

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

<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 4 EL PROCESO PARTICIPATIVO**

## Introducción

En septiembre de 1996, al mes siguiente de la posesión, Auki Tituaña convocó a la Primera Asamblea de la Unidad Cantonal a fin de tratar las orientaciones para el futuro de Cotacachi y abrir el camino a una propuesta que estaba ya en la mente del Alcalde, la planificación local.

Según el máximo personero municipal, en un municipio que nunca había consultado a su población y que nunca había contado con un plan era importante darse el tiempo que fuera necesario para organizar y mirar el futuro del cantón<sup>75</sup>. De allí que Asamblea y Plan nacieron prácticamente juntos y se convirtieron en pilares de la nueva administración. Es más la Asamblea se constituyó, como veremos, en órgano político de planificación local.

Para analizar el proceso se partirá de la Asamblea, su vida institucional, sus funciones, su organización, para luego situar las diversas formas de participación (información, consulta, proposición, gestión), deteniéndose en la planificación y el presupuesto participativo. Luego se analizarán los intereses y conflictos presentes en el proceso para finalmente responder a las preguntas que interesan: si con la Asamblea se fortalece la identidad, organización y autonomía de los sujetos, si hay representatividad, si se da una redistribución del poder, si efectivamente la población toma las decisiones y el tipo de participación que se da en lo social y político. Otros temas como el impacto en la democracia local y los resultados en el desarrollo se verán en el capítulo posterior.

### *La Asamblea*

La denominación de *Asamblea de la Unidad Cantonal* no se refiere exclusivamente al evento que se realiza anualmente en Septiembre sino a un proceso de participación que tiene diversas formas organizativas e institucionales que funcionan permanentemente. Es más, la Asamblea cuenta con un equipo técnico y un marco normativo que aseguran su institucionalización en el plano local.

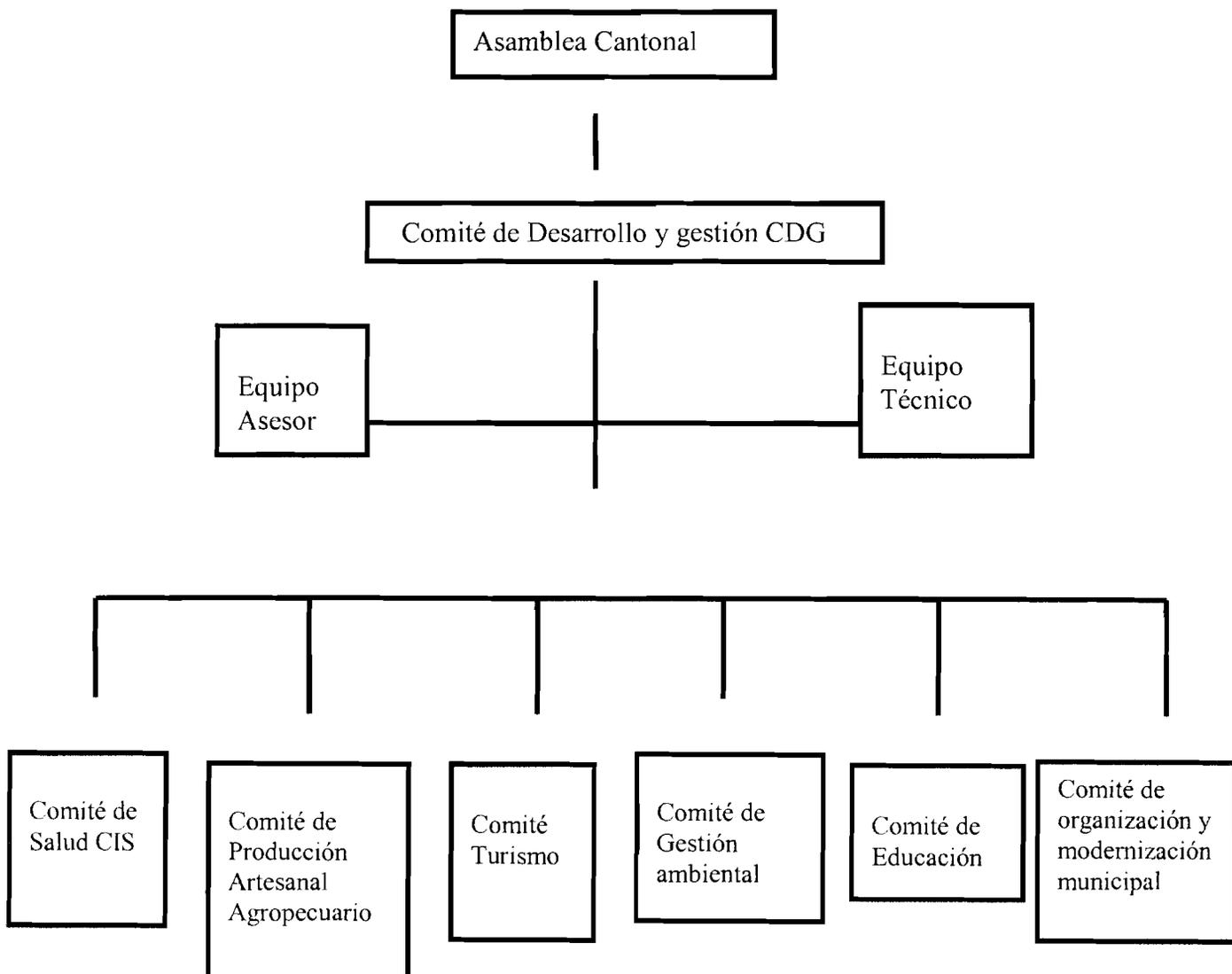
Los objetivos de la Asamblea son la formación cívica de los habitantes, el mejoramiento de la calidad de vida, la gestión social y la coordinación de proyectos, en función de la equidad en el acceso a los recursos del presupuesto, la autodeterminación

---

<sup>75</sup> Auki Tituaña Conferencia XI 2000

de los grupos sociales y los pueblos indígenas. En los Estatutos se fijan sus atribuciones: planificación, proposición, formación, gestión, control y revocatoria de mandato.

La Asamblea tiene varios órganos que se representan en el siguiente organigrama.



Su itinerario

Los eventos anuales de la Asamblea tienen amplia convocatoria. Así, la primera convocatoria fue un éxito en cuanto a concurrencia. Posteriormente se reunió todos los años, en el mes de septiembre, en vísperas de las fiestas cívicas del cantón. Se han realizado hasta hoy ocho asambleas.

Se podría señalar que la atención en los primeros cuatro años (1996-2000) se dedicó al Plan. Se realizó diagnósticos territoriales y crearon mesas de salud, producción, participación, servicios, medio ambiente y mujeres. Fruto de este trabajo el Plan es aprobado el segundo año. Otro tema de atención es la institucionalización de la Asamblea y los comités, como espacios de expresión de la sociedad civil; se obtiene el reconocimiento por parte del concejo cantonal quien aprueba el reglamento que legaliza su funcionamiento. Se establece el Comité de Desarrollo y Gestión y Comités sectoriales en cada eje del Plan.

Un tema central de discusión en las asambleas es el del destino de la inversión municipal. Se discute si la prioridad del gasto debe ir a las obras urbanas y al turismo o al sector rural. Conectado con este tema está también el de los tributos pues el Alcalde lleva a la Asamblea el debate sobre el incremento de tasas e ingresos municipales.

También se tratan temas como la puesta en marcha de los estudios y la estructuración de la red de servicios de salud con el programa medicina natural. También se aprueba la ordenanza del cantón ecológico dando respaldo a la población de Intag en su conflicto con las mineras. Por otra parte la estructuración de la empresa mixta de turismo, trae un distanciamiento de la UNORCAC con el Municipio, dada la existencia de diferentes propuestas para el asunto del manejo de la reserva.

Un ámbito de preocupación de los primeros años es la modernización del Municipio pues se buscaba que cambie su relación con la población al tiempo que se modernice en función del plan. Por otra parte hay una fuerte atención en este período a la organización de los actores sociales de cada uno de los tres territorios en que está dividido el cantón.

Luego de este primer período el proceso obtiene algunos resultados: una fuerte inversión en los servicios básicos, luz y obras de infraestructura. También se invierte en imagen de la ciudad -para obras de interés turístico se canaliza cerca del 40% del presupuesto-. Se logra duplicar el presupuesto municipal sobre la base de la gestión del Municipio, de la UNORCAC y el aporte de Ayuda en Acción y el DRI. La Asamblea gana respaldo en 16 ONG que invierten básicamente en lo rural y se comprometen a trabajar coordinadamente en el Plan.

En el 2000 Auki Tituaña es reelecto con el 70% de los votos, dándole al proceso una alta legitimidad, que también se proyecta externamente con el reconocimiento internacional (Premio Dubai-Hábitat de Naciones Unidas). Luego de las elecciones el énfasis fundamental es la atención a la descentralización en turismo y salud, que se concretan en el 2002 y 2003, en medio de un proceso que no deja de tener tensiones con el Estado, que no tiene una política coherente en este campo.

Los actores locales asumen sobre sus hombros la construcción del sistema de salud con un enfoque que busca responder a las particularidades del contexto cantonal, contando para ello con ordenanzas, políticas y la propia organización del sistema. La actividad en talleres, reuniones, jornadas abiertas, es frecuente. El Comité de Salud nombra la nueva directora del hospital como un paso a la descentralización y luego solicita y concreta la transferencia de funciones con el Ministerio del ramo.

Otro aspecto central de esta segunda fase es la formulación, ejecución y perfeccionamiento del presupuesto participativo, que organiza el gasto cantonal en base a criterios establecidos por las comunidades. Se ejecuta también el proyecto de agua que sirve a tres parroquias y se apoya varias acciones en el campo ambiental.

En esta fase sigue la preocupación en la organización de los sectores sociales: jóvenes, niños, mujeres. De hecho se nota una participación creciente de las mujeres y se trata sus necesidades en un espacio propio (en base a la formación de las coordinadoras de la Mujer andina y de Intag). También se organiza el Consejo de la Infancia y Adolescencia con la activa participación de niños y jóvenes.

Se inicia el tratamiento de los temas de desarrollo económico local. Se constata la necesidad de diversificar los organismos de gestión: surge el comité de la artesanía que trata el tema de la dolarización, fenómeno que afecta a la producción y al empleo urbano. También se genera el proyecto de la Empresa Mixta del Mercado para dinamizar el comercio de productos alimenticios en la zona y se terceriza la gestión de dos piscinas y centros de recreación con intervención de los jóvenes. En el último año se generan los lineamientos de política y se formula el plan de desarrollo cultural del cantón así como la planificación estratégica ambiental.

En el 2002 se profundiza los procesos de planificación territorial y sectorial y se replantea el Reglamento para adaptar la Asamblea a los procesos en curso y poner a sus diversos organismos a tono con los procesos de descentralización.

La práctica de rendición de cuentas se realiza anualmente, así por ejemplo se informa en la séptima Asamblea que del total de decisiones son cumplidas el 55%, *en proceso* el 33% e incumplidas el 12%. Según informe del Alcalde el gasto corriente asciende a 25% en estos años y el de inversión y de capital a 75% aproximadamente cada año, con un promedio de gastos de dos millones y medio de dólares.

La Asamblea tiene la presencia de 600 a 700 delegados, con una representatividad equitativa de sectores (hombres y mujeres) y de los tres territorios (Intag, andino rural y urbano). La población mestiza cuenta con organización tanto en el sector urbano con la reciente Federación de Barrios y como la zona subtropical con el Consejo de Desarrollo y el Subcomité Ambiental. La Asamblea toma experiencia y organicidad y cuenta con un pequeño equipo técnico para darle sustento institucional.

#### El consejo de desarrollo y los comités

Desde un comienzo la Asamblea organizó comisiones en los temas más importantes. Así en 1996 se conformaron las comisiones de salud, mujer, educación, turismo y medio ambiente que luego se convertirían, con la descentralización, en concejos permanentes y responsables de cada uno de los ejes estratégicos del Plan. Se trata de instancias responsables de la ejecución de las decisiones de la Asamblea; también hacen propuestas, toman iniciativas y ejecutan proyectos en sus áreas de gestión. También existen otros comités como los de producción, niños y jóvenes, etc.

El Comité de Desarrollo y Gestión es la instancia ejecutiva de la Asamblea, que da seguimiento a sus resoluciones y al plan, además de cumplir roles de intermediación de las organizaciones de base, coordinación y concertación institucional.

Sus miembros son, aparte del(a) Presidente(a), y el Alcalde, que es miembro nato de la Asamblea, el vicepresidente y los vocales que representan a los tres territorios en que se divide Cotacachi, delegados de las mujeres, los jóvenes y los niños, junto con la Asociación de Servidores Municipales.

El Consejo de Desarrollo es *un brazo ejecutor de las acciones resueltas de la Asamblea*, pero se ha convertido en un organismo fundamental en cuanto coordina con el Municipio, así como con las instancias sectoriales y territoriales. Las organizaciones de segundo grado y las instancias directivas de la sociedad civil tienen una relación de

información y consulta, de manera más frecuente y directa, a través de sus delegados con el Consejo de Desarrollo.

La Asamblea tiene varios comités cuyas funciones son planificar y dar seguimiento a su ejecución, proponer iniciativas a la Asamblea y conseguir recursos. Los comités se organizan en varias áreas: educación, salud, turismo, producción, gestión ambiental, organización, coordinadora de la niñez y mujeres. Cuenta con un pequeño equipo técnico, que le da sustento operativo.

Uno de los más importantes el de Salud, cuenta con un Directorio con presencia del Alcalde, el Área de Salud, el Hospital, el Seguro Campesino, el INNFA, varias ONG, el proyecto Jambi Mascari por la UNORCAC, las coordinadoras de mujeres y jóvenes, la Federación de Barrios, etc. También existen comités dinámicos en medio ambiente, producción, niñez y juventud. Otros comités como el de educación tienen menos actividad y de hecho no cuentan con planes específicos ni recursos.

### *Formas de participación<sup>76</sup>*

Durante este proceso los actores locales intervienen mediante varias formas de participación:

- Información: La mayoría se informa mediante las instancias y redes organizativas y espacios participativos, utilizando formas de relación directa y comunicación oral y excepcionalmente mediante informaciones por radio o boletines impresos; solo se cuenta con un medio impreso permanente (el de Intag) y dada la imagen del sistema participativo hay un acceso puntual a periódicos locales. Se utiliza en algunos casos trípticos para ciertas actividades (generalmente las ligadas a las fiestas religiosas y el turismo) algunos afiches y generalmente las reuniones se convoca mediante oficios.

Se nota la ausencia de un sistema de comunicación y estrategias de difusión, tanto en las organizaciones como en el propio Municipio o la Asamblea. La radio local no es muy escuchada.

Si bien es cierto que la mayoría de los líderes entrevistados responden que están informados, muy pocos tienen una información precisa de lo que se trató. No hay mecanismos de difusión de las decisiones que toma la Asamblea o los Comités. Los más

---

<sup>76</sup> Fuentes Entrevistas, Cotacachi, 2002 2003

informados son quienes participan en el CDG, quienes lideran el proceso participativo y están cerca de los espacios de decisión.

- Proposición: hay una relación fluida con los órganos directivos de acuerdo a los ámbitos sectoriales. Generalmente las propuestas asumen la forma de proyectos y solo en algunos casos de políticas que afecten al conjunto de la población (ordenanzas, propuesta de descentralización, documento de manejo de la reserva). Todos los entrevistados, excepto en el caso de un líder parroquial, consideran que la Asamblea es un canal abierto para enviar propuestas y un espacio de refuerzo y apoyo para las demandas sectoriales. En general los actores consideran al Municipio como el principal interlocutor pero la Asamblea es reconocida como un espacio de concertación.

Nuevamente son los líderes de las organizaciones de segundo grado quienes tienen más claro las propuestas enviadas y en varios casos son el canal de llegada al CDG, pues se trata de propuestas gremiales o comunitarias que deben transitar los espacios organizativos.

- Consulta: los líderes sociales y del sistema participativo se sienten consultados en aspectos de política local como impuestos, construcción de obras, movilizaciones, descentralización y proyectos sectoriales. Tanto el Municipio como los diversos comités consultan sus decisiones, ganan el consenso en la Asamblea y ganan su apoyo para su ejecución. Solamente el presidente de la Junta Parroquial de Apuela señala que ya son decisiones tomadas las que se consultan, pero en general, las decisiones han logrado legitimidad.

- Gestión: como se ha visto en el capítulo anterior los actores de la sociedad civil a través de las organizaciones tienen varias formas de acción y gestión para resolver sus problemas tales como mingas, acciones colectivas, ayuda mutua, movilizaciones, proyectos propios o ejecutados en cogestión o como contraparte de agencias de cooperación. El Municipio es el ejecutor importante de obras y servicios y cuando se trata de obras comunitarias establecen el mecanismo de administración directa lo cual abarata costos.

La Asamblea ha comenzado a ejecutar varios proyectos en cogestión con el Municipio, el Estado y las agencias. Algunos de sus comités, como el de Salud o el de

Turismo conducen los procesos de descentralización y tienen responsabilidad, junto con el Municipio, en la gestión<sup>77</sup>.

- Rendición de cuentas: el Alcalde pone en consideración de la Asamblea el informe anual de sus labores donde se incluye el informe económico. Igualmente lo hace el CDG. Se ha creado un sistema informático de acceso al público, mediante el cual tanto los líderes locales como los actores externos, ONG, contratistas, etc., pueden consultar el presupuesto municipal y los contratos establecidos. En general hay consenso en la transparencia de la administración, sin embargo hay críticas de varios líderes en que la rendición de cuentas resulta un acto formal de cada Asamblea y tal como se señala en el siguiente párrafo, no hay un proceso de auditoría social que permita precisar los alcances de la labor de cada instancia.

- Evaluación: no hay una incorporación de los líderes a los procesos de evaluación, aunque se considera que cada comité da seguimiento a las acciones. Una de las críticas señaladas por varios entrevistados es que no se ha conformado una instancia que evalúe de manera detenida las acciones. No hay un sistema de evaluación, sin embargo hay varias prácticas en torno al seguimiento de las obras y servicios (por ejemplo no se concluye una obra sin la firma de las organizaciones y las comunidades que están involucradas o para quienes es esa obra). Con el presupuesto participativo se ha abierto una oportunidad más amplia y concreta de seguimiento.

### *El plan de desarrollo*

El Alcalde Auki Tituaña se planteó desde el comienzo de su gestión la necesidad de un Plan de Desarrollo. En la primera Asamblea (96) se organizó talleres de autodiagnóstico que se convocaron durante el siguiente año en torno a varios temas. En la segunda Asamblea se aprobaron los lineamientos estratégicos del Plan y se lo publicó pocos meses después.

Según la presidenta de la Asamblea:

---

<sup>77</sup> Dra, Nilda Villacrés, Entrevista, Quito, 2003.

El plan desde el 97 hasta acá ha sido un instrumento orientador de líneas gruesas. Es una suma de políticas orientadoras. No lo habíamos desarrollado más. Para el 97 era demasiado temprano para hacer proyectos específicos y que la gente aporte a esa planificación. Más bien han sido los comités lo que le han hecho un instrumento de ejecución con proyectos específicos. No había un plan con proyectos, sino que con el plan orientador cada comité hacía planes y proyectos en función de esas orientaciones<sup>78</sup>

Sus líneas directrices son:

- Mejoramiento de la calidad de vida de la población de forma que conduzca hacia un desarrollo humano equitativo basado en la pluriculturalidad existente en el Cantón Cotacachi.
- Búsqueda de un desarrollo que armonice la relación del ser humano y la naturaleza, como práctica cotidiana en los pobladores del ámbito local.
- Consolidación de la participación organizada de los sectores sociales y la ciudadanía en la toma de decisiones sobre aspectos de interés general para el cantón.
- d.- Fortalecer el modelo de administración municipal participativo, moderno, eficiente y eficaz que dinamice la gestión del desarrollo cantonal acorde a los retos del nuevo siglo.

Cada uno de los ejes del Plan ha tenido diversa ejecutoría dependiendo de su iniciativa, del apoyo de las organizaciones de base, de los recursos obtenidos y fundamentalmente del respaldo político del Municipio. Así tenemos que en:

- Salud: lleva adelante la construcción del sistema y el plan local salud con las siguientes acciones:
  - Políticas, plan y ordenanzas.
  - Programa de espacios saludables mejorando el saneamiento básico.
  - Programa de promoción de hábitos familiares y colectivos.
  - Acción comunitaria de salud.
  - Seguridad alimentaria.
  - Seguridad ciudadana.
  - Fortalecimiento de la medicina tradicional.
  - Mejoramiento del acceso a los servicios de salud.
  - Desarrollo institucional de los servicios.

---

<sup>78</sup> Espinosa Patricia, Entrevista, Cotacachi, 2002.

- Medio ambiente: se concretó la Ordenanza de Cantón Ecológico y existen líneas de acción en torno a:
  - Agua.
  - Conservación de los páramos.
  - Cuidado de las riveras de los ríos y las vertientes.
  - Educación ambiental.

**Para este ámbito se cuenta con la experiencia de la UNORCAC y de Intag. Está en debate asumir las competencias de medio ambiente y se está formulando el plan estratégico.**

- Turismo: el Municipio tiene el manejo de las competencias de este campo, cuenta con un inventario de atracciones turísticas y un plan de desarrollo turístico elaborado conjuntamente con el Ministerio del ramo. Sus propuestas están orientadas a:
  - Promover la identidad cultural del cantón, las fiestas indígenas y religiosas.
  - Apoyar la artesanía, mejorar los servicios urbanos así como la infraestructura turística.
  - Conducir la empresa mixta de turismo.
  - Promover proyectos de turismo comunitario.
- Producción: este eje está articulado por dos comités:
  - Artesanía y comercio: orientado a promover una artesanía de calidad, facilitar la comercialización y mejorar el equipamiento con una curtiembre ecológica.
  - Proyectos productivos, crédito y agro ecología. Se apoya las iniciativas de la UNORCAC y de varias ONG.
- Educación: se ha desarrollado un programa de alfabetización de la población.

El Plan, se ha convertido en un elemento importante en la vida de Cotacachi, no solo porque le da una racionalidad a la administración municipal, sino porque se ha

convertido en un instrumento de aglutinación. Los diversos actores encuentran un paraguas común, con un norte compartido y se relacionan a través del Plan.

Ese cambio de cultura política no se da solo hacia dentro sino también hacia fuera. Las organizaciones de cooperación que antes ingresaban en Cotacachi como *tierra de nadie*, deben ahora moverse bajo el paraguas de los planes. No se trata de asentarse en el cantón para ejecutar proyectos diseñados fuera del cantón, sino que deben mirar si su oferta responde a los problemas y prioridades locales, así como negociar su entrada en el marco de la institucionalidad local.

La planificación es un comportamiento difundido en la red organizativa de Cotacachi, todos los líderes conocen del plan, aunque no necesariamente ese conocimiento se da en la base y en la población. El plan ha contribuido a debilitar la cultura clientelar característica de las relaciones tradicionales con el gobierno local en otras épocas.

Si bien el Plan no contó con proyectos específicos, desde el 2001 se elaboran planes territoriales en la zona andina, subtropical y en el ámbito urbano, con lineamientos específicos y proyectos concretos.

No ha habido una evaluación de todo el plan, pues “tenemos vacíos que hoy comprobamos... periódicamente vamos dando seguimiento de lo que conseguimos”<sup>79</sup>. Para esto se cuenta con reuniones cada dos meses del CDG y cada año se realiza una rendición de cuentas de la gestión del Alcalde y de los comités ante la Asamblea Cantonal.

Uno de los interrogantes que se plantean ante el desarrollo del Plan es su sostenibilidad, es decir la capacidad de continuarlo en el tiempo. Esto tiene que ver con cuatro dimensiones: a) desde el punto de vista de un equipo técnico capaz de sostenerlo, b) de los recursos necesarios para su realización futura y c) de las redes organizativas indispensables para darle vida y d) en su viabilidad política.

En este campo juega un rol importante el Municipio, pues la mayor parte de instituciones externas exigen su intervención como garantía de que los proyectos que se realicen tengan futuro. Para ello es indispensable que el Municipio se adapte técnica e institucionalmente a las nuevas competencias que trae el desarrollo local.

---

<sup>79</sup> Espinosa Patricia. Entrevista. 2002

Aparentemente en este campo el Municipio ha dado algunos pasos pero tiene limitaciones de financiamiento, capacidad técnica y estructura institucional de manera que pueda contar con unidades y técnicos para responder a las nuevas competencias. Si bien se está trabajando en la difusión de una nueva cultura tributaria, se conoce que los Municipios pequeños, como el de Cotacachi, tienen dificultades para captar ingresos tanto de los propietarios rurales como de las grandes empresas que pagan sus impuestos en Quito, donde funcionan sus oficinas matrices.

Tal como señala la Presidenta de la Asamblea:

Lo que no veo todavía es el mejoramiento del pago, una cultura tributaria no se ha conseguido, intentamos que haya esa cultura tributaria de parte de la gente, porque si está recibiendo mejores condiciones y servicios es importante que sepamos pagar los servicios. Y que no veamos con una cultura paternalista que todo nos deben dar por obligación. Comprendemos que hay sectores que no pueden pagar y hay que definirlos muy bien. Pero no es actitud de que somos pobrecitos y no tenemos para pagar<sup>80</sup>.

También el problema está en los actores de la sociedad civil. Es sintomático que uno de los vacíos de la UNORCAC, de acuerdo al estudio realizado sobre su capital social, esté precisamente en la sostenibilidad de la organización. Según el estudio mencionado la peor calificación obtenida por la Unión se da precisamente en la sostenibilidad debido a la dependencia de los proyectos externos y también a la falta de cuadros técnicos por el bajo nivel de escolaridad de la mayor parte de la población indígena.

Otra de las debilidades que se reconocen en el Plan es la coordinación con las dependencias del Estado central, que muchas veces brillan por su ausencia a la hora de definir y coordinar los planes sectoriales. Un ejemplo de ello es el campo educativo, pues si bien intervienen las escuelas y colegios en la Asamblea, aún lo hacen de manera formal, para solicitar recursos para la obra física, sin que los programas o proyectos del MEC estén incorporados en el Plan.

---

<sup>80</sup> Espinosa Patricia. Entrevista. 2002

## *El presupuesto participativo*

Una innovación importante del Plan de Desarrollo es la del presupuesto participativo, una metodología que permite transparentar el gasto municipal e identificar en forma concreta las prioridades y rubros del presupuesto a ejecutarse el año siguiente.

El Plan tiene lineamientos y los comités los desarrollan en proyectos, pero el presupuesto participativo entrega un instrumento que permite pasar del plan a los hechos. Tal como manifiestan los miembros del equipo técnico “La comunidad, la organización social o la sociedad civil organizada democráticamente, tiene a disposición los instrumentos necesarios para garantizar el éxito del proceso al identificar y priorizar participativamente las obras que van a ser ejecutadas”.<sup>81</sup>

En algunos países como Bolivia o Perú el sistema de planificación participativa municipal tiene carácter de política de Estado y de cumplimiento obligatorio, pues las organizaciones territoriales de base resuelven las acciones y tienen un comité de vigilancia que controla su cumplimiento. En el caso de muchos municipios de Brasil, los presupuestos responden a políticas municipales e incluso se está probando como políticas estatales y de mega ciudades como Sao Paulo. En el caso de Cotacachi se trata de una propuesta de política municipal impulsada por la Asamblea y el Alcalde desde el año 2001.

Una gran ventaja del presupuesto participativo es que las obras se definen no porque tal o cual sector es amigo del Alcalde o de su tienda política, sino porque las comunidades definen las prioridades y éstas son acordadas en una deliberación democrática con otras.

Con esta metodología se logra que las obras y el presupuesto sean definidos colectivamente y por tanto se aprueba la Inversión que va a ejecutarse en el marco del presupuesto y se controla la ejecución del mismo.

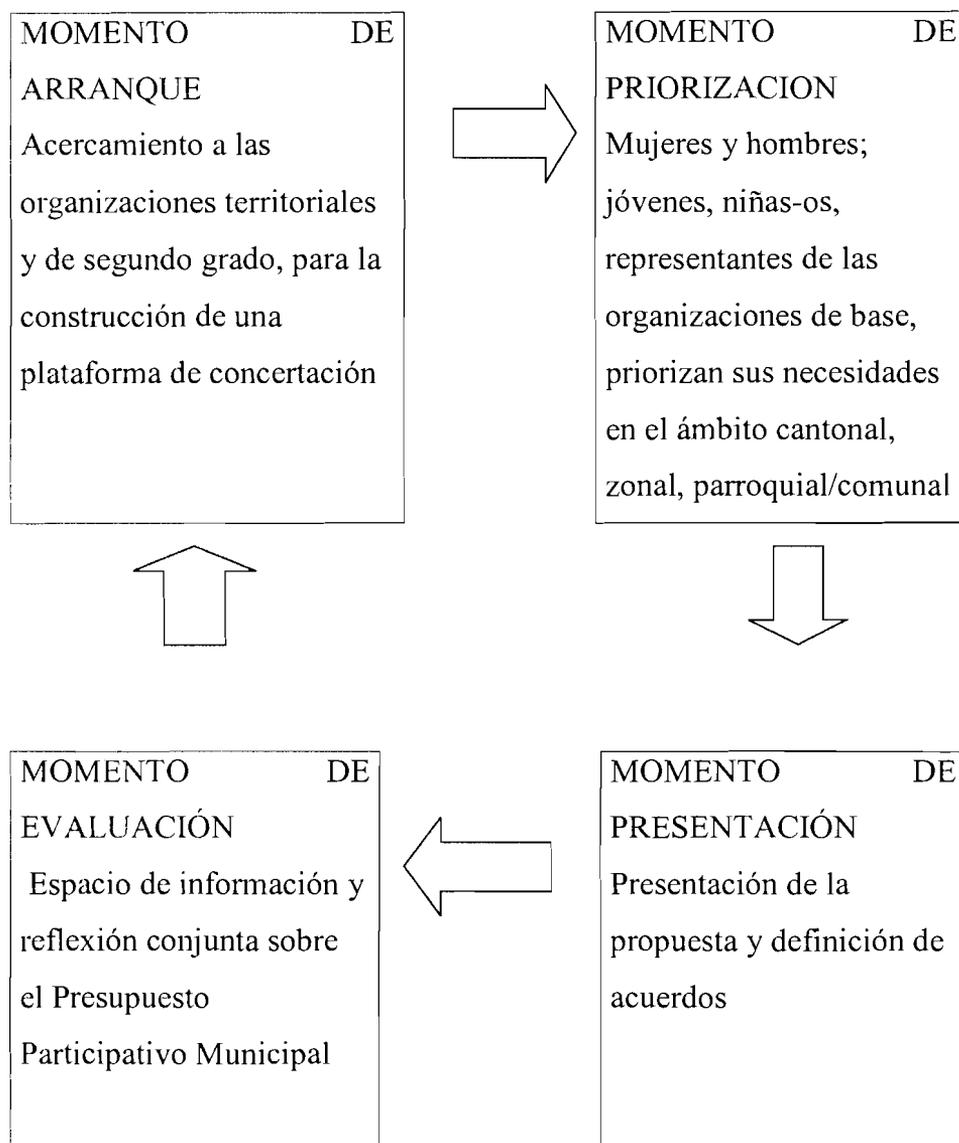
Para ello se dispone de una instancia que cuenta con tres niveles:

- Comisión especial del presupuesto.
- Comité ejecutivo con participación del Alcalde, la Presidenta de la Asamblea y un delegado por cada zona.
- Equipo técnico conformado por directores municipales y técnicos de la Asamblea.

---

<sup>81</sup> Econ. Tatiana Saltos, Equipo Técnico del Presupuesto Participativo, Charla a la Federación de Barrios, Cotacachi, 17 XI 02. Los datos son extraídos de la misma fuente.

¿Cómo funciona el proceso? Básicamente se tiene cuatro momentos:



Para el presupuesto del 2002 el Municipio contó con una proforma que ascendía a dos millones de dólares.

**CUADRO No.8**  
**PROFORMA PRESUPUESTARIA 2002**

INGRESOS Y GASTOS	CANTIDADES	%
TOTAL INGRESOS	2.054.478.00	22.07

Gastos corrientes	453.438.00	
Gastos de capital	139.930.00	6.81
Gastos de inversión (obra pública)	1.457.238.00	70.93
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>2.054.478.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Saltos Tatiana, 2002

Esto significa que el 70.93% del presupuesto se puso a consideración de la comunidad lo cual resulta uno de los porcentajes más altos de América Latina. En el total entregado se asignó un porcentaje del 23% para obras de interés cantonal, es decir para inversiones en obras y servicios que no son de una zona en particular sino que benefician al conjunto, tal como vemos en el cuadro siguiente:

**CUADRO No.9**  
**ESTRUCTURA DISTRIBUTIVA**

<b>Rubros</b>	<b>%</b>
Obras de desarrollo cantonal	23%
Inversión por zonas	76%

Fuente: Santos Tatiana, 2002

En cuanto al monto restante se dividió en cuatro rubros, para la zona andina, urbana, Intag y recursos para el funcionamiento de la Asamblea. Si bien había montos que estaban ya comprometidos en obras para estas zonas, lo delegados comenzaron a discutir sobre prioridades para cada una de las zonas.

**CUADRO No. 10**  
**PRESUPUESTO POR ZONAS**

<b>Zonas</b>	<b>%</b>
Urbana	32
Andina	32
Intag	30
Asamblea	5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Santos Tatiana, 2002

La experiencia del presupuesto participativo está en una fase inicial. En la Asamblea del 2003 se resolvió mejorar la metodología y las reglas de juego e incorporar indicadores para la distribución de recursos, tales como el déficit de servicios de luz y agua, analfabetismo, la participación de las comunidades y la contribución impositiva.

Como manifiesta una líder local:

“Pero en el momento de hacer efectivo el presupuesto participativo el Plan comienza a tener vida, porque no podemos alejarnos de las priorizaciones para poder trabajar. Es más, tenemos planificación en el ámbito zonal y sectorial, que orienta los recursos y las obras en las tres zonas”<sup>82</sup>.

### *Conflictos*

Hay varios enfoques que miran lo local como un espacio armónico abstrayéndose de los problemas nacionales. Pero lo local, no es otra cosa que un modo particular de expresión de contradicciones étnicas, sociales y políticas del país, así como de intereses y lógicas de poder. Es más, los conflictos revelan la dinámica de los procesos, sus alcances y límites, así como la capacidad de los líderes locales y el Municipio para manejarlos..

La participación es esencialmente conflicto, pues la redistribución de poder en una sociedad autoritaria, discriminatoria y excluyente plantea la emergencia de nuevos actores e intereses y el desplazamiento de los tradicionales detentadores de poder.

El análisis de los actores, sus intereses, demandas y opiniones sobre los temas más importantes que afectan la realidad local permitirá visualizar si existe una agenda común, seguir la pista de las tensiones existentes y analizar el desenlace de los conflictos para ubicar la dinámica del proceso.

A continuación se recoge las opiniones de algunos de los actores más importantes del cantón con relación a los temas debatidos.

Como se ve en el cuadro adjunto hay consenso en los actores rurales y urbanos sobre algunos puntos que configuran una

---

<sup>82</sup> Espinosa Patricia. Entrevista, Cotacachi, 2002.

agenda común con un fuerte respaldo de la sociedad. Pero también hay diferencias en torno a la educación, la salud, la propuesta ambiental y los impuestos. Por otra parte debe tomarse en cuenta la existencia de actores fuertes que no participan en los canales participativos –que están ubicados en las filas inferiores de la tabla-que tienen actitudes de indiferencia o rechazo al propio proceso.

**CUADRO No. 11**  
**OPINIONES DE LOS ACTORES<sup>83</sup>**

ACTORES	EDUCACIÓN	MANEJO RESERVA	DESCENTRALIZACIÓN EN SALUD	CATAS TRO RURAL	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	ROL DE LA ASAMBLEA	ROL DEL ALCALDE	TIERRA	EMPRESAS EN LA RESERVA	FLORICULTORAS	PRODUCCIÓN Y EMPLEO
UNOCARC	Favor	Consortio	Favor	Críticas	Favor	Instancia política decisoria	Favor	Programa de tierras	En contra	Críticas	Crédito y empresas
BARRIOS Y ARTESANOS	Crítica	Control Municipal	Favor	Favor	Favor	A favor y críticas	Favor y críticas	Indiferencia	En contra	Críticas	Crédito y empresas
INTAGS	Favor	Descentralización	Favor	N/D	Favor y críticas	A favor y críticas	Favor y críticas	N/D	En contra y a favor	Críticas	Crédito y empresas
ALCALDE	Favor	Control Municipal	Favor	Favor	Favor	Favor	Favor	N//D	En contra	Críticas	Crédito y empresas

<sup>83</sup> Fuente: entrevistas a líderes, Cotacachi, 2002/2003. Elaboración autor.

ASAMBLEA CANTONAL	Favor	Control Municipal	Favor	Favor	Favor	Favor	Favor	Favor	N/D	En contra	Críticas	Crédito y empresas
COOPERACIÓN EXTERNA	Favor	N/d	Favor	N/D	Favor	Favor	Favor	Favor	N/D	N/D	Críticas	Crédito y empresas
HOTELERÍA Y COMERCIO	Favor	Control Municipal	Indiferencia	A favor	Indiferencia	Indiferencia	Crítica	N/D	Críticas	Críticas	Críticas	Crédito y empresas
FLORICULTORAS HACENDADOS	Indiferencia	En contra	Indiferencia	N/D	Indiferencia	Crítica	En contra	En contra	A favor	A favor	A favor	Crédito y empresas
EMPRESARIOS DE LA MADERA Y MINERÍA	Indiferencia	En contra	Indiferencia	N/D				En contra	A favor	N/D	Indiferencia	Indiferencia
UNE Y SIND.	En contra	Control Municipal	En contra	N/D	Indiferencia	En contra	En contra	N/D	En contra	En contra	Críticas	Indiferencia

SALUD											
CONCEJAL ES DE MAYORIA	En contra	Control Municipal	N/D		En contra	En contra	En contra	N/D	N/D	N/D	Crédito y empresas

Hay que señalar que en Cotacachi hay conflictos de carácter estructural que se mantienen de manera latente aunque no se hayan expresado en el seno de la Asamblea tales como el tema de la tierra, el agua, las inversiones capitalistas o el desempleo. La crisis económica del 99 y la dolarización trajeron un efecto negativo en la competitividad agrícola y manufacturera del país y en particular en Cotacachi se dismantelaron varios talleres artesanales, lo cual acentuó la migración y el desempleo. La Asamblea ha tratado en diversos momentos el tema del desarrollo económico local<sup>84</sup> aunque aún no se han formulado respuestas consistentes que permitan remontar los problemas.

Uno de los efectos de esta situación tiene que ver con la falta de sustentabilidad del proceso, lo cual implica enfrentar los problemas de acceso y manejo de los recursos naturales, el desarrollo de la producción y la generación de empleo.

Mientras los conflictos mencionados han permanecido latentes, hay otros que sí han generado diferencias públicas en torno a las cuales se han alineado las organizaciones y sus representantes. Mirando cada tema podemos señalar:

- Educación

En el Plan de Desarrollo se planteó dos objetivos de política educativa para el cantón, referidos a “promocionar una educación y capacitación intercultural bilingüe que contribuya al buen uso de los recursos físicos, naturales y humanos existentes en el cantón y al fortalecimiento de la identidad cultural” y “potenciar la adaptación y o recuperación de tecnologías sustentables y desarrollar mecanismos de capacitación apropiados...”<sup>85</sup>

Tomando en cuenta los actores más importantes de la sociedad local y su actitud ante el acceso, oferta y calidad del sistema educativo se pueden señalar consensos, pero también diferencias, que tocan fundamentalmente a los procesos de reforma en la

---

<sup>84</sup> Memoria de la Quinta Asamblea, 2000

<sup>85</sup> Municipio de Cotacachi. Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi, Cotacachi Segunda Edición, 2001.

educación y descentralización. Una tímida propuesta de control local sobre la educación trajo una reacción de la UNE que la identificó como *privatización y municipalización*.

Si bien en Cotacachi se nota una leve mejoría en aspectos de cobertura y oferta de la educación, infraestructura, producción de textos y acceso de los niños de educación básica a nutrición y salud sobre la base del esfuerzo del MEC y los programas desarrollados por UNORCAC y Ayuda en Acción, en general se reproducen los problemas del modelo educativo aplicado en el país.

Se mantiene la desigualdad campo ciudad, hay problemas serios de calidad de la educación y de pertinencia de los contenidos educativos al contexto local, a la identidad cultural y a las necesidades del desarrollo local. Un aspecto clave tiene que ver con el débil acceso de los jóvenes al colegio y a la formación técnica y universitaria. La alta deserción escolar está vinculada con problemas económicos de las familias que les impide sostener a los niños y jóvenes en la educación. Otro aspecto está ligado a una gestión centralizada del sistema educativo, a un esquema que mantiene la ineficiencia en el manejo de los recursos humanos y materiales (ausencia de profesores que no asisten a los planteles, bajos salarios) y que impide una evaluación por resultados y la participación de los actores y lo padres de familia.<sup>86</sup>

Pese a la existencia de la EBI y la formación de redes se nota un estancamiento del modelo educativo. Últimamente se realizó un programa de alfabetización que logró que 300 personas aprendan a leer y escribir. Sin embargo existe un gran rezago que en la formación de capacidades y recursos humanos que repercute en el campo agrario, artesanal y político así como en la construcción de ciudadanía. En resumen hay un impasse en el campo educativo y no se ha desarrollado una propuesta integral por parte de la Asamblea y las instituciones locales.

- El manejo de la reserva Cotacachi-Cayapas

El medio ambiente ha sido un tema fundamental de participación de los actores locales, tomando en cuenta que gran parte del territorio y cerca del 30% de la población vive o trabaja en dicha reserva. Además hay múltiples presiones sobre la Reserva, tal como señala un estudio:

---

<sup>86</sup> Ver Ortiz, Santiago, La educación en el cantón Cotacachi, Monografía, Agosto 2001.

“Las presiones van desde el sobre pastoreo, la deforestación, hasta la contaminación atmosférica debido a la presencia cercana de una fábrica de cemento. Además existen concesiones mineras en las estribaciones noroccidentales y la presencia cada vez mayor de floricultura... La laguna de Cuicocha recibe un promedio de 150.000 visitantes anuales y se estima que en el año 2000 llegaron a 200.000. En consecuencia, se trata de un polo de generación de recursos, y, por tanto, una fuente potencial de dinamización económica.<sup>87</sup>”

Hay varios conflictos ambientales, pero el que ha provocado acciones de hecho fue protagonizado por los pobladores y comunidades de Intag, con el apoyo de la Asamblea y el Alcalde, contra la presencia de la Empresa Minera Mitsubishi. Esta empresa buscó entrar a las estribaciones occidentales de la cordillera, en Junín, para explotar cobre y molibdeno.

“En mayo de 1997, los pobladores de Junín y las comunidades circundantes desalojaron y quemaron el campamento de la compañía japonesa Mitsubishi, empresa que, junto con el gobierno ecuatoriano, estaba llevando a cabo actividades exploratorias para definir la ubicación y el tamaño del yacimiento<sup>88</sup>”

Para los colonos la explotación tendría un impacto negativo en la biodiversidad del subtrópico, en la sostenibilidad de los recursos, afectaría a la salud de los pobladores y generaría problemas a la actividad económica de los campesinos.

Si bien se logró detener la entrada de esta multinacional, el gobierno ecuatoriano y varias empresas han seguido en su intención de abrir la zona para la explotación minera. También hay actividades de explotación forestal y una empresa intenta aprovechar el agua para la generación de energía eléctrica. Esto mantiene latente el conflicto por la defensa de la reserva.

Como alternativa a esta forma de uso de los recursos naturales los pobladores de Intag, con el apoyo de Defensa y Conservación Ecológica de Intag, DECOIN, Ayuda en Acción, FBU y otras ONG lograron concretar la producción orgánica de café para el

---

<sup>87</sup> Espinosa, María Fernanda, 2000. Los criterios del apartado sobre el conflicto ambiental han sido extraídos de esta ponencia.

<sup>88</sup> [www.decoin.org](http://www.decoin.org), XI 2002

mercado internacional con participación de 400 finqueros, el desarrollo de fincas agroecológicas, la compra de bosque natural para su conservación, la formación de guardabosques nativos, el cuidado de las fuentes hidrográficas y varios proyectos de ecoturismo tanto a nivel comunitario como privado. La UNORCAC en torno a la zona de amortiguamiento de la Reserva desde el lado andino, ha impulsado un trabajo sostenido desde hace diez años en la actividad de protección de los páramos, proyectos agroforestales como en el cuidado de las cuencas hidrográficas y el turismo comunitario. Con estas experiencias, se ha ido generando en los actores de Cotacachi diversas posiciones en torno al manejo de la reserva. La UNORCAC propone la conformación de un consorcio del Ministerio, la Unión y el Municipio para su manejo; plantea que no se separe la laguna del resto de la reserva, dado que es el eje del sistema hidrográfico de la zona y forma parte de un sistema integral y complejo. Sostiene que debe ser administrada por una empresa de economía mixta garantizándose la socialización de las ganancias dado que son los campesinos los principales cuidadores del páramo. El Municipio, por su parte, señaló que tiene la propiedad sobre la laguna, reconocida por el Estado desde los años 30. Formuló una propuesta bajo responsabilidad de la Asamblea que incluye asistencia técnica del Ministerio del ramo y la formación de una empresa de economía mixta para el desarrollo turístico y la administración de la reserva; sus ganancias serían administradas por el Municipio con el control de la Asamblea Cantonal.

“El conflicto entre la UNORCAC y el Municipio se basa fundamentalmente en un desacuerdo en el mecanismo jurídico para garantizar el manejo descentralizado y participativo de la Reserva. La UNORCAC declara que la fórmula propuesta por el Municipio tiene un énfasis en la rentabilidad y la generación de beneficios y que no se garantiza una distribución equitativa de los ingresos ni el respeto de las necesidades de conservación y la capacidad de carga de la misma. De su parte, el Municipio se ampara en la Resolución 007 sobre descentralización del manejo de áreas protegidas y declara ser jurídicamente responsable de la Reserva.”<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Espinosa, María Fernanda, Ponencia: Descentralización, poderes locales Indígenas y manejo de recursos naturales en el Ecuador, Flacso-Ecuador, 2000.

El conflicto entre la UNORCAC y el Municipio, si bien se ha limitado en un terreno de propuestas y debates, expresa un conflicto latente entre el sector rural y urbano del cantón y que se ha constituido en una dificultad para el avance del proceso de descentralización. El Ministerio del Ambiente, por su parte, considera las reservas como propiedad del Estado, no acepta que ésta sea propiedad del Municipio y propone delegar su cuidado a una mancomunidad de gobiernos locales puesto que la Cotacachi-Cayapas atraviesa dos provincias, Esmeraldas e Imbabura.

El Comité de Gestión Ambiental ha asumido la iniciativa de la planificación para el año 2004 donde se espera definir lineamientos estratégicos y definir una posición sobre el tema de la transferencia de competencias en este campo.

- La descentralización de salud

Un eje central del Plan de Desarrollo desde 1996, ha sido el de salud. Es desde entonces que se conforma el Comité Intersectorial de Salud CIS, con participación de la UNORCAC, el Área de Salud, el INNFA, Ayuda en Acción, instancia a la que luego se integran el Seguro Campesino, el Seguro Social, entidades privadas y agrupaciones barriales, parroquiales, de mujeres y de jóvenes<sup>90</sup>. El CIS se orientó a la construcción del sistema local de salud, con una visión intercultural, de prevención y promoción de la salud, respondiendo a las particularidades del contexto local del cantón y sobre la base de la concertación de los actores y la participación comunitaria. El Plan toma en cuenta las condiciones de vivienda, alimentación y salubridad en la perspectiva de los *municipios saludables*. Desde 1998 el CIS se plantea como objetivo la descentralización.

El cambio de gobierno del 2000 provocó un cambio en la administración del Modersa<sup>91</sup>, proyecto del MSP. Esto creó tensiones con Cotacachi cuyo esfuerzo se enfocaba a la construcción del sistema en una visión amplia de la salud. En el 2002 el Municipio pide la descentralización de las competencias, decisión que se ratifica en la Asamblea de septiembre del 2002.

Mientras tanto el Ministerio retrocede en su propuesta original.

Señala que solo debe constituirse el Consejo de Salud pero no

---

<sup>90</sup> Vega. Luz Marina, Entrevista, Quito, 2003.

<sup>91</sup> Proyecto de Modernización de lo Servicios de Salud, MODERSA , MSP

descentralizar las competencias, rectoría y administración del sistema al Municipio. Mientras tanto los sindicatos luego de una huelga nacional de abril del 2003 logran que Ministro cambie a la Dra. Salomé Gordillo, Directora del Área de Salud nombrada por el CIS.

El Municipio sobre la base de la Constitución solicita la transferencia de competencias por el ministerio de la ley y un mes después el equipo técnico entrega los documentos y requisitos legales, administrativos y financieros para efectuar la descentralización. La Procuraduría da la razón al Municipio de Cotacachi y señala que “la Municipalidad ha observado la normativa aplicable de la Ley de Descentralización, participación social y su reglamento, con lo cual es explícita el cumplimiento por parte de las autoridades pertinentes”.<sup>92</sup>

Hay que señalar finalmente que el Ministro de Salud aceptó firmar el Convenio en julio de 2003, de manera que Cotacachi logró su objetivo con el apoyo de un amplio consenso de los actores que están involucrados en la Asamblea. Sin embargo hay organizaciones que rechazan la descentralización, especialmente el sindicato de trabajadores de la salud y algunos grupos que la miran como equivalente a privatización.

- Impuestos

El Municipio ha buscado cobrar y generalizar los impuestos prediales para el sector urbano y rural, incorporando las tierras rurales al catastro. Los funcionarios manifiestan que con ello la población supera una visión paternalista al tiempo que se aplica la ley para todos<sup>93</sup>. Por otro lado, hay resistencia al cobro por parte de los campesinos y la UNORCAC que plantean la necesidad de cobrar más a los propietarios de haciendas y empresas floricultores y turísticas. También han existido sectores urbanos que realizan críticas a esta política impositiva.

El problema es que en lo presupuestario el municipio de Cotacachi mantiene una fuerte dependencia al Estado. Se tiene apenas un 5% de ingresos propios ante 95% de

---

<sup>92</sup> Los datos son extraídos del documento “Ayuda De Memoria Proceso Descentralización Cotacachi, Formato Digital, Municipio De Cotacachi, 17 VI 2003”, Pg.1-2

<sup>93</sup> Capacidad Institucional, Cuadro 12

ingresos por FODESEC y Ley del 15%<sup>94</sup>. De allí que varias entidades del como el BEDE plantean que la modernización de los catastros es una condición para acceder a créditos por parte del Municipio. En varias ocasiones el Alcalde ha sometido a consulta a la Asamblea Cantonal el tema de impuestos y en general ha tenido su apoyo; ésta aprobó el aumento impositivo y de tasas por servicios, pero este aumento no parece suficiente para resolver esa situación.

Por otra parte, la UNORCAC señala que las comunidades producen para el autoconsumo, que son pobres, que antes han sido exonerados y que no deben pagar. Su argumento se basa también en antecedentes históricos donde las comunidades han resistido el cobro de impuestos y en el hecho que “el Municipio no hace obra en el medio rural”, por lo que no hay que pagar impuestos. Por otro lado plantean que muchos indígenas no son actualmente dueños, son arriados, pero también se les quiere cobrar.

Plantean que no es lo mismo tierras pequeñas o minifundios que tierras grandes y tampoco tierras con agua que tierras sin regadío. De allí que plantean que se realice un estudio de las condiciones actuales de propiedad de las tierras y que solamente se cobren a las de más de 5 há que producen para el mercado.

Detrás de este conflicto está el tema de la desigual distribución de la tierra y el hecho que las empresas florícolas no pagan impuestos en Cotacachi, aunque utilizan los recursos naturales y afectan la salud de la población. De allí que el tema de la justicia distributiva para la UNORCAC, no está solo en la forma de gasto sino en el nivel impositivo; los líderes de esa organización señalan que el Municipio debería tener una propuesta impositiva de acuerdo al nivel de propiedad y capital de las empresas, lo cual daría sostenibilidad a las finanzas públicas locales.

- Presupuesto participativo

La Asamblea, en conjunto con el Municipio, formuló la propuesta normativa y operativa del presupuesto participativo y en el Concejo un grupo de concejales de la oposición, se manifestaron en contra. Para éstos el presupuesto debe ser aprobado por el Cabildo Cantonal y no por ninguna Asamblea. Pese a la oposición la propuesta se aprobó con el

---

<sup>94</sup> Informe V Asamblea-2000

apoyo activo del Alcalde.

Este problema manifiesta una inadecuación de la institucionalidad local hacia el nuevo proceso participativo. Un sector de concejales se opone a las iniciativas de la Asamblea y no ve claro su papel en la nueva institucionalidad local<sup>95</sup>. En el caso de iniciativas como las del presupuesto participativo se oponen frontalmente y en general no hay relaciones fluidas entre Asamblea y Concejo Municipal.

Sobre ello la Presidenta de la Asamblea manifiesta:

“Durante estos siete años del sistema participativo, no han tenido una identificación completa de todos los concejales, contando con un acompañamiento puntual, no habiendo logrado un trabajo articulado con el Concejo. Se necesita una voluntad política para asumir los nuevos roles, pues los concejales no son los únicos que conocen lo que la sociedad civil necesita... Ellos están desfasados del nuevo modelo participativo.”<sup>96</sup>

En general este desfase se siente con el cabildo municipal, es decir con el espacio parlamentario cuya función legal es legislar y fiscalizar, pero cuya práctica tradicional ha sido ser el canal de negociación clientelar para obras y servicios. Al desarrollarse nuevos espacios de diálogo y negociación, o concretarse el mecanismo de presupuesto participativo, los concejales pierden el rol que antes tuvieron.

### *El carácter del proceso participativo*

En este estudio se ha asumido una definición sobre participación que reúne varios elementos: la intervención de diversos actores, la definición de objetivos y prioridades, un cambio efectivo de las relaciones de poder con el acceso a la toma de decisiones de una serie de actores antes marginados y la existencia de un espacio público que permita mejorar la equidad en la distribución de recursos, apostando por el desarrollo sostenible.

---

<sup>95</sup> Este es uno de los problemas de los procesos participativos: el rol del Cabildo, es decir el espacio “parlamentario” del Municipio. Mientras tanto el ejecutivo Municipal, el Alcalde, se adapta y en ocasiones se fortalece con el nuevo sistema.

<sup>96</sup> Espinosa, Patricia, Entrevista, 2002

Finalmente es importante analizar el procesamiento de los intereses y demandas, para lo cual es útil diferenciar la participación comunitaria más segmentada en intereses particulares, de la participación social y política que los articula en función de intereses generales. Estos elementos conceptuales servirán para aproximarse al proceso de Cotacachi.

- Actores

Tal como se concluyó en el capítulo anterior el proceso participativo en Cotacachi no-solo contó con la intervención previa de los indígenas, sino que alentó y promovió la formación de nuevas organizaciones y en general fortaleció el tejido social que adquirió diversidad y ganó en cobertura. Un primer saldo positivo del proceso es, por tanto, la consolidación de los actores en términos organizativos, de identidad, de capacidad de gestión, de capacidad de negociación y diálogo; se trata de actores que asumen sus intereses y escogen sus alternativas mediante planes y proyectos; se trata de actores ciudadanos que demandan en un horizonte de derechos.

Este proceso organizativo surge de conflictos sociales existentes pero también por los requerimientos de la Asamblea y el Municipio cuanto por la orientación participativa de algunas de las ONG. No se trata de un proceso armónico de expansión del tejido social, se trata de un proceso heterogéneo en términos de experiencia y capacidades organizativas, conviviendo en el tejido social diversas lógicas institucionales y de poder. Estilo centralista, dependencia de la cooperación, falta de una cultura participativa en la base, insuficiencias técnicas y programáticas, supeditación a un estilo proyectista de desarrollo, revelan las debilidades políticas de los actores.

Sin embargo este proceso sí ha contribuido al desarrollo de las identidades locales y ha permitido que se exprese la población, afirmando su identidad de cada zona territorial. Así los actores sociales, el Municipio y la Asamblea han dado realce a los elementos culturales, a las fiestas religiosas e indígenas, a las tradiciones artesanales y musicales de la zona, a la riqueza ecológica. Una política permanente ha sido mejorar la imagen de la ciudad para el turismo de manera que el cantón se ha posicionado como un factor de atracción de la zona de Imbabura. El proceso se ha proyectado nacionalmente dando una

imagen renovada de Cotacachi en la provincia y el país, lo que ha permitido mejorar la autoestima de los pobladores

El propio Alcalde indígena se ha convertido en el símbolo de esta afirmación cultural y se ha convertido en un personaje de la política nacional. Además, la Asamblea y la nueva administración Municipal han realizado un constante trabajo de afirmación cultural generando nuevas referencias, valores y símbolos con los que se identifican los sujetos.

En cuanto a la conducción política del proceso, es necesario señalar que está compartido. Durante estos siete años se ha ido desplazando la iniciativa desde la UNORCAC a una elite local que se ha ido consolidando y construyendo su proyecto político. En el liderato local está la propia dirigencia indígena, profesionales, maestros y otros líderes que vienen desde las capas medias que habitan en la ciudad, los grupos ambientalistas y la dirigencia campesina de la zona de Intag. La asamblea y los comités han sido el espacio de articulación de esta elite, tiene identidad en torno al proyecto expresado en el Plan y en las líneas estratégicas planteadas en los diversos ámbitos de desarrollo y tiene el apoyo de varios equipos técnicos vinculados con las ONG.

Como se ha mencionado anteriormente esta elite social, política y técnica está fuertemente arraigada con la red social, tiene legitimidad en las diversas zonas y en el conjunto del cantón, es un interlocutor privilegiado de las entidades externas y tiene recursos y herramientas técnicas y económicas para ejecutar su propuesta.

Sin embargo ese grupo que dirige el proceso tiene dos problemas: no hay un debate político acabado sobre una serie de temas nodales tanto del desarrollo local como del proceso político y en segundo lugar está desarticulada de quienes tienen el control económico de la zona agrícola moderna.

- Prioridades

El análisis de los conflictos existentes en el proceso de desarrollo local de Cotacachi revela que hay una confluencia de varios actores en torno a una base programática importante. Se trata de una agenda que está expresada en el Plan de Desarrollo Local, en sus enfoques de

equidad, democracia y sostenibilidad y en los lineamientos estratégicos para cada uno de los ámbitos.

El que sea la planificación el eje central ha permitido que el proceso tenga un norte. La vocación fundamental de Cotacachi por lo turístico y ambiental y la importancia dada al tema de salud, han marcado un horizonte común para todos los actores. La planificación ha sido además una herramienta de articulación, pues en torno a los diagnósticos y a los planes se ha concertado los intereses de los actores.

El que se realicen planes zonales significa que el Plan ha contribuido a fortalecer una identidad territorial “han incubado el surgimiento de actores políticos *territorializados*” (Ramírez 2001:47) y en general afirmar la identidad de Cotacachi como un cantón que asume el control de su desarrollo. Esto revela además que el plan e identidad van juntos, de manera que el plan tiene raíces en la cultura de la zona.

“La gente sabe que ahora en Cotacachi se planifica y para eso me parece importante los cambios culturales, ya no hacer el corrido del pedido, todo el tiempo pidiendo a través de oficio cosas y cosas. La gente pedía aisladamente pensando que allí está la plata, de fondos donde todo se mete y solo hay que pedir. La gente sabe que ya no es "el oficio", que son los espacios amplios, reuniones grandes, donde se puede hablar y tomar decisiones. Hay un cambio cultural importante. Ahora sabe cual es el presupuesto, donde están los límites. Son cambios de la cultura de la gente”.<sup>97</sup>

Al priorizar obras y servicios en base a acuerdos con reglas establecidas en el presupuesto participativo, se demuestra que los actores no solo definen metas sino que orientan los recursos en función de las prioridades tomadas conjuntamente.

Por otra parte, las prioridades establecidas en el plan muestran que el sentido del proceso está orientado a profundizar la democracia y la equidad social. Su propuesta democrática y redistributiva enfrenta rasgos esenciales del modelo de corte neoliberal que se implementa en el país. Mientras las políticas nacionales acentúan la inequidad social, debilitan el sector productivo o promueven la presencia de capitales depredadores de los recursos naturales las propuestas programáticas locales enfrentan a adversarios importantes

---

<sup>97</sup> Espinosa Patricia. Entrevista 2002.

como las mineras, promueven proyectos productivos, fortalecen la inversión social y confrontan al estado centralista que no aceptan la descentralización. En medio de un contexto de crisis de la democracia y de alejamiento de los grupos de poder de la población, Cotacachi expresa un fuerte contenido democrático y de justicia social.

Hay debilidades en la propuesta, pues no ha logrado completar las políticas locales en torno al control de la tierra, los recursos naturales y el empleo. En Cotacachi hay un poder económico que no interviene en el sistema político local y que extrae excedentes que se centralizan en Quito. “En este sentido, cuando se analiza la estructura económica del cantón se observa que los excedentes que se originan en las actividades económicas de estos sectores no se reinvierten en el ámbito local<sup>98</sup>”

Este desfase revela ciertos límites de la agenda local dado que el poder logrado con el proceso abarcaría ciertos ámbitos de la vida social y política pero dejaría en manos de actores empresariales gran parte del poder económico, sustentado no en el escenario local, sino en el marco jurídico e institucional vinculado con el Estado nacional.

Por otra parte hay discrepancias internas en torno a temas como el del manejo de la reserva o el control sobre la educación, que no se han resuelto y que revelan cierta debilidad de la Asamblea para mediar políticamente los conflictos existentes. Esto revela que aún el proceso participativo tiene límites para precisar el rumbo del proceso y para definir estratégicamente para que sectores sociales gobiernen el Municipio y la Asamblea.

- Redistribución de poder

Un proceso participativo implica la redistribución del poder a favor de los sectores que antes estuvieron marginados de la toma de decisiones. En el caso de Cotacachi hay una presencia creciente de todos los sectores sociales, presencia que ha implicado un mayor nivel de control sobre el proceso de desarrollo.

El sector indígena ha tenido un rol importante en el conjunto del proceso, sin embargo se pueden señalar momentos de avance y momentos de repliegue. Su organización tuvo un importante rol en la primera fase desde el 96 al 98, cuando fue la UNORCAC la que propuso e impulsó la figura de Auki Tituaña como nuevo Alcalde. En años posteriores

---

<sup>98</sup> Guerrero, 99, Pg. 118

se nota un repliegue debido a diferencias con el Municipio por el tema de la Reserva, así como por tensiones referidas a la canalización de recursos, representación, inversión del presupuesto en el sector rural y la relación directa del Municipio con las comunidades, que reduce el rol de intermediación de la UNORCAC en el campo de las obras y servicios públicos.

Las diferencias existentes no significaron que el sector indígena haya quitado el respaldo político al Alcalde tal como se demostró en su apoyo electoral el 2000 cuando Auki Tituaña obtuvo cerca del 70% de los votos. Finalmente en los últimos años (2001-2003) se han mejorando las relaciones Unión Asamblea-Municipio, en buena parte debido al cambio de directiva de la UNORCAC. Esta ha tenido un rol destacado en todos los Comités, donde tiene cuadros en sus organismos directivos y aportan con sus propuestas tal como sucede en las acciones ambientales de educación, manejo de la reserva y cuidado de las cuencas hidrográficas o en el proyecto Jambi Mascari que ha permitido desarrollar un modelo intercultural en salud. También ha intervenido en los procesos de consulta, sus criterios son escuchados para la orientación del proceso de la Asamblea y el Comité de Desarrollo y sigue jugando un rol destacado en la gestión de varios proyectos.

Sin embargo de todo ello, no sostiene un liderazgo sostenido del proceso. Esta afirmación puede resultar paradójica, pues se supone que siendo alcalde indígena, la organización indígena debe tener el liderazgo. En el caso de Cotacachi no resulta así pues si bien la UNORCAC dio el impulso inicial tuvo un posterior repliegue debido a varios conflictos con el Municipio, particularmente en torno a la propuesta de manejo de la reserva Cotacachi Cayapas. Mientras la UNORCAC se replegaba iban ganando espacio los pobladores urbanos y de Intag, por lo cual el proceso se sostuvo en realidad, y esto resulta también significativo, en una alianza intercultural, que es la que se expresa en la Asamblea.

Se puede señalar que esta falta de liderazgo de la UNORCAC se puede explicar tanto por sus debilidades internas –debido a factores como falta de renovación de los líderes, problemas en la gestión administrativa, falta de cuadros técnicos indígenas, baja escolaridad de sus miembros- como por su comportamiento reactivo ante las iniciativas del Municipio y las agencias de desarrollo. También contribuye a esa falta de liderazgo la *descolocación* de los indígenas en las instancias locales dado que hoy tienen que dialogar y

debatir con dirigentes de agrupaciones mestizas que tienen mayor grado de organización e iniciativa que antes del 96.

Se trata de una conducta defensiva ante la iniciativa y consistencia de la propuesta de la administración municipal, que habiendo sido una instancia pública vinculada a la ciudad, va ganando representatividad y legitimidad en el sector rural. Para la UNORCAC era relativamente fácil confrontar un municipio urbano dirigido por mestizos, pero le es complicado expresar sus propuestas y sostener diferentes opiniones con un municipio liderado por un indígena<sup>99</sup>.

Otro aspecto que es importante señalar en este repliegue tiene que ver con la propia configuración de la Asamblea. Esta tiene una organización y reglamentación, un ritmo de actividades, una serie de códigos y procedimientos de la democracia parlamentaria, que no toman en cuenta suficientemente las características de una sociedad intercultural. Temas como las fechas de reunión, el uso del idioma, el dominio de los discursos de los representantes mestizos, revelan que no se opera plenamente, en términos organizativos, con el principio de la interculturalidad.

En suma el sector indígena ha cumplido un rol importante y destacado en el proceso participativo, ha crecido y fortalecido su rol en el campo del desarrollo, mantiene una presencia política en el Cabildo con sus concejales, sin embargo ha tenido un comportamiento defensivo que se debe entre otros factores a la falta de actoría política de los indígenas y de una propuesta política integral para el cantón. La Unión pasa un momento de transición que busca superar estas limitaciones con el nuevo plan estratégico y un nuevo esquema orgánico que le de herramientas para retomar la iniciativa en el campo político y de desarrollo.

Estas limitaciones de la UNORCAC no significan que ella haya perdido consistencia. Últimamente se ha planteado iniciativas como la red financiera rural, el manejo de las cuencas, los proyectos ambientales e incluso tiene presencia en la coordinación del movimiento Pachakutik de Imbabura<sup>100</sup>.

Mientras tanto la capacidad organizativa y de gestión de los pobladores del subtrópico se ha elevado en este período, ganando

---

<sup>99</sup> Larrea Fernando, Entrevista, Quito, 2002

<sup>100</sup> Al menos tiene dos miembros en su directiva y un técnico de la Unión, Miguel Robalino, fue Coordinador provincial en el 2003.

presencia en varias instancias de la Asamblea Cantonal, particularmente en el tema ambiental donde tienen un rol de liderazgo. Sin embargo la base social es relativamente fragmentada, tanto por la dispersión poblacional en una amplia extensión geográfica y la reciente conformación de recintos. Hay que tomar en cuenta que esta zona es la de mayor crecimiento demográfico del cantón y la que ha recibido históricamente la presencia de migrantes de varias zonas de la provincia y del país.

Las demandas por obras y servicios hace a la población susceptible a relaciones clientelares y asistencialistas con los gobiernos seccionales y las agencias de cooperación; la elección de las juntas parroquiales crearon un conflicto de competencias y recursos con la Municipalidad, que les llevó a varios presidentes a establecer distancias con el Alcalde y abrir relaciones con el consejo provincial para obtener obras para la zona. La mayor parte de los pobladores no participan en ninguna organización de manera que los liderazgos tradicionales tienen influencia y en ocasiones manejan la política de la zona.

Sin embargo, el conflicto contra la presencia de las empresas mineras y el impulso de iniciativas de desarrollo sustentable han promovido la emergencia de grupos ambientalistas, finqueros con conciencia ambiental y el gremio de campesinos que producen café orgánico que van conformando una coordinación ambientalista y un consejo de desarrollo del subtrópico que tiene un proyecto de desarrollo sustentable para el cantón.

En el sector urbano, hay partidarios pero también fuertes núcleos de resistencia a la Asamblea y al Alcalde. Un importante sector ligado a las organizaciones barriales, a los grupos artesanales, de mujeres y de jóvenes, se han vinculado a los diversos comités y a la Asamblea; son grupos mestizos que se sienten identificados con la Municipalidad en la medida en que su gestión le ha beneficiado y que ha mejorado la imagen de la ciudad.

Por otro lado la ciudad es la base social de transportistas, comerciantes y profesionales, que son la base de siete partidos políticos que se unieron en las elecciones del 2000 para presentar un candidato opuesto al Alcalde. Actualmente los concejales de la oposición, que provienen del sector urbano, conforman la mayoría del Cabildo y lograron designar al vicealcalde Patricio Caba.

Los grandes ausentes del proceso local son los floricultores y los hacendados que tienen intereses y nexos con el poder, que se juegan ya no en el ámbito cantonal, sino en el plano nacional. Estos actores miran con recelo la experiencia local, pues si bien no ha cuestionado su control sobre la tierra y los recursos naturales, tiende a transformar las instancias públicas e iniciar un control del desarrollo integral de la zona. El proceso de Cotacachi puede entrar en el futuro en tensión con los intereses empresariales ya sea porque se generan conflictos abiertos con la gran empresa (caso minería o madera) o porque el gobierno local puede en el futuro regular la actividad productiva de la zona (conservación del medio ambiente y la salud ante las floricultoras).

Con el Estado el proceso tiene relaciones contradictorias debido a la poca coherencia de las políticas públicas nacionales. Los gobiernos que se han sucedido en el país hablan de descentralización, pero no la concretan e incluso dan pie atrás, como sucedió en salud. Las experiencias iniciadas en el anterior gobierno no son muy aleccionadoras pues llegan las competencias pero no los recursos<sup>101</sup>. Es más las políticas macro-económicas como las llevadas adelante con la dolarización han afectado seriamente la economía de los medianos y pequeños productores tanto agrícolas como artesanales con lo cual ponen en riesgo ejes importantes del Plan de Desarrollo, como el turismo, la producción del cuero y la economía rural.

En resumen el proceso ha permitido una redistribución del poder en el cantón, permitiendo que la sociedad civil se exprese y acceda a espacios de consulta y participación, conformando una Asamblea que tiene un peso en la institucionalidad local. Sin embargo se puede también constatar que los grupos que detentan el poder económico están fuera del sistema participativo y que hay resistencias al proceso tanto en sectores urbanos como de Intag, resistencias que se expresan en el propio Cabildo 2000-2004, donde la mayoría de concejales y el vicealcalde son de oposición

- La representación

La participación no implica que siempre todos participen en todo. Hay siempre un nivel de delegación. Sin embargo es importante ubicar si hay un flujo democrático entre la

---

<sup>101</sup> "Nos pasan el hueso, pero no la carne" señaló el Director de Planificación del Municipio de Otavalo en una entrevista realizada en junio de 2002.

población y sus delegados, es decir si se supera “la brecha entre representantes y representados que caracterizan el gobierno representativo, pues a menor delegación de poder, mayor es la oportunidad del pueblo y la sociedad organizada para ejercer la soberanía”<sup>102</sup>.

La Asamblea de Cotacachi es inicialmente abierta en cuanto a su conformación. No hay una limitación expresa o requisitos que coarten la asistencia de las personas, luego se establecen los criterios y estos han ido modificándose en el tiempo adaptándose a los nuevos actores que se van involucrando. Es por otro lado una instancia amplia y sus delegados varían entre 500 y 700 participantes.

Al comienzo, con ocasión de la primera Asamblea del 96, se invitó a organizaciones y personas representativas de las tres zonas del cantón. Entonces se reconoció la importancia de la UNORCAC como la entidad que expresaba a las comunidades de la zona rural andina y se invitó también a personas e instituciones que residían o laboran en la zona urbana y subtropical. Desde la primera Asamblea se contó ya con una directiva y una comisión de organización de la Asamblea que fue desarrollando los criterios y mecanismos de representación.

“Tenemos los dos niveles, a un comienzo era abierto porque era todas las personas que quieren, porque no había organización pero que ahora que hemos caminado ya vemos que tenemos zona andina, urbana y subtropical. Cuales son las organizaciones que hay en cada sector y a quienes representan y de acuerdo a eso cuantos serían los representantes por cada una de las zonas. Tenemos en la zona urbana 16 barrios en la Federación. Todas las organizaciones artesanales, de iglesia e institucionales. En la zona andina tenemos 43 comunidades, vienen de cada una el Presidente del Cabildo, el delegado de la Junta de aguas, una mujer, joven y un niño. En la zona Intag hay 75 o 78 comunidades y Juntas Parroquiales. De cada una de las organizaciones de base se acredita el dirigente, un representante de las mujeres y uno de los niños y jóvenes”<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Gret, Marion, 2002, pg. 38 y 39.

<sup>103</sup> Espinosa, Patricia, Entrevista, Cotacachi 2002

Se fue configurando así una representación sobre la base de un criterio organizativo y territorial, tomando en cuenta a los delegados de cada organización de base. Si bien se toma como referencia el número de habitantes, el criterio no es por la cantidad de personas sino por la existencia de organizaciones. Se considera que cerca de la mitad de los adultos, hombres y mujeres del cantón, están organizados, de manera que la Asamblea tiene una alta representación de la población organizada. La población y los ciudadanos particulares participan indirectamente y en la medida en que se involucran en las organizaciones de base. Si bien la conformación de la Asamblea es flexible, la normativa existente concede el voto a los representantes de organizaciones, mientras que los individuos tienen solo derecho a voz.

**CUADRO No. 12**  
**REPRESENTANTES EN LA V ASAMBLEA**  
**POR TERRITORIOS Y SECTORES**  
**-Total 606 participantes-**

<b>TERRITORIO</b>	<b>%</b>	<b>Sector</b>	<b>%</b>
Andinos	26%	Mujeres	46%
Urbanos	50%	Hombres	53%
Subtropical	24%	Niños	25%

Fuente: memorias de la VI Asamblea, 2000

Antes de cada Asamblea un grupo técnico valora los nuevos indicadores y se van desarrollando los criterios de representación. Se busca un equilibrio que tome en cuenta la existencia de las tres zonas ecológicas, andina, urbana y subtropical, hombres y mujeres, jóvenes y niños, rural y urbano y también se toma en cuenta la existencia de gremios de acuerdo a su actividad económica y nuevas organizaciones que se van conformando.

Se ha logrado reunir en siete asambleas aproximadamente 700 delegados de la red organizativa que agrupa a cerca del 60% de la población. En las actividades y eventos de base, en los autodiagnósticos y la formulación de planes, en el presupuesto participativo y de los comités así como en las demás actividades participativas intervienen muchas más

personas.

Dada la movilidad de los representantes no hay una proporción clara entre el número de habitantes y el número de delegados, ni tampoco si la representación corresponde proporcionalmente a las organizaciones más activas o menos activas. No se cuenta con datos sobre la representación de acuerdo a los estratos sociales o el nivel educativo. La Asamblea no ha definido criterios de representación tales como el peso político (capacidades de movilización, organización o gestión del actor) o su razón política (argumentos de justicia redistributiva, proyecto político, cambio social, peso de clase).

Es importante subrayar, sin embargo, la presencia de un importante sector campesino y artesanal, de mujeres y jóvenes, que antes no participaban. En una de las últimas Asamblea las asociaciones urbanas tuvieron un 50% de los representantes y las rurales un 50% lo cual dejaría ver que existe una cierta desproporción pues más del 80% de los habitantes del cantón son rurales. Sin embargo la participación es dinámica y en la última Asamblea hubo una presencia mayoritaria de los pobladores de Intag.

En las asambleas ha existido una presencia importante de mujeres pues aunque no se han puesto cuotas o metas al respecto, las delegadas mujeres representan un 46%. Según la Presidenta el equilibrio de género es mejor en el Consejo de Desarrollo pues hay un 50% de mujeres.

En el Consejo de Desarrollo hay 16 miembros<sup>104</sup>, básicamente representativos de la población existente en las tres zonas territoriales (tres por la UNORCAC, tres por la Federación de Barrios y tres por la Coordinadora de Juntas Parroquiales. Además participan el Alcalde, un concejal y la presidenta de la Asamblea y últimamente representantes de los jóvenes, del gremio de los caficultores y los trabajadores municipales. Los presidentes de los comités asisten con voz pero sin voto.

Sin embargo de que se ha buscado una representación de todos los sectores la Presidenta reconoce que aún no se logra un equilibrio adecuado. Han existido críticas con respecto a la representación. La UNORCAC manifestó “nosotros no nos sentimos representados, pues tenemos 3 representantes en el Consejo de Desarrollo cuando somos un 50% de la población”<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Esto cambiará con el último reglamento aprobado en el 2003.

<sup>105</sup> Guitarra, Rafael, Entrevista, Cotacachi, 2002

En esto no coincide la presidenta de la Asamblea quien señala que “los sectores indígenas están fortalecidos. Ha habido problemas muy puntuales con dirigentes, pero ahora ven que ya no, sienten que hay otra persona: las comunidades respaldan, sienten que hay otra forma de actuar organizados, hay otra manera de canalizar sus pedidos”.<sup>106</sup>

El otro aspecto tiene que ver con la calidad de la representación. En 1997 se realizaron talleres de autodiagnóstico como paso previo al plan de desarrollo y en el 2002 se contaba ya con planes de desarrollo en cada una de las zonas, de manera que el Plan Cantonal tiene planes territoriales que plantean las prioridades específicas de cada zona. Además los directivos en la última Asamblea enviaron una agenda a cada espacio organizativo para que se trabaje una propuesta en cada eje temático. Sin embargo, a excepción de los procesos de diagnóstico y planificación, no parece existir un proceso previo de preparación de las organizaciones de base o de selección de los delegados, de manera que la agenda y los temas de consulta son generalmente establecidos por los comités o el CDG y una parte importante de los delegados concurren, no por elección expresa de sus bases para la sesión anual, sino por el hecho que son invitados por el hecho de ser directivos de sus organizaciones por la Directiva de la Asamblea.

De lo visto anteriormente se desprende que la Asamblea se constituye a partir de las organizaciones y no de los individuos. Esto le da al sistema participativo una fortaleza en la medida en que empuja a la organización de la población logrando que la mayor parte de los pobladores estén agrupados. Sin embargo esta característica es al mismo tiempo una limitación dado que le configura como una instancia de participación indirecta de la población, mediada por organizaciones sociales y de segundo grado, que son las que tienen mayor capacidad de gestión y un estilo de dirección centralizado. Esto se acentúa si tomamos en cuenta que la estructura de comités se sostiene en las coordinadoras y OSG. Este carácter indirecto, colectivo y centralizado se expresa en otros niveles de la Asamblea pues sus actividades informativa, educativa, de gestión y de rendición de cuentas están marcadas por el estilo organizativo de las agrupaciones indígenas y sociales.

No quiere decir que la Asamblea y el Municipio no tengan relación con los ciudadanos de forma individual, pero es evidente que pone énfasis a lo colectivo. Las personas individualmente tienen derecho a voz pero no tienen derecho a voto en la

---

<sup>106</sup> Espinosa, Patricia, Entrevista, Cotacachi, 2002

Asamblea<sup>107</sup>, pero además no tienen, a menos que se sumen a una de las redes organizativas, canales abiertos de información, consulta o control social ni tienen muchas formas de involucrarse en las decisiones o en la gestión. En general el sistema participativo está configurado para grupos y no para individuos.

Esto le da al proceso participativo cierta debilidad, especialmente en el sector del subtrópico y a nivel urbano donde no existen las condiciones para imponer un modelo organizativo semejante al existente en la zona indígena andina. La falta de una estrategia de comunicación y de formas de trabajo con los sectores desorganizados parece ser una de las debilidades fundamentales del proceso.

En este sentido, es interesante que paralelo al proceso democrático participativo se mantenga una intervención activa en las elecciones en donde cada ciudadano tiene un voto y la fórmula del Alcalde y del Pachakutik mantengan el apoyo del electorado<sup>108</sup>.

A esto se suma el peso de las entidades de desarrollo y del propio Municipio. En ese sentido los comités funcionan de manera permanente y aparecen como coordinadoras institucionales, en la cual los actores interesados en uno y otro campo de acción, se reúnen en torno a un plan de trabajo o un proyecto y se constituyen como espacio de mediación e interlocución de organizaciones sociales con el Estado, el Municipio y las agencias de desarrollo.

Las instancias locales tienen no solo un carácter de representación de los actores sino además un claro papel de intermediación con las agencias de desarrollo y el Estado. En la Asamblea se reproduce aquella observación que señalaba Mary García para el caso de la UNORCAC (García, Mary, 2001), una menor cultura organizativa en la base y una fuerte centralización en la dirección dado su rol de representación e intermediación con las entidades externas. Esto muestra que si bien en Cotacachi hay un fuerte tejido social, también hay una fuerte influencia de *agentes externos* que requieren canales de coordinación con los actores locales.

Este carácter de *colectivo e indirecto* de la participación revela que las opiniones y juegos de poder de las organizaciones son los que cuentan a la hora de tomar decisiones o enrumbar el sentido de la acción. Esto no es negativo por sí mismo, pues se puede advertir

---

<sup>107</sup> Aunque por lo general las decisiones no se toman por votación sino por consenso.

<sup>108</sup> En las elecciones del 96, 98, 2000 y 2002 el Pachakutik ha ganado, sin embargo ha tenido dificultades de ganar la mayoría por el método utilizado por el TSE para garantizar a las minorías. También se han dado deserciones.

un alto grado de rotación en los dirigentes de base y una apertura y flexibilidad para integrar a nuevos actores, pero si revela que en el sistema participativo gravitan intereses y opiniones de la dirigencia de las OSG, que son además los que tienen el nexo con los Comités que funcionan permanentemente. Esto advierte el riesgo de una tendencia de *corporativización* del sistema participativo, que se podría estar expresando en diversos planos, como son la falta de información y formación de las bases y la falta de canales para la población no organizada.

- El espacio público

Su funcionamiento permanente, su capacidad de expresar el tejido social existente, su racionalidad vinculada con los planes, su reglamentación así como su capacidad de intervenir en varios ámbitos permite afirmar que el proceso participativo ha sido sistemático hasta lograr conformar un espacio público donde se expresa la sociedad civil.

Es importante subrayar la función de esta instancia como espacio de democratización y deliberación. Un elemento que caracteriza a la Asamblea es el consenso. Según la Presidenta las decisiones se toman en la Asamblea luego de realizar diagnósticos entre los actores, asumiendo propuestas y decisiones concertadas y no por decisiones de mayoría o minoría. Esta forma de deliberar y resolver tiene una ventaja: en una sociedad que tiene una historia de conflictos interétnicos no se busca profundizar las diferencias sino superarlas. De allí que en la Asamblea se da importancia a escuchar las diversas opiniones y tolerar las discrepancias, en una práctica de diálogo y concertación.

Si bien la presencia del alcalde indígena y de la organización de comunas le dan un sello étnico al proceso, en el caso de Cotacachi la Asamblea representa una experiencia intercultural, con la intervención de líderes de muy diversas experiencias organizativas y con intereses distintos.

Se reconoce a la Asamblea como un espacio público de diálogo, donde hay reconocimiento de todos los actores:

“Hay un mejor nivel de autoestima, de tolerancia. Yo soy una persona que he vivido en Cotacachi toda mi vida y he sabido como se han ido dando las cosas. Antes había

temores, que no se podía entrar acá o ir a una reunión, la tolerancia actual permite que todos podamos ir a una reunión, y que participemos, aunque haya visiones diferentes, pues todos podemos opinar porque estamos cerca de los problemas”<sup>109</sup>.

La Asamblea, constituye un espacio donde se ejercitan, en mayor o menor grado, diversas formas de democracia directa. Es un espacio de consulta y proposición, de planificación y presupuestación participativa. Hay avances importantes en términos de la transparencia de la gestión local y el ejercicio por parte de las autoridades de la rendición de cuentas. Respecto a la información y auditoría social existe limitaciones debido a la falta de estrategias que permitan difundir y establecer un control desde los sujetos.

En resumen la Asamblea, con todas las limitaciones que aún tiene, se ha convertido en un espacio de diálogo público permanente de los actores, que ha contribuido a renovar la democracia y romper el esquema de un poder tradicional donde se toman las decisiones “entre gallos y medianoche” o que persiste en base a la entrega de recursos sobre la base de lealtades personales y relaciones clientelares.

- Acceso a la toma de decisiones

Una pregunta clave es hasta donde esta instancia tiene atribuciones de tomar decisiones.

Para la Dra. Espinosa, la Asamblea cumple diversos roles:

“Es una instancia de representación de la sociedad civil. Es un organismo que presenta propuestas al Municipio. Es un espacio de rendición de cuentas y un organismo de consulta.”<sup>110</sup>

Además señala que la Asamblea comparte, según su presidenta, las decisiones con la Municipalidad, se trataría por tanto de una instancia de *cogestión*. En sus palabras:

---

<sup>109</sup> Espinosa Patricia, Entrevista, Cotacachi, 2002

<sup>110</sup> Patricia Espinosa, Entrevista, Cotacachi, 2002.

“La Asamblea lo que hace es propuesta y la toma de decisiones todavía pasa por el Municipio en cambios importantes que deban realizarse. Es una entidad de propuestas, no todavía de toma de decisiones. La mayoría de casos especiales son decisiones de Alcalde y Consejo que son presentadas a la Asamblea para que tomen la fuerza moral que necesita, que se avaliza en un gran respaldo de la sociedad civil. La Asamblea toma iniciativas y que desde el año 2000 asumen formas de cogestión, firmando de manera compartida algunos proyectos grandes”<sup>111</sup>.

Para el alcalde Tituaña el papel central de la Asamblea es el ser un espacio de planificación. De hecho el Alcalde ha puesto a lo largo de los dos períodos énfasis en este rol. En el primer momento 1996-1997, así como el período 2001-2002, gran parte de las energías se dedicaron a la planificación local o sectorial.

Hay mujeres líderes que aplauden la labor de la Asamblea y consideran que toda acción que ella realice es positiva: “Tenemos más participación, pues las mujeres hemos estado marginadas y hoy tenemos presencia tanto a nivel andino, como de Intag y urbano. Las prioridades y propuestas de las organizaciones pasan por el filtro de la Asamblea y el Municipio. La Asamblea es un espacio de vigilancia, de gestión y un espacio de toma de decisiones. Por ejemplo las ONG y las agencias de cooperación deben involucrarse en el Plan si quieren trabajar en Cotacachi. Hay una coordinación efectiva”<sup>112</sup>.

Hay sin embargo criterios diferentes respecto a su papel como instancia de conducción política del proceso y su rol en la gestión del desarrollo. Así algunos líderes indígenas afirman que la Asamblea es un ente político, que debe facilitar la relación de los actores y conducir procesos, pero no asumir roles de gestión que corresponden a las organizaciones de la sociedad civil y el Municipio.

Así Rafael Guitarra manifiesta:

---

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Quilumbango, Silvia, Entrevista, Intag, 2003.

“La Asamblea es un espacio político para relación de las organizaciones con los sectores mestizos. Pero no tiene capacidad de decisión y se confunde su rol en la gestión superponiendo a lo que hacen las organizaciones indígenas”.<sup>113</sup>

Otro líder de la UNORCAC, Nicolás Gómez, manifiesta:

“Se va a la Asamblea y se habla berraco, pero no se ha tomado en cuenta lo que dicen los delegados, los técnicos deciden. En los comités no hay participación de las comunidades, se habla de cosas técnicas con palabras técnicas”<sup>114</sup>.

Respecto al papel de la Asamblea en la gestión de obras, Leonardo Alvear de la Comisión Artesanal señala: “Los resultados no se ven físicamente, hay un cambio de actitud, una mejor calidad humana. En la población no hay mucho interés por la Asamblea”.<sup>115</sup> El Presidente de la Federación de Barrios señala que “Hay un bajo conocimiento en las bases de lo que hace la Asamblea. Además la Asamblea no hace obras, por eso se le conoce poco...”<sup>116</sup> También hay críticas, pues el Presidente de la Junta Parroquial de Apuela afirma: “Los ciudadanos comunes y corrientes no le toman en serio”<sup>117</sup>.

En resumen si bien hay un importante consenso sobre el rol de planificación, consulta, proposición y rendición de cuentas, hay desacuerdos con relación a su papel en el terreno político. Si la Asamblea es expresión política de la sociedad civil y debe tomar decisiones de manera autónoma no debe inmiscuirse en los campos operativos y de gestión del desarrollo, para lo cual están el Municipio, las ONG y las organizaciones sociales que tienen capacidades de gestión.

Lo cierto es que el papel de intermediación de la Asamblea con las organizaciones de base, la debilidad de algunas de ellas en la gestión del desarrollo y la necesidad de

---

<sup>113</sup> Guitarra, Rafael, Entrevista, Cotacachi, 2002.

<sup>114</sup> Gómez, Nicolás. Entrevista 2003.

<sup>115</sup> Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003.

<sup>116</sup> Saltos Ulpiano, Entrevista, Cotacachi, 2003.

<sup>117</sup> Cabazcango, Joel, Entrevista, Intag, 2003.

responder a la expectativa de la población por obras, hace que la Asamblea desde hace tres años asuma roles en la ejecución de proyectos. Esto le trae conflictos con las organizaciones que tienen experiencia de gestión, como la UNORCAC y le lleva a una relativa confusión sobre su papel de coordinación política del proceso.

- Participación social o política

Es importante que los delegados a los espacios participativos, aparte de contar con una relación fluida con sus bases, lleven su mandato, es decir sean *mensajeros* de sus demandas. La pregunta en el caso de Cotacachi es hasta donde el sistema participativo permite procesar dichas reivindicaciones, superar su carácter particularista y transformarlas en propuestas de carácter general.

El tema está en que más allá de las acciones que emprenden las personas para resolver problemas (participación comunitaria) y que intervengan de manera organizada (participación social), lleguen a una participación que ponga en juego los intereses del conjunto de la sociedad local y que se conviertan en orientaciones políticas del Estado o de los gobiernos.

Hay que tomar en cuenta un aspecto clave de los actores sociales en varios procesos latinoamericanos, es que ante la debilidad de los partidos, se expresan directamente en la escena política y representan ellos mismos, sin mediaciones, sus intereses ante el Estado y la sociedad.

Sinesio López lo advierte:

“Las demandas tienen un sentido particularista y confrontacioncita, mientras que las demandas canalizadas por los partidos tienen un sentido más general. A causa de la debilidad de los partidos no encuentran los movimientos sociales canales específicamente políticos que recojan y encausen las demandas lo que les induce a ser ellos mismos actores sociales y políticos a la vez”.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> López Sinesio, 1997

En el caso de Cotacachi se ha visto como varios actores se han organizado y movilizado en función de sus intereses colectivos. Pero también se ha constatado que la UNORCAC, como actor social, jugó un rol político desde el inicio de la democracia. En ese sentido los partidos dieron una cobertura electoral a la UNORCAC y ésta designó a sus directivos para que le representen en el gobierno local. Por otra parte la formación de la alianza intercultural en el cantón se realizó sin superar esta característica, pues el Pachakutik mantiene esa mixtura entre movimiento social y movimiento político.

Esta representación directa tiene sus virtudes, en cuanto sus representantes tienen credibilidad de las bases y expresan sus demandas, pero muchas de ellas son reivindicaciones de carácter particular por obras y servicios, en donde los concejales representan a sus bases en la negociación con el gobierno local y no alcanzan a procesarse como demandas de carácter político.

Este fenómeno, por cierto, no es exclusivo de la UNORCAC. También se advierte en la Asamblea. Esta representa a las bases organizadas de los tres territorios, acoge las demandas, las ordena y canaliza mediante las ordenanzas, planes y el presupuesto participativo. Sin embargo a menudo se realiza únicamente una sumatoria de las reivindicaciones y se emprenden, en cogestión con el Municipio, una multiplicidad de proyectos, sin que se asuma un rumbo determinado que implica, en definitiva, una propuesta integral de desarrollo y poder local.

En este sentido la Asamblea no logra constituirse en un espacio de decisión de la sociedad civil, es decir, una instancia de poder de los actores ciudadanos donde se resuelva el sentido del proceso por sobre el Municipio. Es innegablemente un espacio de diálogo y expresión política de la sociedad civil, expresa un proceso múltiple y diverso de afirmación de identidades y de ejercicio de ciudadanía, aporta en la democratización del gobierno local y en una canalización más equitativa de los recursos, pero no logra consolidarse como una instancia política que oriente el proceso.

Entre sus retos está la necesidad de resolver los temas de representación, asumiendo criterios que tomen en cuenta el peso de los actores, sus razones de equidad étnica, social y de género, definir más claramente su rol en la conducción política del proceso y desarrollar el concepto de interculturalidad a fin de garantizar la equidad en la participación de los sectores indígenas y pobres del cantón.

Desarrollar la propuesta de democracia y desarrollo local, demanda resolver creativamente los conflictos internos y profundizar la cultura democrática y la calidad de la participación. Pero también dar un paso en este sentido implicará replantear los ejes de acción en función de una perspectiva integral de desarrollo local que integre políticas sobre el manejo de los recursos naturales, la equidad social y el desarrollo económico local. Solamente así podrá lograrse dar sostenibilidad al proceso.

La contribución de la experiencia de Cotacachi a la innovación del concepto y la práctica democrática es fundamental, lo cual le ha proyectado como una referencia importante para el movimiento indígena y popular en el Ecuador. No hay recetas para ello, es la creatividad de sus actores la que lo ha hecho posible y será esa creatividad la que resuelva los retos que tiene por delante.