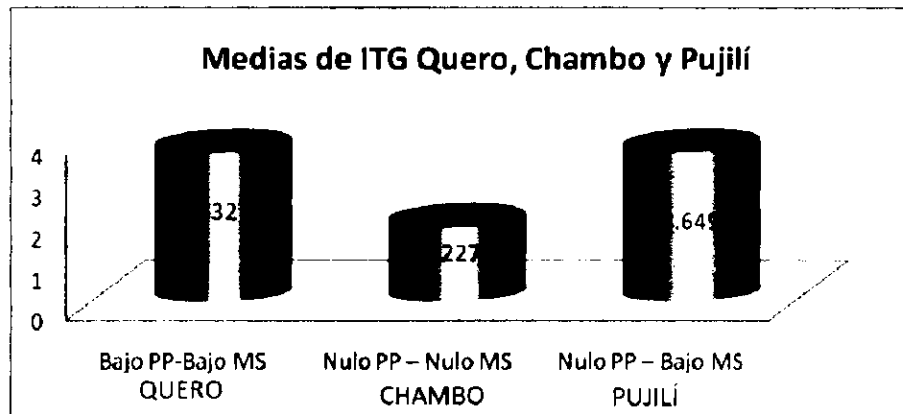
Al revisar la gráfica 5.3 establecemos un comportamiento diferenciado de la trayectoria de Pujilí respecto de la que presentaron Quero y Chambo. En el acápite correspondiente veremos cuales fueron los factores alrededor de 1997 y 2000 que hicieron posibles ciertas prácticas gubernativas que modificaron la trayectoria del ITG de Pujilí, Asimismo daremos cuenta de por qué esas prácticas dejan de ser comunes y desciende el ITG en el resto del periodo de análisis.

En la gráfica 5.4 podemos ver de cerca cómo se diferencian las medias de estos tres casos que son los más cercanos en cuanto a su ITG. Al revisar los resultados, apreciamos lo dicho párrafos atrás, que a pesar de existir un bajo componente MS y si se quiere un nulo o bajo PP, dadas las condiciones de comparabilidad de nuestros casos (variables de control), siempre va a ser más bajo el ITG de un municipio donde haya ausencia del MIE respecto de otro donde exista al menos un componente organizativo mínimo que funcione con su lógica orgánica.

**Gráfica 5.3**



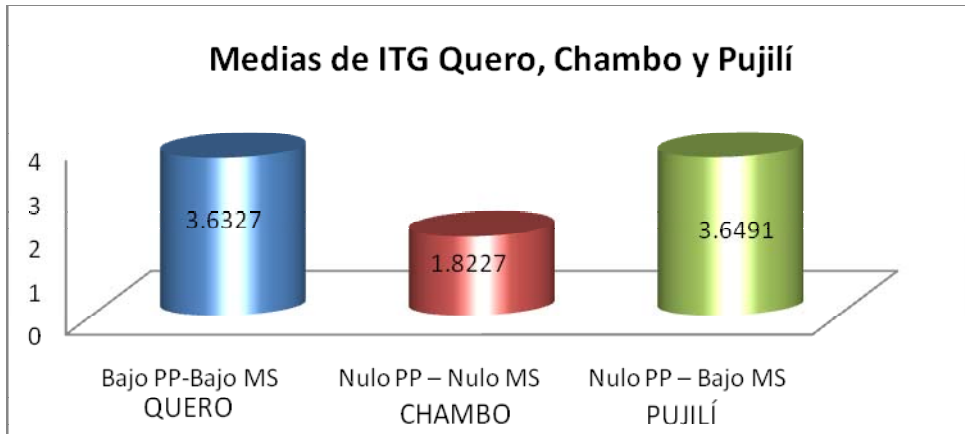
**Gráfica 5.4**



En la gráfica 5.4 podemos apreciar que incluso por encima del caso de Quero (donde existe baja presencia de los dos componentes de presencia del MIE) encontramos a Pujilí, nuestro caso 6. Ello nos dice que a pesar de tener bajo el componente de MS, la comunidad política genera mejores prácticas de gobierno (en términos de gobernanza local) que de no existir presencia del MIE. Comparando los casos Quero y Pujilí desde sus medias en la gráfica 5.4, podemos decir que el hecho de tener baja o nula presencia del partido político no representa una diferencia significativa en términos de los resultados obtenidos. Lo cual nos llevaría a confirmar que el componente socio-contenciosos es más importante que el partidista.

A continuación explicaré, caso por caso, las circunstancias políticas y los eventos que posibilitaron cambios significativos en las prácticas gubernativas de cada uno de los cantones analizados. Debido a la diferencia significativa del ITG que muestra el caso de Cotacachi, haré un especial énfasis en el caso 1, sin descuidar los casos 2 y 3 que son de especial interés para explicar cómo se confirma la hipótesis secundaria 3. Ello nos permitirá enfocarnos en los porqué sí se dio alta gobernanza, más no en los por qué no se dio, que serán objeto de investigación de ulteriores aportes.

**Gráfica 5.4**



### 5.3 COTACACHI

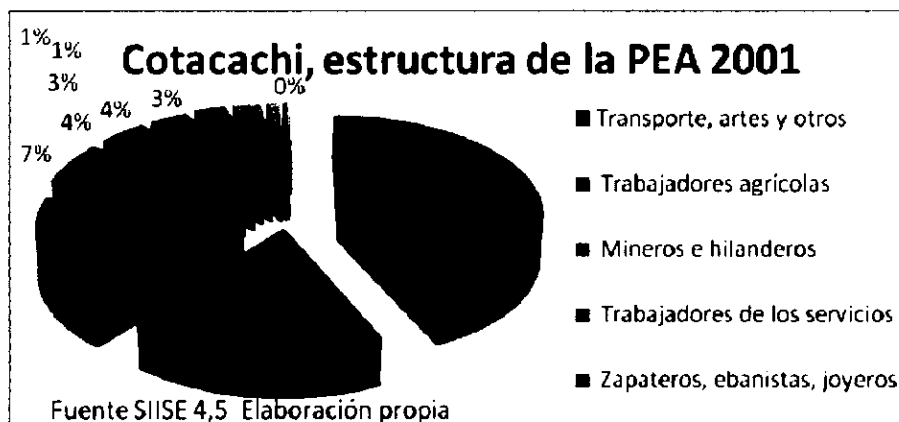
El cantón Cotacachi se ubica en la provincia de Imbabura y su población, según el censo de 2001, es de 37.215 personas; de las cuales el 80,7% es indígena, cuyo 95% es de nacionalidad Kichwa (SIISE, 2007). El cantón se compone de nueve parroquias, distribuidas en dos zonas geográficas que marcan la dinámica económica del cantón: la zona urbana, que concentra el 20,14% de la población y la zona rural, a su vez compuesta por la zona de páramo y la subtropical (parroquia de Intag), en las que habita el resto de la población (79,86%).

#### 5.3.1 Dinámica productiva

En los ochentas, a partir de la completa desarticulación del sistema de manejo de la tierra hacendario, que condujo al fraccionamiento continuo de las grandes propiedades familiares, en Cotacachi se dio un proceso de empobrecimiento sostenido de la población rural hasta inicios de 2000. Ello, según Ramírez (2001), explica que el cantón tenga un IPNBI<sup>236</sup> a 2001 del 77,7%. Lo cual sería una muestra de un cantón cuya dinámica productiva es muy lenta.

Sin embargo, Cotacachi muestra una serie de actividades económicas orientadas hacia la producción de artesanías y al turismo, de manera complementaria a la agricultura, que es el segundo principal sustento de los hogares de los cotacachenses (conforme observamos en la gráfica 5.5). De tal forma que en las calles y comunidades de Cotacachi se observa un movimiento económico boyante, aun cuando no sea de los más prósperos.

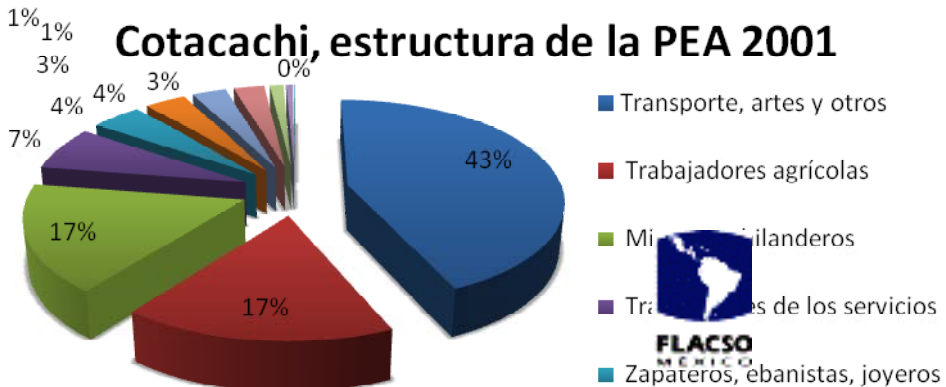
Gráfica 5.5



<sup>236</sup> Índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

Gráfica 5.5

## Cotacachi, estructura de la PEA 2001



Fuente SIISE 4,5 Elaboración propia

Históricamente, Cotacachi ha sido un cantón agrícola, donde se cultivan granos andinos como la quinua, el maíz, el chocho, el ataco o sangorache, las habas y el fréjol; frutas como la mora y el tomate. Sin embargo, la principal fuente de trabajo es la producción de lanas y textiles, incluidos los de piel. Por ello, Cotacachi concentra la mayor parte de su fuerza productiva (principal actividad económica) en la producción de artesanías de piel y textiles. Por otro lado, la actividad turística, durante los últimos años ha evidenciado un repunte importante, especialmente en la rama del turismo ecológico y comunitario. Aun cuando no es la actividad principal de trabajo de los moradores del cantón, es la de mayor crecimiento e inversión<sup>237</sup>.

### 5.3.2 El MIE en Cotacachi

La fuerza del proceso organizativo alrededor del MIE, se asienta en una densa red de organizaciones comunales, parroquiales y de segundo grado. La red consta de 45 organizaciones de base y una de segundo grado que integran al 43,72% de la población, en 5 de las 9 parroquias existentes (CODENPE, 2000). El locus principal de esta red es el espacio rural, en el que habita el 79,86% del total de habitantes del cantón. La única organización de segundo grado (OSG) en Cotacachi es la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC), misma que cuenta con una historia institucional que trasciende los vectores formales de análisis.

La UNORCAC, en sus orígenes organizativos, nace a inicios de los setenta con un discurso de reivindicación étnica, de la misma forma en que lo hicieron las organizaciones kichwas de Cayambe (como lo vimos en el Capítulo 2), reclamando inclusión de los indígenas en la esfera pública como miembros plenos de su comunidad política inmediata; lo cual se puede desprender de la entrevista con Rumiñahui Andrango, dirigente de la UNORCAC:

Nuestros padres y nuestros compañeros más antiguos reclamaban que los problemas de los indios, nuestros problemas, sean problemas del municipio también, sean problemas de la comunidad grande que es hoy (...) es inaudito que siendo un cantón indígena, nunca hubo un concejal indio (...) y los alcaldes mestizos hacían obra solo en los barrios de cerca del parque (...) solo para los blancos (...) para sus familias...<sup>238</sup>

<sup>237</sup> Entrevista a Jorge Chiriboga (empresario de Cotacachi), 13/08/2007

<sup>238</sup> Entrevista a Rumiñahui Andrango, 21/08/2007.



Según datos de la propia UNORCAC, la organización fue creada formalmente el 19 de abril de 1977, y luego de un sostenido proceso socio organizativo de reivindicación social, fue reconocida jurídicamente mediante Acuerdo Ministerial N° 0139 del 21 de abril de 1980 por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. La UNORCAC además es miembro fundador de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador – FENOCIN (UNORCAC, 2000).

Según Guerrero (1999: 27), desde sus inicios, la UNORCAC evidencia un “fuerte nivel de dirección política en la perspectiva de ocupar y dirigir la institucionalidad pública municipal del cantón, considerada históricamente como uno de los nodos dominación étnica”. Esta afirmación se sustenta en el testimonio de los dirigentes de la UNORCAC, para quienes “el espacio de organización comunal debe ser reforzado en dirección de la disputa de poder en el espacio cantonal”<sup>239</sup>.

Desde 1984, en Cotacachi se registra presencia indígena dentro del Concejo Municipal, a través de al menos un concejal en cada periodo<sup>240</sup>. Lo cual responde a la predisposición a la participación en el espacio institucional formal de la política local de parte de la UNORCAC. Tales participaciones fueron siempre en alianzas con partidos políticos de izquierda, como lo señala Andrango:

Hubieron varios concejales indios en Cotacachi, desde que se acabó el triunvirato (militar), pero nunca participamos directamente como UNORCAC (...) digamos que se sobreentendía que ramos nosotros mismos junto a los Socialistas o con la izquierda democrática (...) al final siempre había problemas (...) había la idea de que igual se querían aprovechar de nosotros y salir ganando ellos (...) con un concejal al que no le dejan ni hablar no se puede hacer mucho, a lo mucho una que otra obrita por aquí y otra por allá (...) y eso tanto hacer<sup>241</sup>.

Desde inicios de los noventa es perceptible ya un cambio en la estructura de la red política local. Los actores tradicionalmente hegemónicos poco a poco perdieron su peso específico y cada vez fueron más los espacios que se abrieron a los grupos y organizaciones relativas al MIE. Ricardo López, morador urbano del cantón, advierte este fenómeno

<sup>239</sup> *Ibidem*.

<sup>240</sup> La participación electoral de los líderes indígenas a nivel de concejalías se logró a través de alianzas estratégicas con partidos de centro izquierda e izquierda (ID, MPD y FADI).

<sup>241</sup> Op cit. entrevista a Andrango, 21/08/2007.

"Antes incluso de que salga electo Tituaña alcalde ya se sentía que las cosas eran distintas, las grandes casas de hacienda ya no habían (...) el cura ya no era taita cura y palabra respetada (...) el mismo teniente político ya no era pues el dueño del pueblo (...) quien sabe como se dieron las cosas de rápido"<sup>242</sup>

Sin embargo, en este municipio, lo que según Ramírez (2001) se interpreta como "desplazamiento en la estructura del poder local" (gracias a la paulatina ocupación del espacio público estatal por parte del MIE), debe ser un fenómeno matizado y tomado como un periodo histórico particular donde no solamente interviene el MIE como actor de cambio, ya que a finales de los ochenta e inicios de los noventa es visible una tendencia de las elites económicas locales (hacendados sobre todo) a concentrar la acumulación e inversión de sus excedentes de capital en el espacio extra-cantonal. Lo cual quiere decir que los hacendados y empresarios locales migraron en gran parte sus capitales hacia centros financieros y productivos que les reportaban mejores perspectivas de rendimientos futuros. Ello nos lleva a decir que, la participación dentro del sistema político local, de parte de las elites del cantón, se vuelve más bien escasa, ya que "no existe un interés real en captar las dignidades municipales del cantón por parte de las elites locales" en tanto los intereses económicos de las elites se habían trasladado fuera del cantón (Guerrero, 1999:118).

A mediados de los noventa, es visible en Cotacachi una correlación de fuerzas políticas diferente a la de inicio del periodo de "retorno a democracia" (iniciado en 1978); ya que el MUPP NP logra consolidarse como la primera fuerza política del cantón. Por otro lado, la UNORCAC se asegura como el actor social más representativo del cantón ya que sus OPG congregan a la mayor cantidad de la población rural y en el sector urbano se observa una ausencia de organizaciones sociales de carácter gremial, territorial o religioso. No es de extrañarse entonces que las familias de hacendados y a los dueños de las empresas locales, que se mostraban hasta ese entonces como los actores hegemónicos en el espacio cantonal, en los noventa hayan experimentado un desplazamiento en el control del poder político local. Así lo señala el propio Andrango:

"Antes del compañero Auki, en Cotacachi nunca hubo un alcalde indio (...) hasta los ochenta los hacendados no dejaban que los runas discutiéramos de la política con ellos

---

<sup>242</sup> Entrevista a Ricardo López (morador urbano del cantón Cotacachi), 12/08/2007

(...) la política era un asunto de los hacendados y el cura, de repente uno que otro arriesgado mestizo estudiado (...) ni pensar ver que uno de nosotros se sentara en el sillón del alcalde (...) ahora es distinto<sup>243</sup>.

Para Andrango, el hito que marca la ruptura entre las formas antiguas o tradicionales de hacer política en Cotacachi es la elección de Auki Tituaña como Alcalde. Pero ¿quién es Auki Tituaña? Tituaña es un indígena Kichwa de 46 años; economista graduado en la Universidad de La Habana, militante del MIE y dirigente desde los 30 años. En la CONAIE fue encargado de las áreas de cooperación económica y de Relaciones Internacionales, lo cual le llevó a tener vínculos con las ONG's más importantes del país. Tituaña no es un indígena campesino; de hecho, su familia ya se considera como de clase media, por dedicarse al comercio y a los servicios en la zona urbana del cantón. Sin embargo, tanto su vestimenta, el uso del kichwa como idioma materno y su propia adscripción cultural hacen que se asimile dentro de la población como un indígena propio de la zona. Lo cual es en sí mismo un hecho que a la población indígena del cantón representa un hecho de cambio en los códigos de respeto y relación intercultural (Santillana, 2005: 23).

### 5.3.3 La hechura de las políticas en Cotacachi desde 1996

En términos de políticas, al ganar Auki Tituaña la alcaldía de Cotacachi, el municipio entró en un proceso de institucionalización de la participación ciudadana como eje central de la gestión pública local (IMC, 2000). En lo que se refiere a la hechura de políticas públicas, el alcalde Tituaña, propuso desde el inicio de su primera administración una gestión de gobierno local donde el municipio es un actor interdependiente del resto de actores sociales de la comunidad política cantonal. Así lo expresa el propio Tituaña en una entrevista:

"el 10 de Agosto, fecha que asumimos la Alcaldía, invitamos a la ciudadanía para que el 11 de septiembre participaran en la Primera Asamblea Cantonal, como una de las fórmulas básicas y claves para comprometer a la comunidad, y poder avanzar en un buen ritmo de trabajo compartido, ya que el municipio depende de los vecinos para realizar las políticas necesarias para el desarrollo"<sup>244</sup>

---

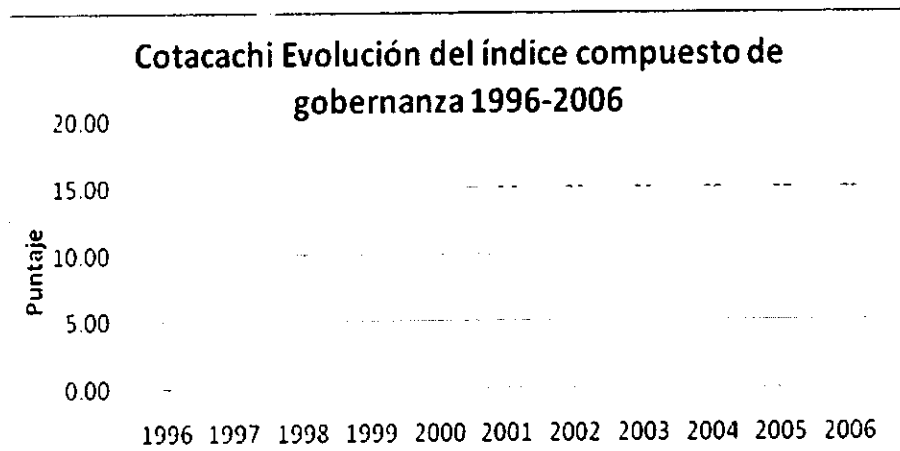
<sup>243</sup> Op cit, entrevista a Andrango.

<sup>244</sup> Entrevista a Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi, 2001 en [www.pachakutik.org.ec](http://www.pachakutik.org.ec), visitada el 04 de septiembre de 2004

A decir del mismo Tituaña, este hecho marca una gran diferencia con las prácticas directivas y altamente centralizadas, que se daban hasta ese entonces en el municipio. De tal manera que la convocatoria a una Asamblea, con el carácter de instancia máxima en la toma de decisiones públicas del cantón, representó el acto político que marcó el salto cualitativo de un gobierno local directivo hacia uno más participativo.

Al computar los datos obtenidos para valorar la gobernanza local en Cotacachi, encontramos que en 1996 los puntajes del ITG eran muy bajos, cercanos a 1 en una escala de 18. Sin embargo, el solo hecho de convocar de manera formal a una asamblea con gran apertura, para la inclusión de la mayor parte de “stakeholders” del cantón, significó un salto cualitativo en los observables de gobernanza (como lo vemos en la gráfica 5.6). Muestra de este fenómeno es el brinco de una puntuación cercana a 0 en 1996 a valores de cerca de 10 en 1997.

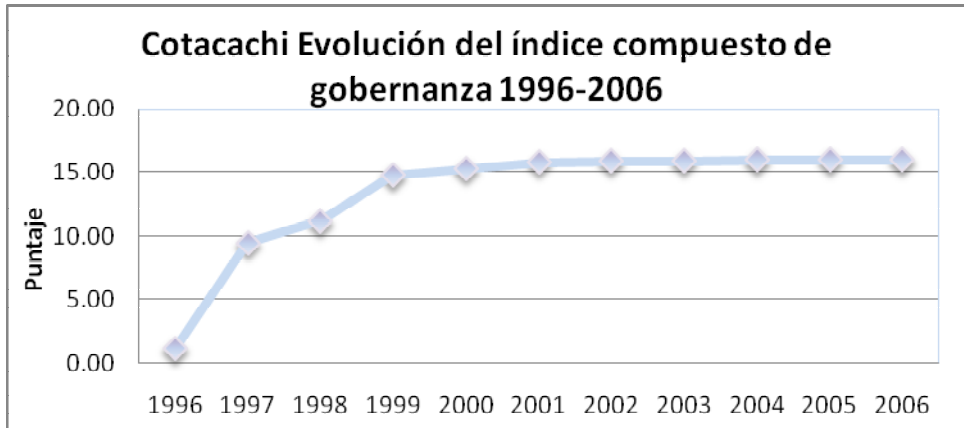
**Gráfica 5.6**



Como dije, de 1996 a 1997 se observa el mayor salto en el índice de gobernanza. Ya en las tablas desagregadas, los dos indicadores que más variaron, fueron los de planificación participativa y el de rendición de cuentas. Lo cual nos dice que de 1996 a 1997 se diéron cambios sustantivos en las p´rcticas de gobierno.

A pesar de que la decisión de convocar a una asamblea cantonal se dio en septiembre de 1996, al igual que la apertura de la información pública y la rendición de cuentas; la insidencia de estos procesos (en términos de nuestras mediciones) apenas fue tangible en 1997. Por ello, es de señalar que las

**Gráfica 5.6**



prácticas gubernativas que se inauguran en la primera asamblea cantonal de 1996 inciden en las políticas del año entrante, ya que la planificación presupuestal del 2006 venía dada por el presupuesto de la administración anterior y por lo tanto la ejecución del gasto público fue condicionada por un plan de gasto centralizado y altamente directivo; así como la rendición de cuentas que se dio en 1996, sólo correspondió a un cuarto del periodo anual. Por lo que el dato de 1996 no se compadece con la coyuntura histórica que vivió Cotacachi en ese año. Para puntualizar sobre las causas y los contextos políticos de cada punto de medición, veamos cómo evolucionaron los observables en cada momento de observación del ciclo de políticas.

### 5.3.5 Diseño-Planificación

La situación de Cotacachi hasta 1996 respondía a un esquema clientelar de manejo del gobierno donde escasamente se producía información para el registro de los procesos de gobierno. Por lo que, en la investigación realizada en el archivo municipal, hasta 1996 no encontramos documentos que respalden un plan general de gobierno en términos de políticas públicas; peor aún memorias de un proceso participativo de identificación de problemas públicos o consultas públicas sobre la implementación de una u otra alternativa tendiente a solucionar los múltiples problemas del cantón. Así lo expresa Tituaña en conjunto con Jaime Suárez, director de planificación:

En 1996, nosotros encontramos a un Municipio que no contaba con un Plan de Desarrollo, un Plan Estratégico, había una estructura muy centrada hacia dos áreas nada más, la Financiera y la de Obras Públicas (...) del municipio, la imagen desgastada ante la comunidad era clientelar, con altos indicios de nepotismo, con tendencias negativas de corrupción, (...) había una burocracia parásita, que prácticamente no servía a la comunidad, no tenía nada parecido a una institución de desarrollo, una institución de servicio<sup>245</sup>

El testimonio de Suárez se corrobora con lo expresado por Ricardo López, al expresar su percepción respecto de cómo se tomaban las decisiones de políticas antes de 1996 y ahora:

Antes no había la apertura del municipio para llegar a proponer y discutir como se hace ahora, pero también es cierto que si uno no tiene organización es muy difícil que se consideren las opiniones de uno. (...) Hay que reconocer que Tituaña ha logrado hacer que Cotacachi sea un ejemplo de participación para el mundo considerando como eran

---

<sup>245</sup> Entrevista a Xavier Ruiz, director de planificación municipio de Cotacachi, 12/08/2007.

tratados los indígenas (...) pero tampoco es que los problemas se han resuelto por completo (...) a dentro de la asamblea también se observa cada cosa...<sup>246</sup>

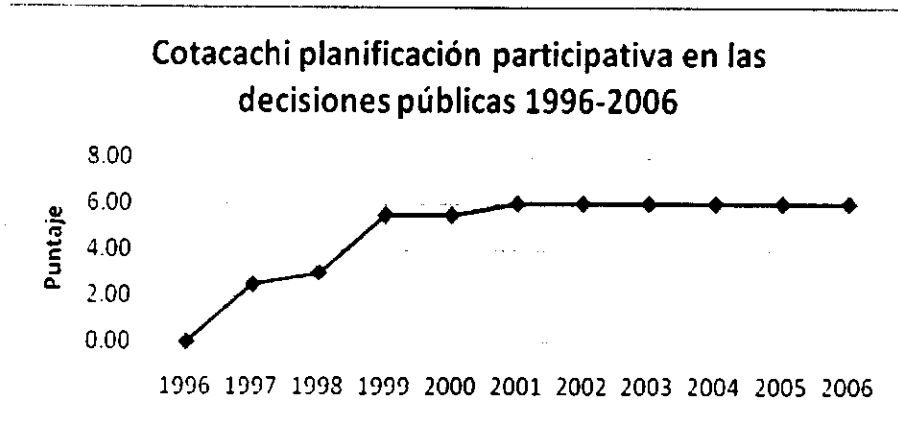
En términos de planificación participativa, de acuerdo con los observables que nos planteamos, es posible observar un cambio dramático de 1996 a 1997 (apreciable en la gráfica 7.7), lo cual se atribuye a la convocatoria de la Asamblea de Unidad Cantonal (AUC). Al revisar la base de datos, encontramos que en ese año se registra un proceso de convocatoria “amplia” pero de participación corporativa; debido a que si bien se registra la apertura de la invitación a participar del espacio (AUC) a todos los habitantes del cantón, las reglas internas, tanto de intervención, como de articulación de las comisiones, privilegiaban a los actores colectivos, principalmente a las organizaciones relativas al MIE, cooperativas de transporte, asociaciones de productores, etc. Por otro lado, es importante señalar que pese a las dificultades del proceso de convocatoria y realización de la AUC, este fue documentado y en principio formalizado por la organización, convocatoria e intervención del actor Municipio; aun cuando su estatus jurídico no tuvo una consolidación hasta el año siguiente.

El salto del ITG observado en 1997 no es el único en la gráfica 5.7, ya que de 1998 a 1999 observamos un segundo brinco de similares proporciones. Como lo veremos más adelante, este cambio se debió a la institucionalización formal de mecanismos de planificación como: el plan de desarrollo cantonal y el presupuesto participativo. La adopción de tales instrumentos como las prácticas base y prerrequisitos, con el carácter de norma, para la planificación de las políticas públicas locales dan la pauta para que en términos de puntaje de ITG, luego de 1999 haya habido un salto muy alto en este componente de gobernanza y se mantenga así durante el resto del periodo. Esto se debió a que de una manera formal, a través de una ordenanza municipal, se reconociera el estatus de la AUC como la máxima instancia de toma de decisiones pública del Cantón y consecuentemente se diera paso a un momento donde existen niveles más altos de gobernanza en tanto las prácticas de coordinación, como en el descentramiento del actor estado en la hechura de políticas públicas. Así lo podemos ver en la siguiente gráfica.

---

<sup>246</sup> Op cit, entrevista a Ricardo López, 12/08/2007

Gráfica 5.7



Si volvemos la mirada a 1996 y examinamos las implicaciones políticas de la realización de la Asamblea de Unidad Cantonal, ésta respondió a dos motivaciones importantes: 1) impulsar la modernización y reestructuración del Municipio de Cotacachi<sup>247</sup>, y 2), conformar comisiones de trabajo donde la gestión de gobierno fuese compartida<sup>248</sup>. Lo cual, corrobora que los observables de planificación participativa, relativos a la institucionalización formal, se dispararon en 1997 con relación al año anterior debido a la institucionalización formal del proceso<sup>249</sup>. Pasemos a examinar el juego político de los actores para lograr ese nivel de institucionalización formal de la planificación y presupuestación participativa en Cotacachi.

Pese al éxito operativo del primer ejercicio de planificación participativa, las percepciones y proyecciones de los actores involucrados en la AUC de 1996, las discusiones internas tuvieron dos enfoques contrapuestos: a) Para la UNORCAC era importante ir de abajo hacia arriba para armar una propuesta de trabajo porque se reconocía a sí misma como el único sector organizado; y b) la otra tendencia, de actores no organizados y más urbanos, sostenía que el proceso de planificación debía partir desde el municipio, convirtiéndolo en el eje del desarrollo local.

<sup>247</sup> La primera reestructuración de los procesos y de las estructuras institucionales del Municipio de Cotacachi se basó en la Ley de Régimen Municipal.

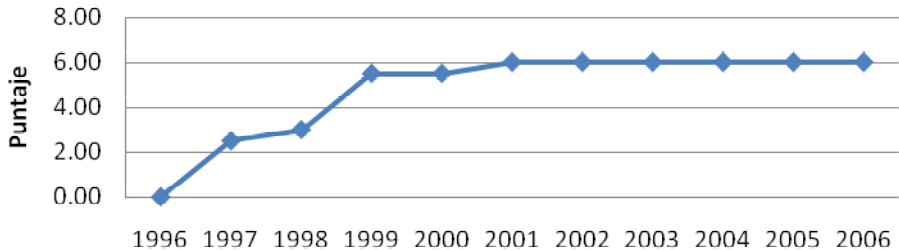
<sup>248</sup> Las áreas que se plantearon para integrar comisiones fueron: salud; mujer; turismo, ecología y medio ambiente; producción artesanal y agropecuaria; participación ciudadana y organización; y, servicios

<sup>249</sup> El paso de 0 a 2,5 en el puntaje se debe a que se realizó planificación participativa, con apertura amplia, se documentó el proceso y se formalizaron sus procedimientos.



**Gráfica 5.7**

**Cotacachi planificación participativa en las  
decisiones públicas 1996-2006**



A pesar de los desacuerdos iniciales entre los actores, en términos de resultados, siguiendo a Ramírez, identificamos dos líneas de re-ordenamiento de la institucionalidad que planteó en esa AUC:

- a) La necesidad de modernizar la gestión municipal como proceso necesario para legitimar, afianzar y sostener en el largo plazo la gestión pública de un dirigente indígena -la sociedad local debía comprobar la capacidad de gestión de los representantes del movimiento indio-. b) La institucionalización de la asamblea: se llega incluso a plantear a ésta como la instancia más alta de decisiones, otorgándole por ejemplo la facultad para evaluar la gestión del alcalde y los concejales -pudiendo ser destituidos en casos de no cumplimiento de sus obligaciones. (Ciudad, 2001: 48)

Es claro que ambas líneas prepararon el terreno para el siguiente momento de cambio significativo en la trayectoria de la gráfica 7 que se dio en 1998.

No obstante la percepción de los dirigentes de la UNORCAC y de visiones apologistas del MIE, la institucionalización de la participación ciudadana en Cotacachi no aparece como el resultado acumulado de la movilización de la sociedad civil (alrededor del MIE). A decir de Ramírez la institucionalización de la participación ciudadana, en Cotacachi, está ligada a la organización de las asambleas cantonales, en las que se fijan “los mecanismos de involucramiento de los diversos actores sociales y se plantean de forma dialógica los esquemas de planificación que el cantón puede asumir en la perspectiva de apuntalar procesos de desarrollo local” (Ramírez, 2001). Lo cual nos lleva a decir que la presencia del actor movilizado y políticamente dominante sumada a la voluntad política de instaurar un esquema de gobierno local participativo, no son suficientes para garantizar la realización de sus objetivos; importa el proceso y la forma en que se convoca al resto de actores.

La tesis de Ramírez se sustenta en un aspecto poco observado en este municipio, que es la percepción de los ciudadanos urbanos no organizados. Al recoger el testimonio de varios “ciudadanos de a pié” sobre si existía voluntad de participación de los urbanos en las Asambleas, el criterio de respuesta generalizado apunta a que, de no ser convocadas por la Alcaldía y facilitadas por ONG’s internacionales, no se habría dado tal participación amplia; ya que, “El municipio le da seriedad al asunto, más aún si los señores gringos y europeos avalan las asambleas...”<sup>250</sup>. Al consultar sobre cual era la visión del proceso participativo desde los Empresarios, Jorge Chiriboga, empresario local, señala que

---

<sup>250</sup> Entrevista a Ricardo López (morador urbano del cantón Cotacachi), 12/08/2007.

Nosotros (hablo como mestizos) no estamos acostumbrados a discutir y reunirnos cada vez que aparece un problema, cuando más lo hacemos es en caso de una emergencia (...) para los indígenas es diferente, la única forma que han tenido de organización se basa justo en eso, en las reuniones y lo que ellos llaman el "consenso", (...) para mi, no es que no sea necesario, pero no siempre estamos dispuestos a dedicarle tanto tiempo a la reunión de la reunión<sup>251</sup>

Es claro entonces que para los grupos urbanos más atomizados en los barrios, el ejercicio de participación deliberativa en la cosa pública era una práctica poco cotidiana. Mientras que para los grupos indígenas ésta práctica provenía de una dinámica ancestral, que antes ya habíamos identificado como ethos comunitario. Lo cual es un problema no menor a la hora de plantearse un mecanismo de diálogo entre los dos grupos poblacionales, más aún si se espera que de ese diálogo se obtengan políticas públicas de manera coordinada.

Al indagar más sobre la construcción del espacio de diálogo de la comunidad política, encontramos que la asamblea tuvo que pasar por varias reformulaciones de orden metodológico para encontrar un funcionamiento ágil y de intercambio objetivo de puntos de vista y no de confrontación<sup>252</sup>. Siendo la principal crítica al espacio mismo la falta de estímulos para que los habitantes participaran. En palabras de Tituaña, "el mayor estímulo que ofrecimos para que la gente participe fue la incidencia real que iban a tener cada una de las decisiones colectivas (...) incluso sobre el concejo municipal"<sup>253</sup>. Por ello fue importante la institucionalización de la asamblea como la máxima instancia de toma de decisiones públicas del cantón. Así lo vio el dirigente Andrango:

En las comunidades nos reuníamos, luego en las parroquias se tomaban las resoluciones sobre en qué gastar lo poco de presupuesto que tenía el municipio, pero si no hubiera sido reconocida por encima del Alcalde y de los Concejales, de nada habría servido la asamblea (...) al final los comuneros sentimos que si se toma en cuenta lo que se discute en las reuniones, por eso va la gente (...) por eso asistimos<sup>254</sup>

Visto desde una óptica legalista, tanto la modernización del Municipio, como la institucionalización de la Asamblea se formalizaron al traducirse en ordenanzas municipales las resoluciones de la plenaria de la asamblea en

<sup>251</sup> Entrevista a Jorge Chiriboga (empresario de Cotacachi), 13/08/2007.

<sup>252</sup> Asimismo, la agenda de la asamblea, que pasó de un momento de deliberación, en forma de foro a uno más "técnico", surgió de "autodiagnósticos zonales, que permitieron se definieran aspectos ligados a medio ambiente, salud, educación, gestión / participación ciudadana e institucionalización de la asamblea" de una manera más ordenada y encaminada a la formación de comunidades sectoriales de políticas públicas (GTZ, 2006).

<sup>253</sup> Op cit, Tituaña, 13/08/2007

<sup>254</sup> Op cit, Andrango, 08/2007

1998; por ello el segundo salto en la trayectoria de la gráfica 7. Los puntos que se tomaron en consideración para la expedición de las ordenanzas municipales que dieron formalidad a la institucionalización de la planificación participativa fueron: a) Declaratoria de la asamblea como un "espacio democrático de análisis y planificación participativa", a realizarse anualmente; b) Propuesta de funcionamiento de la asamblea como espacio de participación ciudadana por encima del Concejo Municipal; c) Reestructuración del municipio; d) Conformación de las comisiones de trabajo permanente (IMC, 1997).

Empero de aquello, el punto a resaltar del proceso de generación de la asamblea como un espacio de debate amplio entre los miembros de la comunidad política, es que la AUC se convirtió en un espacio para el aprendizaje y asimilación social de la cultura de la política comunitaria entre los habitantes de Cotacachi. A decir de Ramírez y de la GTZ "Las prácticas organizativas del mundo andino (planificar "entre todos", largas asambleas y reuniones de búsqueda de consensos, rendición de cuentas de las autoridades, etc.) fueron incorporadas de esta forma en la gestión municipal" (Ramírez (2001). Lo cual es plenamente observable en los estatutos de la AUC que establecen al consenso y la deliberación amplia como los mecanismos primarios de toma de decisiones grupales.

Lo anterior, vendría a suponer una confirmación de que la dinámica organizativa de los grupos dominantes en la comunidad política, condiciona la forma en que se toman las decisiones en los espacios públicos de la misma. Sin embargo, a mi entender, la sola apertura del espacio no garantiza el aprendizaje social, en cuanto a la cultura de la política y la cultura de la hechura de las políticas. Debido a que en este caso, el proceso de aprendizaje social fue condicionado también por la formalización de las reglas de toma de decisiones. Es decir, el proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que instituyen una serie de reglas para la toma de decisiones,

normando al resto de actores, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

Yendo más allá de lo anterior, podríamos decir que el hecho de que el cantón, en tanto comunidad política, haya asumido reglas de toma de decisión consensuales y dinámicas deliberativas para la confección de sus políticas públicas (con la participación amplia de actores afectados e interesados), es una muestra de un aprendizaje social, sobre todo de los sectores donde esos usos y costumbres (instituciones informales) no eran comunes (grupos urbanos-mestizos).

Por otro lado, al revisar los resultados de las primeras experiencias de Asamblea Cantonal, fue manifiesta la necesidad de “ir más allá” de la generación de comunidades de políticas públicas sectoriales (comisiones de tratamiento de los problemas públicos). Las propuestas declarativamente, al menos, persiguieron la articulación de una macro comunidad de políticas cantonal, pensando en el largo plazo y con una incidencia sobre el gasto público aún mayor. Lo cual se vería objetivado en la necesidad de contar con un plan de desarrollo cantonal, mismo que empezaría a confeccionarse a finales de 1997 y que fue la base para las asambleas de los siguientes seis años.

En 1998 la asamblea cantonal resolvió, bajo iniciativa de varios asesores del municipio y de representantes de ONG’s, que debía realizarse un ejercicio de planificación presupuestaria que rigiera los dineros públicos así como los de la cooperación internacional que manejaban las ONG’s asentadas en el cantón. El proceso de negociación fue arduo y finalmente se convino que, a partir de 1999, la planificación del presupuesto municipal debía ajustarse a un proceso participativo de asignación de recursos.

La experiencia de confección de presupuesto participativo en Cotacachi, que fue la primera de este tipo en Ecuador<sup>255</sup>, le fue muy atractiva a varias instancias de cooperación internacional. Ello permitió que el alcalde y la Asamblea, a través de su presidente, firmaran acuerdos con ONG’s y multilaterales de diferente tipo para que financian gran parte de los proyectos en Cotacachi, reduciendo así la dependencia financiera del Estado. Lo cual

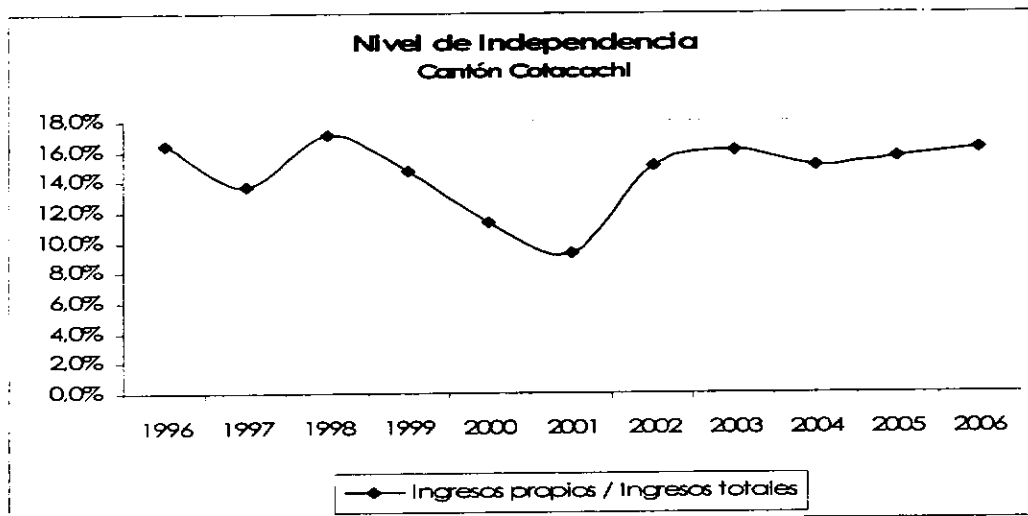
---

<sup>255</sup> A año seguido la política de presupuesto participativo fue implementada en Guamote y en Saquisilí, siguiendo la metodología de la experiencia de Porto Alegre, como lo analizamos en el Capítulo 4.

implica directamente que se amplían los ingresos y se pueden financiar gastos que originalmente estarían fuera de la recta presupuestaria del municipio, como el mismo proceso de las asambleas y el presupuesto participativo.

Al consultar al director financiero del municipio, sobre la proporción del presupuesto de Cotacachi que se financia con dineros de ONG's, respondió que el mejor indicador para revisar esto es el nivel de independencia financiera. Al revisar los datos proporcionados por el BCE al respecto, se advierte que la relación entre ingresos propios con total de ingresos del Municipio de Cotacachi muestra una tendencia creciente desde 2001 a favor de los ingresos propios y en promedio es de 15% anual. Lo que quiere decir, que por cada 100.00 USD que administra el municipio de Cotacachi, solamente 15 provienen del Estado (esta situación es observable en la gráfica 8).

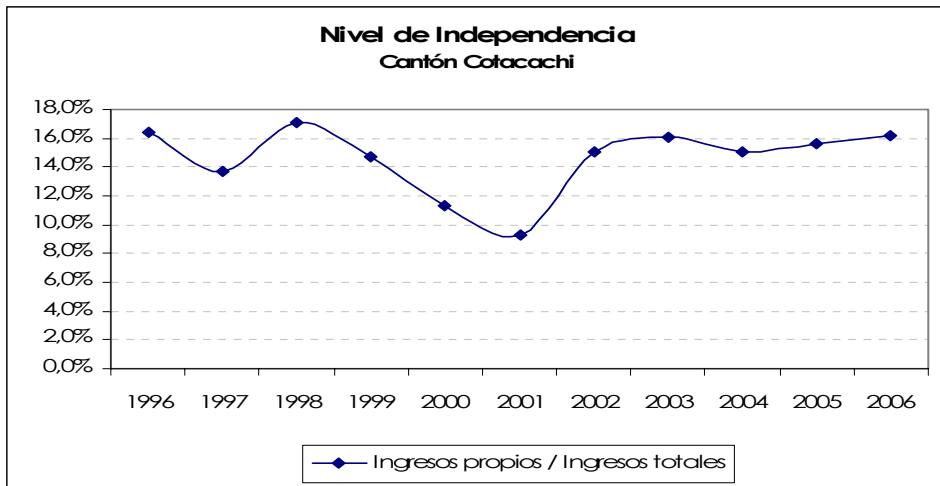
Gráfica 5.8 Nivel de independencia financiera, Municipio de Cotacachi



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas. Elaboración GTZ

El promedio del 15% de independencia financiera de Cotacachi, en relación al 50% de dependencia de recursos que mantiene la media de los municipios en Ecuador, en sí mismo representa un alto grado de autonomía financiera del Municipio de Cotacachi respecto de los recursos que le proporciona el Estado, siempre en relación a sus pares en el ámbito nacional. Lo cual implica que, de acuerdo a la normativa vigente (Ley de gasto Público), el gobierno de Cotacachi está obligado a rendir cuentas tan solo del 15 % de

Gráfica 5.8 Nivel de independencia financiera, Municipio de Cotacachi



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Finanzas Públicas. Elaboración propia.



Z

los recursos que maneja, mientras que el resto de los municipios, en promedio, se obligan a rendir cuentas sobre el 50% de sus recursos. Siendo un poco más acuciosos, el gobierno de Cotacachi en promedio, de 1996 a 2006, ha recibido recursos que equivalen al 85% de su presupuesto, mismos que no se sujetan a la ley de gasto público. Es decir, al no estar obligado a cumplir con la serie de trámites que implica la normativa, al momento de asignar los recursos financieros, el municipio de Cotacachi tiene un mayor grado de libertad y agilidad. O sea, puede utilizar los recursos de una manera más rápida y a su vez destinarlos a objetos que, de cumplir con la normativa nacional, no podrían ser entregados.

Este hecho, que bajo una óptica que privilegie la eficiencia en la gestión de gobierno; puede a su vez ser un grave signo de dependencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional de parte del Municipio. Lo cual es preocupante, ya que para cumplir con los requerimientos de una planificación participativa, con una alta percepción de incidencia de sus participantes en la toma de decisiones, se requieren recursos que están fuera de la recta presupuestaria original de un municipio como el de Cotacachi; obligando de esa forma a sustentar el presupuesto con recursos de otras fuentes, que no siempre son sostenibles en el tiempo.

### **5.3.6 Rendición de Cuentas**

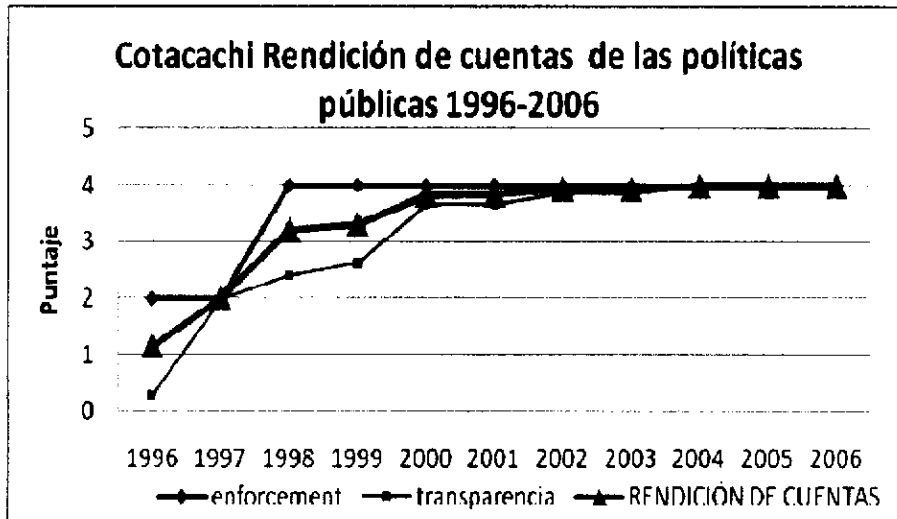
En lo que se refiere a rendición de cuentas, desde 1997 el alcalde, el presidente de la asamblea cantonal y los responsables de los comités presentaron sus informes pormenorizados (incluyendo el informe económico del presupuesto municipal). Esto, en documentos de libre acceso, gratuitos y de distribución abierta. Sin embargo los documentos se elaboraron en un lenguaje todavía poco asequible para los pobladores y su distribución fue centralizada. Lo cual hizo que la puntuación obtenida en este indicador para 1997 no haya sido alta, o al menos como el Alcalde Tituaña lo hubiera querido.

Según el presidente de la AUC "durante los primeros años, fue de vital importancia la presión que ejerció la UNORCAC, para que el alcalde observara la obligación de informar permanentemente, rendir cuentas a la



ciudadanía y compartir la toma de decisiones”<sup>256</sup>. Lo cual es visible en la capacidad de “*enforcement*” que logró la organización indígena. Conforme a la siguiente gráfica.

**Gráfica 5.9**



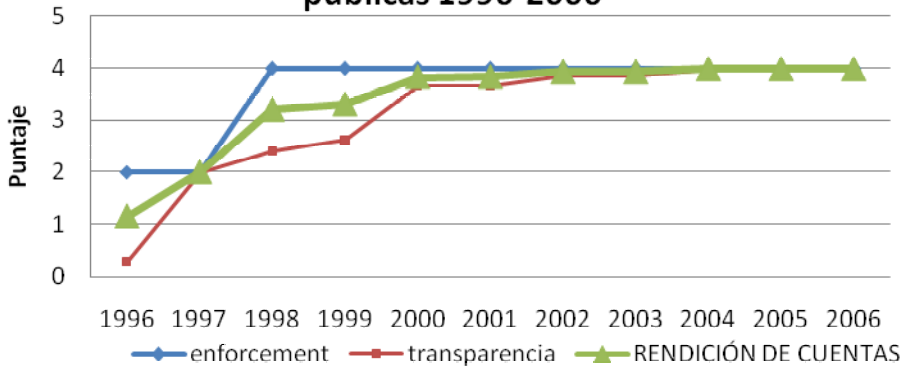
Al seguir la línea azul de la evolución del componente “*enforcement*” de lo que hemos denominado Rendición de cuentas, observamos que durante los dos primeros años de observación la puntuación es de dos en escala de seis. Ello se debe a la práctica informal de ese ejercicio (*enforcement* para la rendición de cuentas), básicamente llevado a cabo por la UNORCAC y sujeto a la justicia indígena. Por ello no partimos de cero en este indicador. Según reseña el mismo Tituaña, en coincidencia con Andrango y López, durante 1996 y 1997 el alcalde se comprometió con las organizaciones de base a sujetar su mandato a la justicia indígena. Es decir, de no cumplir con el mandato de las comunidades o de comprobarse dolo en su gestión, él (Tituaña) se sometería al dictamen de un tribunal comunal presidido por los dirigentes sociales del MIE y los ancianos de las comunidades. A su vez, este tribunal comunal tendría la capacidad de “castigarlo” incluso físicamente, de ser encontrado culpable<sup>257</sup>.

<sup>256</sup> Entrevista a Octavio Ramírez (Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal Cotacachi), 12/08/2007

<sup>257</sup> Los principios por los que se rige la justicia indígena son “no robar, no mentir, no ser ocioso”, los mecanismos de justicia son orales y públicos a manera de asamblea ampliada y comunal. Más sobre los mecanismos de justicia indígena en el Ecuador y su historia desde una perspectiva de la Antropología Jurídica en (Tiban e Ilaquiche, 2002)

**Gráfica 5.9**

**Cotacachi Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006**



Para 1998, la evolución de la línea azul en la gráfica nos muestra un claro ascenso, el cual se debe a que en ese año la AUC promulga formalmente un mandato, que se vuelve luego ordenanza municipal, donde se obliga formalmente al alcalde a una rendición de cuentas bastante prolija (que se recoge ampliamente en los documentos de la GTZ). En 2002, con la entrada en vigencia de la ley de transparencia, se estandarizan ciertos procedimientos de rendición de cuentas, especialmente en lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información pública. Por ello, observamos una evolución incremental de la línea roja correspondiente a la transparencia a partir de ese año.

Es de señalar que la transparencia (que consta de 28 observables) experimenta un ascenso incremental y mínimo después de 2002, debido a que los grandes cambios, en cuanto a la publicidad de la información pública, se dieron en años anteriores y a partir del 2002 sólo se observan adecuaciones que proveen información más completa o detalles sobre los aspectos que ya existían con intención de hacer “transparentes” o asequibles al público.

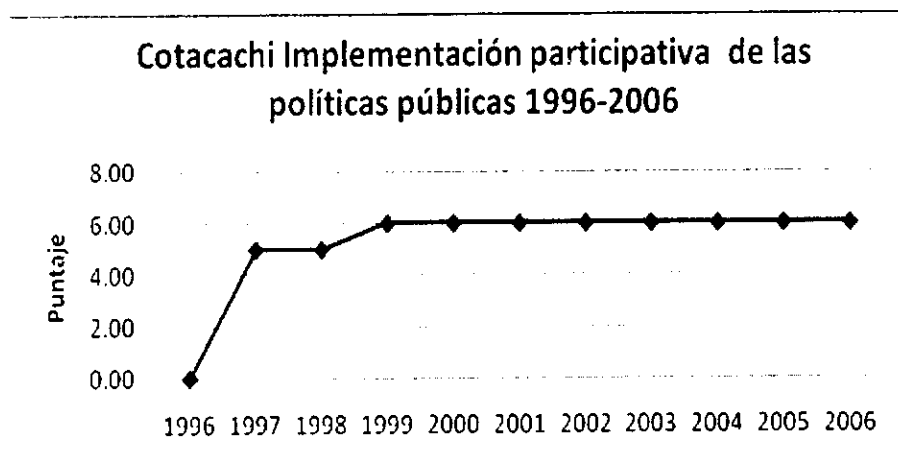
En lo que se refiere a la implementación participativa de las políticas públicas, el alcalde Tituaña, discursivamente lanza desde su primera campaña electoral la iniciativa de “minga cantonal permanente”. Lo cual implicaba que para tener éxito en la ejecución de las políticas, y no sólo de las obras públicas, era necesario que los habitantes del cantón se involucraran activamente en todo el ciclo de las políticas públicas locales. Así podemos ver programas completos que manejaron el “4-1” que quiere decir que de cada cuatro dólares que invertía el municipio, la comunidad beneficiaria debía aportar con un dólar. En principio este esquema sirvió para la construcción, reparación y acondicionamiento de obras de infraestructura, donde las comunidades beneficiarias por lo general aportaban horas de trabajo o insumos menores. Lo interesante de las prácticas de involucramiento de las comunidades en la implementación de las políticas es que ante la imposibilidad de disponer de recursos para cumplir con la cuota del 20% del presupuesto de la obra, los actores empezaron a tejer alianzas con otros actores privados y empresas que no necesariamente se asentaban en el cantón; pero que a cambio de promoción o en su defecto, como una forma de

tributación directa<sup>258</sup>, se hacían cargo del peso financiero que hacía falta para la generación de las obras o de bienes colectivos que no necesariamente fuesen de infraestructura.

### 5.3.7 Implementación

Así como en los dos componentes anteriores (planificación participativa y rendición de cuentas), al revisar la evolución de la implementación participativa de las políticas públicas, en Cotacachi observamos que hay un ascenso dramático de 1996 a 1997, en la puntuación obtenida. Ello se debe a que en la primera asamblea cantonal se acuerda y planifica que el 50% de los proyectos de iniciativa municipal en el Cantón debían incluir participación ciudadana directa en su ejecución (AUC, 1997). El salto cualitativo, que observamos en la gráfica 10, de un punto que da el indicador de 1998 a 1999, se debe a la formalización de los mecanismos de participación y la regulación del mismo<sup>259</sup>. Para dar cuenta de aquello revisemos la siguiente gráfica.

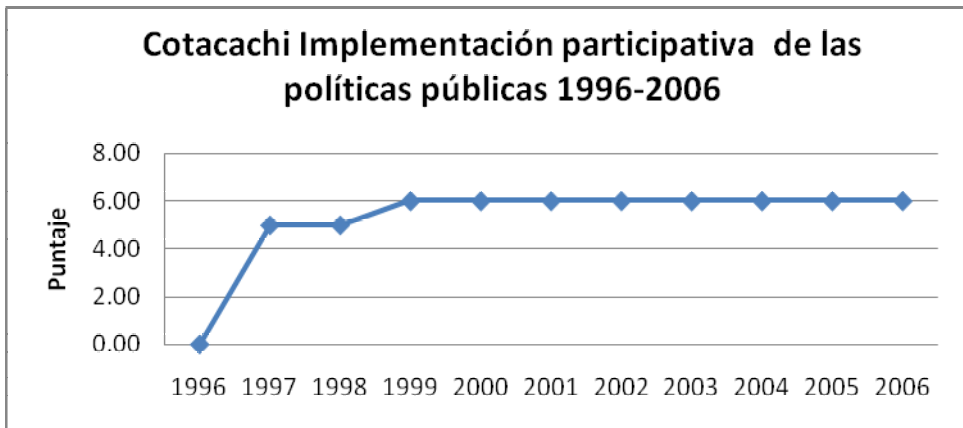
**Gráfica 5.10**



<sup>258</sup> Gracias a la Ley del servicio de Rentas Internas No... del... para los contribuyentes cuya base imponible es mayor a 6,000 USD les es posible hacer el pago de su impuesto a la renta directamente a los municipios o fundaciones autorizadas para la realización de proyectos de desarrollo comunitario.

<sup>259</sup> Conforme lo recogen las actas del Concejo Municipal de Cotacachi de febrero de 1999, donde se establece una normativa específica del tema que se procesó ampliamente en la asamblea del 98.

**Gráfica 5.10**



## 5.4 SALCEDO

El cantón Salcedo se ubica en la provincia de Cotopaxi, 135 Km. al Sur de Quito; su población, según el censo de 2001 es de 51.304 personas, de las cuales el 80,52% es indígena, cuyo 98% es de nacionalidad Kichwa-panzaleo (SIISE, 2007). El cantón se compone de seis parroquias<sup>260</sup>, distribuidas en dos zonas geográficas: urbana, con el 19,21% de la población y la zona rural que es básicamente páramo andino, con el 80,79%.

### 5.4.1 Dinámica Productiva

A diferencia de Cotacachi, en Salcedo son visibles todavía haciendas dedicadas a la producción agrícola de exportación bajo un esquema de trabajo asalariado. Las cuales se dedican principalmente a la floricultura de rosas y geranios. Pese a ello, también hay zonas donde se observa el fraccionamiento de las grandes propiedades familiares y la consecuente minifundización y empobrecimiento de la población rural. En estas zonas es la actividad agrícola se orienta a la producción de: papas, maíz, trigo, cebada, arveja, fréjol, haba, lenteja, quinua, hortalizas y frutas. Esta producción se orienta fundamentalmente a satisfacer la demanda interna de comestibles y al autoconsumo.

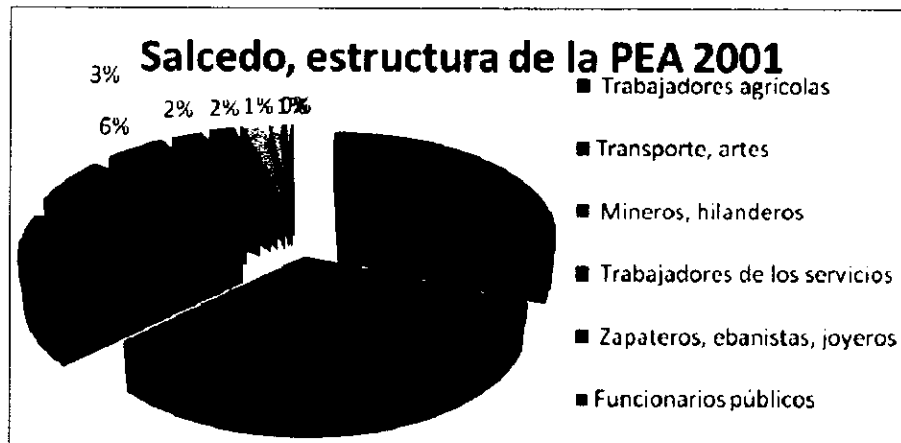
En Salcedo, según los datos del SIISE, el IPNBI a 2001 fue de 79,9%. A pesar de no existir estadísticas oficiales, según el director de planificación del Municipio y los dirigentes locales del MIE, en Salcedo la realidad de ese 79,9% de personas en condiciones de pobreza contrasta con las condiciones de vida de los empresarios, especialmente los floricultores.

Conforme se observa en la gráfica 11, de estructura de la PEA, Salcedo es un cantón básicamente agrícola y artesanal, cuya producción llena los mercados de alimentos básicos de Quito. No se trata de un cantón que le apueste a la industria turística, por ser históricamente un punto intermedio entre las capitales de las provincias de Tungurahua y Cotopaxi. De ahí que sea el transporte tan importante para la economía de Salcedo, ya que se considera un lugar estratégico para la distribución de los productos agropecuarios.

---

<sup>260</sup> Las parroquias son: Salcedo, Antonio Holguin, Cusubamba, Mulaliillo, Mulliquindil y Panzaleo.

Gráfica 5.11



Fuente SIISE 4.5 Elaboración propia.

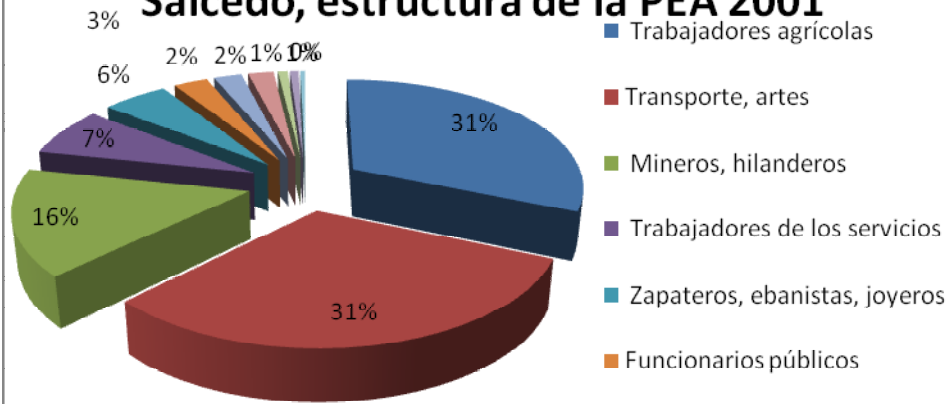
En términos de ingreso y de cobertura de necesidades básicas existe una brecha enorme entre los trabajadores agrícolas de cuenta propia y aquellos empresarios agro-exportadores que son menos del 2% de la población. Dejando en medio a los empleados dependientes de estas empresas, quienes trabajan por salarios que fluctúan entre 120.00 y 300.00 USD mensuales<sup>261</sup>. Lo cual da cuenta de la polarización social y de la estructura de producción en Salcedo. Que sin lugar a dudas reflejan el legado histórico del esquema de la hacienda, donde el campesinado, casi en su totalidad indígena, era la parte de la población con menor ingreso y peores condiciones de vida.

#### 5.4.2 El MIE en Salcedo

Salcedo ha sido uno de los cantones donde el MIE ha tenido mayor presencia en todo el país. El Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), que es la OSG correspondiente a la provincia del mismo nombre, ha sido piedra angular de varias generaciones de dirigentes de la propia CONAIE y ha sido uno de los puntales en las movilizaciones y levantamientos que en repetidas ocasiones sitiaron a Quito durante la década pasada (Tibán, 2002).

<sup>261</sup> En Salcedo dos de las seis parroquias (Mulalillo y Holguín) son básicamente productoras de flores para la exportación. Sin embargo a decir del Arq. Rodrigo Fierro, director de planificación y obras públicas del municipio de Salcedo, "Esas dos parroquias concentran más del 70% de la producción local en términos de PIB cantonal". Fragmento de entrevista a Edison Fierro, 20/08/2007

## Salcedo, estructura de la PEA 2001



Fuente SIISE 4.5 Elaboración propia.



En el nivel cantonal, en Salcedo existen cuatro OSG's<sup>262</sup> relativas al MIE, que a su vez agrupan a noventa y un OPG's, mismas que agremian al 64,92% de la población indígena del cantón. Lo cual da cuenta de un tejido social bastante denso y una alta participación organizativa al interior de la estructura del MIE como lo Confirma el presidente de la ECUARUNARI Humberto Cholango:

"Como ECUARUNARI identificamos que los compañeros del MIC son la fuerza de movilización social más grande y efectiva que tenemos como movimiento, junto con las comunidades de Cayambe e Imbabura (...) hablando de las que están cerca de Quito y durante los noventa fueron las que más bulla hicieron en Quito, especialmente los compañeros de Salcedo, que por su cercanía siempre han sido puntal para tomarnos Quito"<sup>263</sup>

A diferencia de la UNORCAC, donde identificamos una clara intencionalidad para hacerse del control de la instancia de gobierno local, en el caso del MICC, la dinámica fue distinta. Tibán (2003) recoge el testimonio de varios dirigentes históricos del MICC, donde se puede rescatar que la organización pasó por un periodo largo de consolidación interna, que hasta finales de los noventa giró exclusivamente alrededor de la movilización social y de la dinámica de la protesta, con una agenda que desarrolló dos componentes: el reclamo de la tierra, mejores condiciones de trabajo y acceso a servicios públicos, y por otro lado el reclamo de educación bilingüe<sup>264</sup>.

Por lo cual, podemos marcar un primer punto de diferenciación entre el proceso contencioso de las organizaciones del MICC y su falta de articulación con el sistema político formal local, respecto del proceso orgánico de la UNORCAC. Para el caso del MICC hasta 1990, evidenciamos que en Salcedo hubo un extrañamiento total de la *polity* cantonal, ya que los dirigentes fundadores del MICC ubican como un hito de ingreso de los indígenas en la política local a la toma de la capital provincial en 1990, por parte de más de 50.000 indígenas de la provincia. A decir de Umaginga

"Con el levantamiento de 1990, los compañeros y nosotros mismos comensamos a interesarnos más en las decisiones de los alcaldes de turno y en qué hacer para cambiar la realidad colonial de los políticos mestizos (...) pero en nuestros cantones la lucha fue bien dura, hacer comprender que solo participando se hace el cambio es algo duro de lograr" (entrevista a César Umaginga, en Tibán, 2003: 86).

<sup>262</sup>Las cuatro OSG's son: Unión de Organizaciones Campesinas de Mulalillo (UNOCAM); Corporación de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cusubamba (COICC); Corporación de Organizaciones Campesinas Indígenas (COCIZOS); Asociación de Trabajadores Indígenas (ATI). (CODENPE, 2000)

<sup>263</sup> Op cit. Entrevista a Humberto Cholango, 08/2007

<sup>264</sup> Véase entrevista con Baltasar Imbaginga en (Tibán, 2003: 79)

A decir de Ilaquiche (2002), la desconfianza con las instancias de gobierno es lo que históricamente explica, hasta inicios de los noventa, el distanciamiento del MICC con la *polity* local, ya que, desde su nacimiento en 1980, el MICC se plantea como una instancia de organización social extrañada del Estado en todas sus formas. Así lo recoge Ilaquiche (2002), cuando en una entrevista a Leonidas Iza (dirigente histórico de la CONAIE y natural de Salcedo) establece que en las comunidades de Cotopaxi

ni el Gobierno, ni el municipio y peor aún los militares tuvieron una relación de diálogo con los pueblos kichwas de Salcedo (...) en nosotros estaba presente el recuerdo de la represión y las balaceras en las haciendas cuando reclamábamos por la reforma agraria en los sesenta y setenta (...) por eso no íbamos a dejar que entren a las comunas (Ilaquiche, 2002: s/p).

No es de extrañarse, entonces, que el proceso de asimilación de los códigos formales de participación política, haya sido especialmente difícil para las OSG's de Salcedo. No por la dificultad de hacer campañas procelitistas que articularan la acción colectiva de la militancia del MICC en acciones de apoyo político al MUPP NP<sup>265</sup>, sino en la forma de establecer espacios de diálogo con el resto de actores de la comunidad política, como es el caso específico de Salcedo, en donde la desconfianza y el sectarismo muchas veces puso en un impasse ese aprendizaje social de enriquecimiento de la cultura de la política entre los miembros de la comunidad cantonal. Es decir, el discurso político en Salcedo fue manejado en un tono más etnicista y no de diálogo intercultural como se hizo en Saquisilí y Cotacachi, lo cual produjo un escenario de conflicto y fracaso electoral. De ahí que, el MICC chocó con las estructuras partidistas clientelares que apuntan a los sectores urbanos y a los indígenas con filiación religiosa protestante; simplemente el actor social entró en una pugna por la dirección del gobierno local olvidándose del diálogo y la construcción de un espacio público para la hechura de políticas públicas.

Siendo así, en Salcedo no se llega a consolidar al MUPP NP como aquel actor político dominante, que se muestra en Cotacachi, Saquisilí y Guamote<sup>266</sup>.

---

<sup>265</sup> En cantones vecinos como Saquisilí, donde la dinámica social es muy similar a la de Salcedo, el MUPP NP desde 1996 fue la primera fuerza política hasta la fecha. La explicación de ésta diferencia en los procesos políticos de ambos cantones a decir de Antonio Llumitasig se debe a que "En Saquisilí en el 95 sí bien había confrontación con los terratenientes, en la parte urbana no había un conflicto que dividiera totalmente a la población, sí a caso uno que otro debate (...) pero como en Salcedo que sentía la tensión con los partidos de derecha no." Op cit, entrevista a A. Llumitasig 08/2007.

<sup>266</sup> En los tres cantones el MUPP NP desde 1996 se convierte en la principal fuerza política ganando consecutivamente las elecciones de alcalde. La dinámica poblacional y socioeconómica de los tres

Convirtiéndose, en su lugar, en una estructura partidista subordinada a los ciclos electorales con una clara preeminencia de las instancias organizativas y sin una articulación fuerte con el papel de “sociedad civil” en la hechura de políticas públicas. En ese sentido, la alcaldía fue captada por personajes locales, siempre mestizos y empresarios de centro derecha. Como lo manifiesta la propia Tibán:

en Salcedo la organización no coordinaba políticas públicas con los alcaldes de turno hasta el dos mil, más o menos, (...) por lo general se ha optado por puentiar la cooperación y las obras a través de ONG’s y de instancias de gobierno Provincial (como la prefectura que es de Pachakutik) o de algun organismo como el propio CODENPE <sup>267</sup>

#### **5.4.4 La hechura de Políticas públicas en Salcedo**

Desde su fundación en 1919, en Salcedo el proceso de hechura de políticas públicas históricamente ha sido marcado por una matriz clientelar y autoritaria alrededor de la figura del Alcalde. Como vimos en el capítulo 2, en la descripción de la estructura política de las comunidades cantonales de la sierra ecuatoriana, Salcedo no presentó características que diferenciaron su estructura de dominación étnica, donde los actores que dominaban al cantón eran los sacerdotes, hacendados y alcaldes. Todos ellos mestizos y con lazos familiares que se objetivan en los apellidos de los alcaldes hasta finales de los noventa.

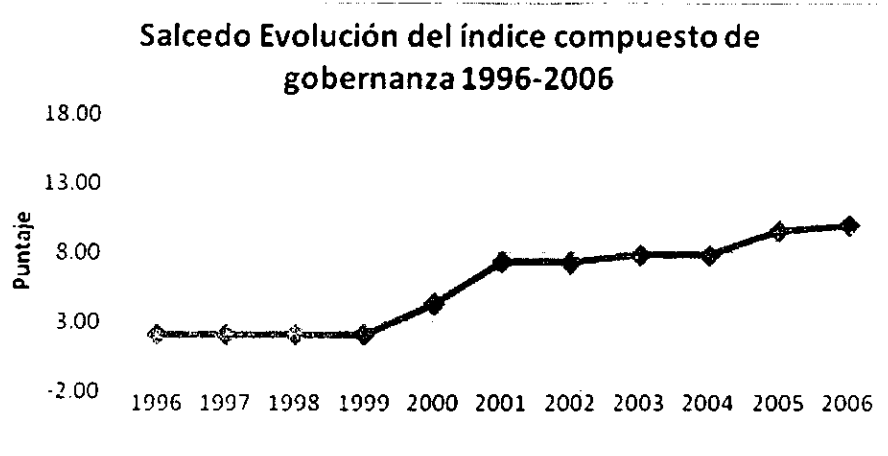
A partir del año 2000, bajo una administración demócrata cristiana, se inicia un proceso lento de diálogo entre los actores bajo la iniciativa de la alcaldía y varias ONG’s. Lo cual hizo que las prácticas de gobierno directivas y centralizadas reviertan una tendencia histórica, dando inicio a una serie de eventos participativos, no siempre articulados, ni periódicos y peor aún institucionalizados; pero que sin duda llegaron a modificar la cultura de la política en la localidad. Así, se plasma en nuestros observables que marcan un punto de ruptura en la trayectoria del ITG en el año 2000, que es el año donde se realiza un diagnóstico de la realidad cantonal y se procura un ejercicio de planificación estratégica participativa.

---

cantones es sustancialmente similar a la de Salcedo, además en los cuatro cantones observamos la presencia activa del MIE con una capacidad de articulación del tejido social muy alta.

<sup>267</sup> Entrevista a Lourdes Tibán, Secretaria ejecutiva del CODENPE, realizada el 21 de agosto de 2007.

Gráfica 5.12



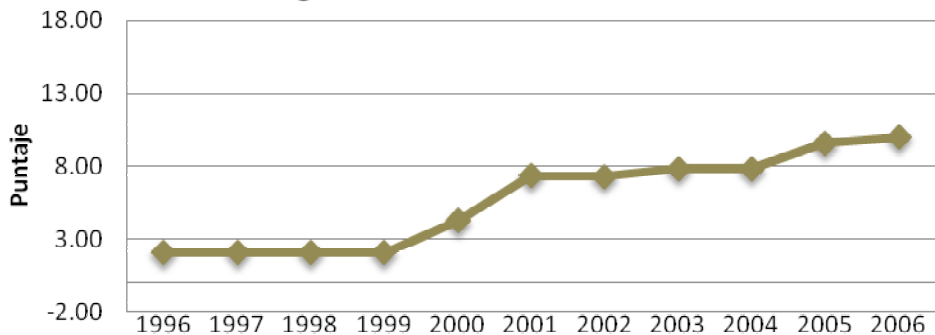
En la gráfica 5.12 vemos claramente ese punto de ruptura en el año 2000 que asciende hasta el 2001 y luego tenemos un periodo de estancamiento hasta 2005, año en que sube de nuevo el puntaje del ITG. En principio el estancamiento se debe a tres factores que detallaremos a continuación: a) la inclusión de metodologías participativas en la toma de decisiones públicas y su posterior falta de seguimiento; b) la incorporación de estándares de gestión administrativa en el Municipio sobre la base de la transparencia en la gestión pública (a partir de 2005); c) la institucionalización de las dinámicas participativas en la implementación de las políticas públicas, como una base para la entrega de fondos para obras de interés público (a partir de 2005).

#### 5.4.5 Diseño-Planificación

Al hablar de Gobernanza en Salcedo observamos que la media de su puntaje de ITG, durante el periodo de análisis, está solo por debajo de Cotacachi con un puntaje de 5,68 / 18. El cambio fundamental en las prácticas de gobierno, como lo advertimos en los dos anteriores párrafos, fue la inclusión de una metodología participativa en la toma de decisiones públicas en 2000 de parte de la alcaldía. esta iniciativa se operativizó como un “ejemplo de la modernización de la gestión pública local en el Ecuador” (AME, 2005).

El “Plan estratégico participativo de Salcedo” no fue una idea exclusiva del Alcalde, ya que contó con el apoyo de varias ONG’s, y fue facilitado por

## Salcedo Evolución del índice compuesto de gobernanza 1996-2006



técnicos nacionales y canadienses con el objetivo desarrollar un marco político concreto para, a través del consenso en puntos específicos, legitimar y destrabar la gestión de gobierno local, involucrando al universo de actores locales en las políticas públicas (IMS, 2000: ). Para ello, es útil revisar la gráfica 5.13.

Gráfica 5. 13



El proceso de planificación participativa que se dio en Salcedo no presentó la misma metodología que lo hicieran los municipios de la CGLA. A pesar de hacerse numerosos talleres temáticos y reuniones de convocatoria amplia, en Salcedo este ejercicio de gobierno, donde el estado pierde centralidad en la fijación de la agenda pública y en la toma de decisiones, no fue manejado como un hecho político seminal de la gestión del alcalde. Por el contrario, al proceso hasta cierto punto le faltó centralidad política en la agenda del gobierno local. De tal manera que nunca pasó de advertirse como un espacio subordinado a la decisión última del Alcalde. Así lo recuerda Pablo García, dirigente de ECUARUNARI:

Quando el alcalde de la DP llamó a asistir a las reuniones para hacer el plan de desarrollo cantonal, como MICC fuimos muy ecépticos, ya que a diferencia de Guamote o Saquisilí, donde las organizaciones indígenas y campesinas fuimos la columna vertebral del proceso participativo, en Salcedo se nos invitaba ya por obligación (...) sentimos que se les daba más peso como siempre a los empresarios y a los floricultores, en menor medida a los dirigentes barriales y como siempre las comunidades al último<sup>268</sup>

A pesar de las críticas del MIC, la convocatoria a ser partícipes del plan de desarrollo cantonal, fue amplia; aun cuando la participación haya sido hasta cierto punto corporativa y no del todo incluyente. Nunca se logró hacer que el

<sup>268</sup> Entrevista con Pablo García, realizada el 16 de agosto de 2007

Gráfica 5. 13



Cocejo Municipal expida una resolución u ordenanza que formalizara la existencia de una figura semejante a la AUC de Cotacachi. Menos aún se abrió un espacio de toma de decisiones sobre políticas que no estuviera limitado por la vida del plan de desarrollo. Motivos por los cuales la puntuación de este observable no alcanzó un nivel más alto. Por otro lado, es de resaltar que los documentos que salieron de este ejercicio participativo sirvieron de base para la planificación de la obra pública en Salcedo hasta la actual administración municipal. Además, hay que señalar que gracias a los aliados estratégicos que colaboraron con el municipio en la elaboración del plan (ONG's), cada reunión, e incluso las intervenciones de los participantes están bien documentadas y se cuenta con una memoria histórica importante sobre este ejercicio.

A decir del Arq. Edison Fierro, director de planificación del Municipio, el proceso debía durar en principio 6 meses, pero al final se hizo en 3. Debido a que los recursos asignados no fueron suficientes para darle seguimiento a todas las reuniones y talleres que sucesivamente siguieron dándose, “no esperábamos que la gente, especialmente en las comunas, se integrara tanto a la metodología planteada (...) ello nos desbordó (...) pero no hubo más recursos para seguir con esa fase”<sup>269</sup>. La sorpresa de Fierro en gran parte se debe a que como municipio se suponía cierta apatía e incluso un boicot de parte del MICC hacia el proceso, en su lugar se encontraron que en las comunidades la población, más allá de las organizaciones, participó activamente de las reuniones y se adaptó a la metodología planteada. Resultando de ello varias iniciativas e incluso acciones conjuntas entre comunas y municipio para la realización de obras de infraestructura principalmente.

En líneas generales, en Salcedo se convocó a un foro cantonal amplio que trató de evitar congregaciones de más de 100 personas en un solo taller; por ello se trató de hacer una convocatoria un tanto corporativa, dándole igualdad de condiciones para el planteamiento de sus ideas a cada uno de los representantes de las demarcaciones territoriales parroquiales. De ahí que, los talleres se dividieron en 6 ejes (Educación, Salud, Vivienda, Producción, Agua y Género) para darle agilidad al proceso que produjo una serie de documentos

---

<sup>269</sup> Op. cit. entrevista a Amilcar Enríquez, 08/2007



que informalmente resultaban ser la guía de la hechura de las políticas públicas del cantón.

Sin embargo, a decir del mismo Fierro, la experiencia no fue del todo exitosa, debido a que los recursos escasos del presupuesto impidieron que las peticiones de los vecinos pudieran ser incorporadas en su mayoría en el presupuesto de 2001. Ello generó descontento y apatía de los participantes, para las convocatorias que se hicieron después

“Lo que la gente no comprende es que los recursos del municipio son muy escasos para lograr los cambios que piden tan rápido (...) en cambio cuando se pide contribuciones adicionales, ahí sí la gente salta...”<sup>270</sup>

Durante el tiempo que le siguió a la administración demócrata Cristiana del alcalde Guillermo Pacheco, hasta 2004, el documento de planificación estratégica fue coyuntural y eventualmente tomado en cuenta para la hechura de las políticas públicas. Es decir, fue relegado por las urgencias políticas del Alcalde y rara vez sirvió de base para articular la obra pública con una política de mediano o largo plazo. Pese a ser el único esfuerzo sistematizado de reflexión colectiva de los problemas públicos, las razones para llegar a un semi abandono del esfuerzo de concertación fueron: en primer lugar presupuestarias y en segundo lugar de promoción política. Esto debido a que la gestión de gobierno local estuvo marcada en 2002 por una coyuntura electoral que supuso orientar la obra pública para lograr una plataforma clientelar a las aspiraciones del partido del Alcalde. A su vez, ello implicó atravesar al plan estratégico de desarrollo por las urgencias de inaugurar obras y generar adhesiones políticas inmediatas.

En medio de este panorama, el Consejo Municipal optó por ni siquiera considerar la demanda del MICC que era institucionalizar formalmente a la instancia de diálogo cantonal. De la misma manera, el Concejo se negó a entregar presupuesto a las veedurías ciudadanas y a la unidad administrativa de seguimiento de la planificación participativa, como si se lo hizo en Cotacachi con la AUC. Por ello se observa la desaparición de las dos veedurías ciudadanas de la gestión municipal, mismas que constaron como una necesidad para mejorar la gobernanza del cantón desde el plan estratégico (IMS, 2000: 235).

---

<sup>270</sup> ibidem

En 2004, con el cambio de autoridades y después de una reñida contienda electoral con la líder indígena Lourdes Tibán, el nuevo alcalde de tendencia Social Demócrata, Rodrigo Mata, abogado mestizo y poblador urbano del cantón, emprende una tarea de diálogo social como punto de partida para su gestión. Así, retoma e institucionaliza formalmente, a través de ordenanzas municipales, varias de las líneas del plan estratégico de 2000 y emprende la confección de un plan de desarrollo cantonal con metodología participativa y el apoyo de otras instancias de gobierno. En tal motivo vemos como la línea de tendencia de la gráfica 5.13, a partir de 2004 experimenta un ascenso significativo que posibilitó mejorar sustancialmente la puntuación en cuanto a la planificación participativa de este cantón.

A diferencia del proceso de 2000, en 2005 tanto la convocatoria, como la participación al interior de los talleres no fue corporativizada. “El eje transversal de este proceso es la participación ciudadana y no la participación social”, como la conciben los dirigentes del MICC, vuelve a señalar Fierro al hablar de cómo se llegó a retomar el insumo de la participación en la hechura de políticas públicas. Como lo advertimos en el capítulo 4, al hablar de participación ciudadana hacemos referencia a un proceso de concertación y diálogo entre los miembros individualizados de una comunidad política; bajo este esquema las organizaciones no son un mecanismo de agregación de preferencias de los habitantes del cantón y la metodología de las reuniones privilegia la desarticulación de subgrupos al interior de cada taller.

Sin duda la estrategia del alcalde Mata no rompe al MICC ni a las OPG’s de Salcedo, pero formalmente los dirigentes de las mismas dejan de ser los protagonistas de las reuniones organizadas por el municipio. Sin embargo, a decir de Pablo García previa la convocatoria y cada cierto tiempo el Alcalde convoca a los dirigentes del MICC en el cantón para discutir temas relevantes para el municipio, con lo que se estaría construyendo un comité corporativo de toma de decisiones “públicas” informal, pero que indudablemente ayuda a que las reuniones sectoriales de planificación participativa ciudadana del municipio no caigan en el conflicto y el bloqueo que vivió Salcedo en 1996.

Para finalizar este acápite debo señalar que en Salcedo, hasta la fecha de las observaciones de campo, el proceso de “planificación participativa ciudadana” no incluyó formas de toma de decisiones colectivas sobre la

asignación directa de presupuesto. Es decir no se puso a disposición de la “ciudadanía” mecanismos de presupuesto participativo, razón por la cual el puntaje de ITG no muestra un mayor ascenso en su tendencia. Pese a ello es rescatable como se han ido incorporando las demandas de la población a través de un mecanismo institucional al interior de los planes operativos de obras públicas y en las direcciones administrativas del municipio. Sin embargo una de las observaciones más importantes que hacen los dirigentes del MICC es que se debe avanzar hacia la implementación de un plan de presupuestación participativa en Salcedo, para profundizar el proceso de democratización de las prácticas de gobierno local, como se lo ha hecho en Cotacachi<sup>271</sup>.

#### 5.4.6 Implementación

Por el lado de la implementación participativa, la tendencia que muestran nuestros observables es distinta a la de la planificación participativa, ya que apreciamos luego de 2000 un solo cambio sustantivo en la forma de implementar las políticas públicas en Salcedo (verse Gráfica 14). Asimismo observamos que la línea de tendencia del indicador puntual parte de 2 y no de un valor cercano a 0, como lo hace en 1996 para los observables de planificación participativa. Ello se debe a que, si bien tradicionalmente las alcaldías anteriores tenían como una práctica común a las *Mingas* para la ejecución de ciertas obras públicas, con la confección del plan estratégico de 2000, se institucionalizó como política de asignación el 70-30. O sea por cada 70 USD que aporta el municipio para una obra pública requerida por la población, ésta se compromete a gestionar 30 USD. El esquema en este sentido es más similar al de Otavalo que al de Cotacachi, ya que se establece como una formalidad el aporte compartido. Tomándose como excepciones las obras donde no se cumple este mecanismo, siempre y cuando la obra haya sido solicitada desde la población.

Al consultar sobre este asunto a la dirección financiera del Municipio, la funcionaria supo responder que desde el 2001 el 30% del presupuesto operativo del Municipio se asigna para implementación participativa de obra

---

<sup>271</sup> ibidem

pública. Lo cual quiere decir que institucionalmente se procesó como una práctica formal la asignación de recursos para la implementación participativa. La misma política se mantuvo con el cambio de administración municipal en 2004 y según la información de la dirección financiera, bajo este esquema se dan respuesta a cerca del 75% de las solicitudes de obras públicas de parte de las comunidades y barrios.

Gráfica 5.14



Más allá de revisar la línea de tendencia de la implementación participativa de las políticas públicas en Salcedo. Hay que señalar que el reconocimiento formal y la incorporación dentro de los códigos y prácticas de la gestión pública de una institución informal ancestral como es la minga, representa para el Municipio de Salcedo incrementar su eficiencia, ya que optimiza los recursos disponibles y cumple con las demandas de la población a quien van dirigidas las obras.

Sin embargo, hay que señalar que este esquema se ha restringido como política pública a proyectos puntuales de obras de infraestructura y poco se ha avanzado en la generación de mecanismos que incorporen estas prácticas ancestrales de acción colectiva cooperativa en otro tipo de políticas como la gestión de la educación y la salud comunitaria.

### 5.5.7 Rendición de Cuentas

En lo concerniente a rendición de cuentas, al revisar nuestra gráfica 5.15 observamos en la línea verde una tendencia ascendente y escalonada, misma que se potencia a partir de 2003. Tal salto se explica por el cambio radical que tienen las prácticas de transparencia en el acceso a la información

Gráfica 5.14



pública que se adoptaron en la mayoría de municipios a partir de ese año, debido a la expedición de la Ley Nacional de Transparencia (LNT)<sup>272</sup>. Sin embargo su aplicación de manera inmediata y abrupta no fue de lo más exitosa. El alcalde de ese entonces, Guillermo Pacheco, se vio obligado por ley a publicitar de manera torpe y poco articulada una parte de la información disponible, de tal forma que evitaba ser sancionado legalmente por incumplimiento a la norma nacional. Empero tal publicidad no cubrió siquiera con el 50% de los ítems detallados en la ley, razón por la cual a 2003 se aprecia un salto pequeño en la tendencia de nuestro indicador. Hasta 2004 el ejercicio de transparencia en la información pública se asumió en el municipio de Salcedo como una traba engorrosa impuesta por el Gobierno Nacional. Por ello, tanto los medios, así como el lenguaje usados para la difusión de ésta información no tenían como objetivo rendir cuentas de la gestión municipal.

Por el contrario de Pacheco, el alcalde Mata propuso el ejercicio de un gobierno transparente y desde el primer año de su gestión generó un sistema de información pública que trata de dar cumplimiento a la LNT.

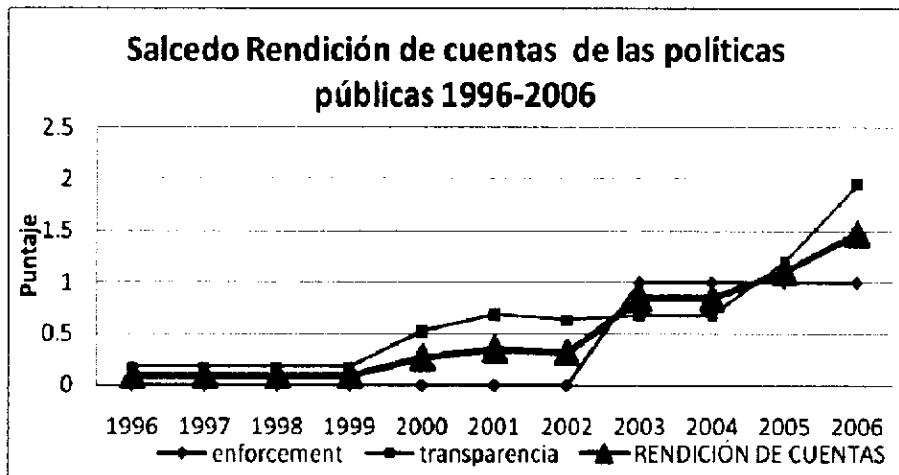
El hecho de asimilar a la LNT como la política formal de transparencia y rendición de cuentas, requirió de varios instrumentos de comunicación que no necesariamente reflejan una estrategia comunicacional explícita. Esos instrumentos usados para la difusión de la información pública incluyen medios electrónicos, especialmente en internet, con la apertura del sitio web oficial del Municipio de Salcedo y varios espacios de radio y prensa.

El sitio web, sin ser el más completo del país, cumple de buena manera con los observables de transparencia que nos planteamos (línea roja), y a través de los años se ha ido perfeccionando de manera incremental. Sin embargo, dista mucho de ser un instrumento masivo de rendición de cuentas a la población del cantón, tomando en cuenta que menos del 10% de la población tiene acceso a un computador y el nivel de conectividad de Salcedo bordea apenas el 3% del total de su población.

---

<sup>272</sup> La ley de Transparencia en el acceso a la información pública es un texto que consta de 28 puntos cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las entidades públicas del Ecuador. De acuerdo con nuestra metodología, el cumplimiento de ésta ley fue uno de los componentes del componente rendición de cuentas. Para revisar cada uno de los 28 puntos de la ley verse Anexos

Gráfica 5.15



Dentro de la estrategia de comunicación del municipio de Salcedo destacan varias publicaciones que no tienen el nivel de detalle del portal web en cuanto a los requerimientos de la LNT, pero que acercan, incluso en kichwa, ciertos elementos para mantener a la población informada a cerca de las actividades y obras del municipio.

Por otro lado, el uso de medios como la radio y la prensa escrita no son extraños para el municipio, sin embargo se subutilizan los espacios disponibles y se ocupan en la difusión de eventos e inauguración de obras que pueden interpretarse como de promoción política del propio alcalde.

El segundo observable de nuestro componente de Rendición de cuentas es el de “enforcement”, mismo que a partir de 2000 tiene una evolución ascendente. Esto debido a que el ejercicio de planificación participativa dio un campanazo de inclusión en los asuntos públicos a varias de las organizaciones, que a más de las relativas al MICC, conformaron dos instancias de seguimiento y veeduría de la gestión de gobierno municipal. Tales instancias, informales hasta 2005, fueron invitadas al 90% de las reuniones de Consejo municipal, sin capacidad de voto. Además constan, desde los informes del alcalde Pacheco, como interlocutores (a más del MIC, la asociación de floricultores, los maestros y la asociación de barrios) del actor gobierno local en su rendición de cuentas. Sin embargo del impulso y el espacio mayor que le da el alcalde Mata a partir de 2005, la institucionalización formal de estos espacios no se logra hasta 2008.

## Salcedo Rendición de cuentas de las políticas públicas 1996-2006

