

**Cotacachi:
una apuesta por la
democracia participativa**

Enrique Olayo

Santiago Ortiz Crespo

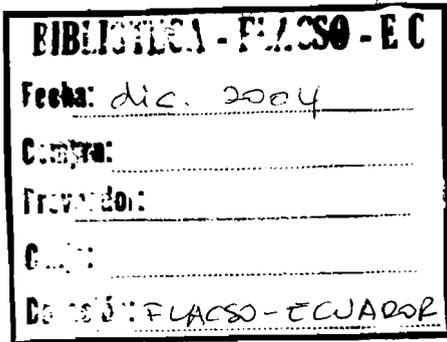
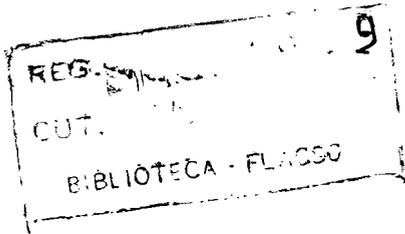
**Cotacachi:
una apuesta por la
democracia participativa**

1998



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:-
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Presentación	9
Introducción	11
Capítulo 1	
La participación ciudadana	19
Capítulo 2	
El contexto local	57
Capítulo 3	
Actores locales	87
Capítulo 4	
El proceso participativo	121
Capítulo 5	
Democracia y desarrollo local	167
Capítulo 6	
Conclusiones	189
Bibliografía	199

Presentación

Luego de 25 años del retorno al régimen constitucional en Ecuador, es importante analizar el proceso democrático, especialmente referido a las prácticas ciudadanas y a las formas en que los diversos actores participan en el espacio público.

Sin duda, el movimiento indígena es uno de los principales actores de este proceso, no solo por su rol en la política nacional, sino por su activa participación en los escenarios locales ubicados en zonas de antiguo conflicto interétnico. Los municipios, las juntas parroquiales, los programas de desarrollo rural, los centros de salud, las redes educativas, que antes fueron espacios de homogeneización bajo el proyecto modernizador conducido por el Estado nacional, son ahora escenarios de cambios políticos e institucionales que se construyen desde lo local.

En este contexto, es importante examinar estas transformaciones, más aún cuando el país espera, luego de un período de inestabilidad política y desconfianza en las instituciones, renovar la democracia en base al reconocimiento de las diferencias regionales, étnicas, sociales y de género.

Por ello, FLACSO – Sede Ecuador, al publicar este libro, busca aportar al debate sobre la democracia, en particular, sobre sus posibilidades de renovación y de reconocimiento pluricultural.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Sede Ecuador

Introducción

“El policía Realpe, le llevó a Rafael Perugachi a la cárcel y en el patio grande le golpeó, le ha dado puntapiés y le había sacado el cordón de la trenza y le había amarrado en el pene y le jalaba de allí. Yo supe al día siguiente porque la mamacita me había ido a avisar que el hijo había amanecido mal. Y fuimos por la mañana a verle y le encontramos tiritando de frío y le llevamos al Hospital de Cotacachi pero no le atendieron porque estaba grave. Fuimos al Hospital San Vicente de Ibarra y al día siguiente falleció y en el informe de la autopsia supimos que por los puntapiés había perforado en tres partes el intestino y falleció el compañero”

Testimonio de Alberto Andrango, Noviembre, 2002

Introducción

Mientras el régimen democrático vivió un período de inestabilidad política en la última década, varios gobiernos locales, entre ellos algunos liderados por el movimiento indígena, impulsaron procesos de cambio en los gobiernos y la democracia local.

El Ecuador se encuentra ante una paradoja: tiene problemas de gobernabilidad en el régimen político nacional, mientras hay procesos de innovación en los gobiernos locales.

¿Por qué se plantea esta situación? ¿Por qué se produce esta dicotomía en donde “el gobierno nacional va mal, mientras los gobiernos locales van bien”? ¿De qué democracia estamos hablando cuando se da una crisis en un

nivel y estabilidad y legitimidad en otro? Estas preguntas surgen hoy, cuando conmemoramos 25 años de régimen democrático.

Hay estudios que tratan de explicar los problemas de la democracia en el plano nacional, pero hay escasas investigaciones y debates sobre democracia local. Por ello es necesario analizar los procesos cantonales y en particular el caso de los municipios que el movimiento indígena lideró en este período.

Se puede examinar varios tópicos en estos procesos: ¿Cuáles son las características de la democracia local? ¿Qué diferencias hay con el régimen representativo nacional? ¿Los procesos recientes configuran una democracia *alternativa* que tiende a superponerse a la democracia representativa? ¿Existe una democracia pluricultural? Cuál es el rol de los indígenas en los procesos locales? ¿Hasta dónde ellos asumen un comportamiento *democrático*? ¿Cómo se vinculan las comunidades y sus autoridades tradicionales con las instancias públicas locales?

El presente trabajo se ha planteado una primera entrada a la problemática, examinando un caso específico: el de Cotacachi. El objetivo central del estudio fue caracterizar el proceso de participación en el período 1996-2004, durante las dos administraciones del alcalde indígena Auki Tituaña. Se propuso estudiar el comportamiento de los actores locales, así como caracterizar las relaciones entre la Asamblea de Unidad Cantonal, espacio de expresión de la sociedad civil y de la democracia participativa, con el Municipio como instancia de gobierno y expresión de la democracia representativa.

Se escogió Cotacachi por varias razones: en primer lugar porque se trata de un proceso sostenido de participación, que ya tiene ocho años de duración, de manera que puede ser mirado con cierta perspectiva. Por otra parte se trata de un cantón en donde se ha construido un espacio público, la Asamblea, en la que se expresan los actores y se procesan sus conflictos. Finalmente hay que señalar que se trata de un caso *paradigmático* en el movimiento indígena e incluso se ha convertido en un referente nacional e internacional, de manera que los hallazgos de este estudio pueden dar pistas para explicar los cambios en la estructura de poder local.

Por estos motivos se planteó la investigación sobre este cantón, trabajo que fue presentado por el autor como tesis para optar por la Maestría de Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Sede Ecuador.

La hipótesis que orientó el estudio planteó que los cambios en la democracia y la institucionalidad local fueron posibles por un dinámico y plural proceso organizativo y participativo de los actores indígenas y mestizos. Se sostuvo que fue el proceso de intervención de los actores en la Asamblea el que permitió ampliar y renovar la democracia local.

Hay varias ideas centrales que se sostienen en este estudio. La primera propone que es el tejido social la clave que posibilitó las transformaciones, es decir que los cambios se provocaron por una dinámica que vino desde la sociedad y *desde abajo*, más que por la presencia de factores institucionales o políticos *desde arriba*.

La segunda idea que se propone es que en Cotacachi se está creando un nuevo tipo de democracia, a partir de una relación a veces tensa pero también mutuamente beneficiosa entre la democracia participativa y la democracia representativa. Esta democracia tiene tres aspectos que la caracterizan: constituir un espacio público de diálogo entre actores, conformar un espacio ciudadano donde antes hubo segmentación entre mestizos e indígenas y contar con una agenda de desarrollo que reconoce derechos sociales y de identidad.

En este sentido se propone una crítica al enfoque prevaleciente en las ciencias sociales que limita la democracia a la representación y al juego electoral. Se sostiene, en cambio, que en Cotacachi se está renovando la democracia combinando métodos de la democracia directa e indirecta.

La investigación se centra en la creación de un espacio público, lugar del diálogo, planificación y control de los diversos actores y de una práctica sistemática de participación y de ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas. Al mismo tiempo ese proceso expresado en la Asamblea tiende a modificar al gobierno municipal, ampliando su rol tradicional de representante del sector urbano para constituirse como un gobierno que representa los intereses de actores indígena y mestizos, urbanos y rurales. La inclusión de nuevos actores modifica las políticas locales y presiona por cambios en la organización y el rol municipal.

Por otra parte el proceso electoral y representativo, expresado en la elección del Alcalde Auki Tituaña en el 96 y su reelección en el año 2000, fortaleció esa legitimidad en base al sufragio de la población. El alcalde ha sido un líder importante del proceso, con voluntad política para acometer los cambios, jugando un papel de mediador entre la vieja institucionalidad mu-

nicipal y las comunidades. De allí que en este trabajo se sostiene que en Cotacachi se renueva la democracia local abriendo nuevos canales para el diálogo ciudadano.

Pero la democracia no solo descansa, en el caso de Cotacachi, en las formas o en los procedimientos. El proceso implica, en tercer lugar, la construcción de nuevos contenidos de desarrollo que se orientan hacia la equidad y la justicia distributiva. A contracorriente de las políticas nacionales con sello neoliberal la agenda local tiene en cuenta los derechos sociales y la inclusión de actores con diversa identidad ciudadana. Además apunta a una conexión entre las dimensiones ambientales, económicas, culturales y políticas del desarrollo, buscando superar un tipo de desarrollo desequilibrado y heterogéneo.

Una cuarta cuestión importante que se plantea en este libro es que los actores indígenas presentes en el cantón tienen un comportamiento democrático, no sólo porque son un factor decisivo para generar los nuevos espacios de democracia participativa, sino porque en el caso de Cotacachi los indígenas apostaron a la democracia desde el mismo comienzo del régimen constitucional en 1979 y han mantenido desde entonces una presencia activa y constante en el Concejo Cantonal.

Cuando se terminaba este estudio en noviembre del 2003 se publicaron las afirmaciones de Vargas Llosa sobre la amenaza a la democracia desde el “colectivismo” del sector indígena latinoamericano¹. Al contrario de lo que este escritor afirma, en ese cantón de la sierra, los indígenas no solo que son un actor democrático sino una fuerza que participa en una alianza intercultural con capas medias y finqueros mestizos que construye con gran creatividad nuevas formas, instancias y contenidos de la democracia. El estudio también busca salir de una retórica apologética sobre la participación o el desarrollo y en ese sentido trata de indagar en los conflictos que tiene el proceso, entre el poder económico y político, entre los actores rurales y urbanos, entre la institucionalidad indígena y el Municipio mestizo, entre la sociedad civil y el Estado, entre la creatividad del proceso participativo y los mecanismos de cooptación clientelar y asistencial de la población por varios agentes públicos y privados que inciden en el escenario local.

1 Diario Hoy, 17 XI 2004

Y en este sentido muestra los conflictos del proceso en la medida en revela cómo la desigual distribución de la tierra, los recursos naturales y el capital, y la existencia de un polo empresarial moderno, permite la extracción y la reinversión del excedente hacia fuera del entorno local. El estudio revela la fragilidad de un proceso sometido a un marco de políticas nacionales contrarias a la pequeña producción agrícola y artesanal y que sometieron al sector productivo a una agresiva competencia externa por la desregulación de la economía y la dolarización, señalando importantes desafíos que probablemente no podrán resolverse por el esfuerzo de los actores locales, sino por cambios que solo serán posibles por la acción de actores nacionales, en una nueva correlación de fuerzas y con un proyecto político que modifique los ejes del modelo neoliberal prevaleciente en el país. El estudio señala también los riesgos de un proceso que se mueve bajo el paraguas de la retórica del desarrollo, con cierta vulnerabilidad de los actores políticos y sin una clara estrategia que le de sostenibilidad.

Finalmente es importante señalar los límites de la investigación emprendida. En primer lugar se trata de un estudio de caso y por tanto los hallazgos son válidos a nivel local y no se pueden aún extraer conclusiones para el resto del país. Hay que tomar en cuenta que el cantón seleccionado es pequeño y tiene diferencias con otros cantones en cuanto a la composición étnica y la relación urbano-rural de su población. Por ello queda pendiente realizar un estudio comparativo de los poderes locales lo que podría dar luces para sacar conclusiones generales. En un estudio de caso máxime se pueden generar ciertas pistas para estudios futuros sobre procesos similares en el país, asunto que pienso emprender en el futuro cercano.

Otra limitación del estudio tiene que ver con el hecho que se sustenta en la sociología política y no busca realizar una etnografía de la participación democrática o profundizar en elementos de cultura política. Por cierto un examen de las identidades que se juegan en el proceso político o de la dimensión cultural de la democracia, habría sido muy enriquecedor, pero excede las posibilidades de una investigación para una tesis de maestría como ésta. Las preguntas e interrogantes al respecto quedan pendientes para el futuro cuando se pueda averiguar sobre las percepciones de los actores y el sentido que dan a sus prácticas en medio de procesos de cambio político.

Por otra parte si bien se analiza los resultados de la participación en el campo del desarrollo y la calidad de vida, se los examina como efectos del

proceso y no se detiene a analizar la problemática socioeconómica. El estudio se limita a situar algunos indicadores de desarrollo que dan cuenta de ciertas concreciones pero sobretudo de la direccionalidad del proceso, del alcance y los límites del proyecto de desarrollo local impulsado por los actores, pero no aspiran a revelar el conjunto de las tendencias de la realidad local.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio se realizó a partir de una indagación exploratoria para sistematizar el proceso participativo. Para ello se reconstruyó la historia reciente del cantón mediante entrevistas a los líderes. Luego se elaboró un mapa de actores para identificar demandas y percepciones sobre los temas centrales de la agenda local. A partir de ese examen se analizó los documentos del sistema participativo, en particular los planes, las memorias de las asambleas, el estatuto y los reglamentos, a fin de reconstruir las propuestas, así como los niveles de organización, participación y representación. Luego se utilizaron instrumentos de medición de la gestión del desarrollo local, los datos censales y evaluaciones de proyectos del Municipio, los organismos no gubernamentales y agencias de cooperación a fin de situar los logros en los campos más importantes.

Esto permitió ubicar la variedad de las prácticas de desarrollo emprendidas por los actores, su capacidad de negociación y movilización de recursos y algunos efectos en los niveles de vida y desarrollo local. Se revisó los indicadores sociales de los censos de 1990 y del 2001, del INEC-SIISE y las estadísticas vitales para comparar los datos en cuanto al acceso a los servicios. A lo largo de la investigación se efectuó una revisión bibliográfica sobre Cotacachi, donde se encontró información y elementos de análisis sobre el proceso.

El estudio está dividido en seis capítulos. Se parte del marco conceptual donde se presenta el debate en torno a la participación y la democracia. En el segundo capítulo se examina el contexto y la historia reciente a fin de situar los factores que influyeron en la formación de los actores y la construcción de ciudadanía. En el tercero y cuarto capítulos se analizan la capacidad organizativa de los actores y se reconstruye y examina el proceso participativo. El quinto capítulo se dedica al análisis de los cambios que ocurren en la democracia y el desarrollo local, para finalizar con una sección dedicada a las conclusiones generales.

Antes de terminar quiero agradecer a quienes hicieron posible esta investigación. A Flacso en la persona de Fernando Carrión, quien valoró desde el principio el estudio de esta temática, a Luciano Martínez, quien fue el di-

rector de esta tesis, a Felipe Burbano de Lara y Carlos Arcos quienes como lectores hicieron observaciones que me han motivado a seguir trabajando en este tema. También quiero agradecer al equipo del IEE CAMAREN y en particular a Ana María Larrea, Ángel Bonilla y María Belén Cevallos, quienes me dieron la oportunidad de elaborar una sistematización de Cotacachi con fines de capacitación.

Es difícil mencionar a todos y cada uno de las personas de la Asamblea y el Municipio de Cotacachi que contribuyeron con sus testimonios y opiniones. Sin embargo no puedo dejar de mencionar el aporte de Alberto Andrango, Segundo Andrango, Hugo Carrera, Patricia Espinosa y Auki Tituaña, con quienes pude dialogar en varias oportunidades y me dieron valiosos aportes para comprender el conjunto del proceso. A Ulpiano Saltos, Nicolás Gómez, Concepción Bonilla, Pedro de la Cruz, Luis Robalino, Ruth Almeida, Rubén Galindo, Leonardo Alvear, Magdalena Juárez, Salomé Gordillo, Rafael Guitarra, Saúl Nájera, Alfredo Calderón, Francisco Grijalva, Tatiana Saltos, Joel Cabzacango, Sonia Córdova, Silvia Quilumbango, Marcelo Muñoz, Luz Marina Vega, Leonardo Alvear y otros muchos que me dieron sus opiniones. A Jomar Cevallos quien coordinó las asambleas, y organizó y condujo el taller de socialización del informe preliminar y a Verónica Rodríguez quien me asistió en varias entrevistas.

No puedo terminar esta introducción sin agradecerle especialmente a Margarita Velasco, por su compañía y aliento permanente, por sus testimonios personales sobre los hechos que originaron la organización de la Unión de Cabildos y por sus valiosos argumentos para comprender la lucha por la ciudadanía en Cotacachi.

Por cierto los juicios y opiniones que se expresan en este libro son de mi exclusiva responsabilidad.

El autor

Capítulo 1

La participación ciudadana

Introducción

Hay varios enfoques sobre el tema de la participación ciudadana, con visiones diferentes y en algunos casos contradictorias, particularmente entre defensores de la democracia representativa y partidarios de la democracia participativa. A menudo se polarizan las posiciones, pues para algunos autores lo que importa es la participación, como sinónimo de democracia, elemento substancial del cambio social y de la creación de una sociedad nueva y *participativa*. Para otros, lo que importa es la representación, originando una postura escéptica sobre la intervención ciudadana directa, pues lo único válido es participar en las elecciones periódicas propias de la democracia *representativa*.

El objetivo de este capítulo es profundizar sobre ese debate a fin de construir un enfoque más completo de la participación. En general se buscará afirmar un concepto *fuerte* de participación que supere una visión instrumental de la misma y que la comprenda como un soporte que enriquece el conjunto del régimen político. Esto será posible si se superan visiones minimalistas de la democracia, que la reducen a una suma de reglas y procedimientos propios del juego electoral, o las visiones funcionales e instrumentales de la democracia participativa.

El tema se abordará en cuatro momentos. Se iniciará ubicando la tensión entre participación y representación referida a la conformación de los Estados Nacionales hasta la crisis del Estado de Bienestar y las corrientes que desde 1980, tienden a revalorizar la participación en torno a la idea de ciudada-

nía activa. Se plantea la promoción de las virtudes cívicas desde el republicanismo en Estados Unidos, la revalorización de la sociedad civil con los aportes de Gramsci y la crítica desde el neoliberalismo a la pasividad ciudadana. También se subraya la participación desde las vertientes de identidad que provienen del feminismo, las nacionalidades indígenas y el ecologismo.

Luego se revisará el debate contemporáneo entre Sartori, Bobbio y Touraine a partir de la recuperación de la democracia representativa como fruto de la derrota de los regímenes de Europa del Este. Se considera, finalmente, la necesidad de nuevas perspectivas a nivel teórico y político, buscando una nueva síntesis entre ciudadanía como participación y como representación recogiendo el aporte de varias autoras feministas y del profesor portugués Boaventura de Souza Santos.

A partir de ello se formularán los elementos básicos del concepto de participación ciudadana. Se abordarán sus principales elementos: autonomía, interlocución de actores, relación de poder, participación en las decisiones, pluralismo y fomento de la democracia.

También se abordará brevemente el tema del desarrollo local, dado que el proceso de participación se produce en un cantón de la sierra de pequeño tamaño y con características rurales, en donde los actores se han propuesto impulsar un proceso con dicho enfoque.

Antecedentes históricos

Las diferencias de enfoque en torno a la participación y representación, cruzan buena parte de la teoría política sobre la democracia. Así se señala que si en el origen de la democracia en Grecia la ciudadanía coincidía con la participación¹, en la constitución de los estados modernos surgió la delegación de poder como fenómeno fundamental de la democracia. Se señala que la categoría de ciudadanía nació en Atenas para referirse al grupo de personas que tenía la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. La democracia existente se caracterizaba entonces por la participación directa del ciudadano en los espacios democráticos de la Polis, “dándose una coincidencia entre ciudadanía y ejercicio político pleno” (Palma 1995:53).

1 Ver el debate en torno a participación en Ortiz, Santiago, Participación Ciudadana (1998).

Mientras tanto el surgimiento de la ciudadanía moderna se consagra con la constitución de los estados nacionales, el reconocimiento del sufragio universal y de los derechos civiles y políticos contemplados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que estableció el nuevo paradigma del ciudadano moderno como titular de poder y nuevo soberano, poseedor de derechos naturales inviolables.

En este contexto la práctica de la democracia directa, que estaba en la base de la identidad política del ciudadano en las ciudades estado del medioevo, se modificó. La constitución de los estados acarrió una despolitización de la condición ciudadana. A través del sufragio, los ciudadanos encomendaban a sus representantes la toma de decisiones sobre lo público.

“En esas circunstancias se planteaba un dilema práctico entre la masa y la dispersión de los ciudadanos por una parte, y por otra, el ejercicio de la democracia directa...Triunfó la posición que marcó la orientación futura de la república, es decir la delegación de la decisión política en un cuerpo electo de representantes... Ese fue el umbral en que se reificó la concepción de la ciudadanía que ahora equivale menos a un ejercicio de la responsabilidad singular y mucho mas a una condición general y homogénea expresada en una lista de derechos y deberes” (Palma 1995:53).

Como reacción a la delegación del poder surgieron voces en el pensamiento contractualista, como Rousseau, quien planteó que la única democracia real era la democracia directa. Para este autor “la soberanía no puede ser representada”, y se requiere varios factores para una auténtica democracia “un Estado pequeño, sencillez en las costumbres para resolver la multitud de asuntos, mucha igualdad en rangos y fortunas, poco o ningún lujo” (Bobbio 2001:50).

También varios actores sociales y políticos reivindicaron la democracia directa en el siglo XIX, especialmente los movimientos obreros y anarquista que plantearon un control directo sobre el poder. El debate en torno a la participación se produjo en el movimiento socialista en torno a la experiencia de la Comuna de París y las propuestas utópicas.

En el marxismo se plantean varios debates en torno a la acción directa. Rosa Luxemburgo plantea la huelga de masas como elemento fundamental de poder frente a la concepción de concentración del poder en el partido re-

volucionario de Lenin². Gramsci amplía el debate al plantear la idea que es necesario transformar la sociedad para transformar el estado, planteando como elemento central la construcción de hegemonía, idea que desde los años 60 y 70 del siglo pasado será una de las claves del debate sobre la participación en América Latina.

Pero el fenómeno fundamental en torno a la democracia en el siglo XX tiene lugar cuando varias vertientes obreras entraron en alianza con los empresarios para la constitución del Estado de Bienestar. Este fenómeno implica que se institucionaliza los derechos sociales en los países de Europa a cambio de afirmar el sistema representativo. El Estado se convirtió así en garante de la ciudadanía, mientras los ciudadanos delegan el mandato a sus representantes para que tomen las decisiones en su nombre.

El debate en América Latina

En un contexto de lucha anti-dictatorial en América Latina, se identificó la participación como “popular”³ desde los años 60. Predominaba entonces una visión de clase en una perspectiva de cambio social y de constitución de un sistema político diferente. Desde una visión contestataria se afirmaba la participación directa y se tendía a desvalorizar cualquier proceso de representación en el Estado (Phillips 1994; Pachano 1997).

La idea de las corrientes radicales era potenciar los conflictos de clase existentes en la sociedad frente a un poder impermeable a la participación. Se orientaban a crear un poder popular creando, de ser necesario, estructuras paralelas en base a la democracia y la acción directa. Estas posiciones radicales marcaron el pensamiento y las prácticas sobre el desarrollo, el trabajo social, la educación popular, la teología de la liberación y teoría de la dependencia.

Hubo también corrientes que enfatizaban el consenso, planteando como objetivo mejorar el sistema. En este caso se orientaban a preservar el poder

2 El voluntarismo y el carácter iluminista de esta concepción ha sido fuertemente criticada con el declive del socialismo “real”, pero sin duda ya estaba presente en las reflexiones de las corrientes de la izquierda latinoamericana influenciadas por Gramsci, Freire y los pensadores de la transición a la democracia en los 70 y 80.

3 Ver Ecuador Debate No. 41, CAAP, agosto 1997, particularmente el artículo de Hernán Ibarra, “Negación, exaltación y desencanto de las culturas populares en América Latina.”

y mejorarlo, eliminando sus trabas burocráticas (más transparencia y agilidad) y completando las estructuras existentes.

Para las dictaduras y regímenes autoritarios de esa época, el tema de la participación estaba ausente de su lógica de poder, sin embargo, existieron gobiernos, como el de Velasco Alvarado en el Perú en la década del 70, que se plantearon propuestas de inclusión por parte del Estado. Ante esta participación inducida por el Estado la crítica de los partidarios de la participación era clara: si el Estado toma la iniciativa, coopta a los actores sociales y les alinea en una suerte de corporativismo; solo la iniciativa de los actores sociales desde abajo da posibilidades de autonomía política de los sujetos.

Hacia el 80 se produjeron procesos de retorno a la democracia en la mayoría de los países de América Latina, lo que creó un nuevo escenario político en la región. Se podría señalar al menos tres fenómenos que marcaron el carácter del nuevo régimen democrático: un tipo de democracia delegativa que no logra superar las tradicionales relaciones clientelares y patrimonialistas de las sociedades nacionales y que consagra el peso de las élites, un proceso de erosión de la ciudadanía en medio del imperio del mercado, especialmente con la regresión sobre los derechos sociales y finalmente la existencia de algunas vertientes sociales que buscaron *democratizar* la democracia desde abajo, construyendo nuevos espacios y contenidos de la participación.

Guillermo O'Donnell planteaba una crítica respecto a la democracia delegativa en América Latina, cuando afirmaba que éstas se sustentan en la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados y la existencia de débiles mecanismos normativos y formales que deja amplio espacio a la existencia de canales informales en torno al clientelismo, al personalismo o al patrimonialismo⁴. Además se organiza un tipo de gobierno autoritario y presidencial que se enfrenta a una función parlamentaria débil, a la virtual inexistencia de instancias de control y cuyas autoridades consideran que puede hacer lo que quiera una vez electas, sin consultar ni rendir cuentas a los ciudadanos.

Este enfoque de O'Donnell es vigente hoy para buena parte de los países de la región. En el Ecuador es evidente el presidencialismo y la erosión de las instancias parlamentarias, así la falta de credibilidad de los partidos

4 "[...] las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes". O'Donnell, G. (1997:293)

políticos, que están llamados a ser los mediadores de la intervención política del pueblo. Por más que se han intentado reformas del Estado, éstas no han tenido efecto en gran parte porque se han concentrado en procesos de modernización del aparato burocrático y no en una apertura del Estado hacia los ciudadanos.

En segundo lugar la apertura democrática y la instauración de nuevas reglas de juego de la representación política generaron confusión dado que se amplió el terreno de los derechos políticos, a costa de la restricción de los derechos sociales. Y esto dado que los actores que habían impulsado procesos de democracia directa en los gobiernos de facto se encontraron de pronto con un escenario diferente y mucho más amplio, en donde perdieron la iniciativa ante la convocatoria del sistema electoral. Al mismo tiempo en las dos últimas décadas se acentuó la desigualdad social y se afirmaron los mecanismos de exclusión.

“El retorno a la democracia implicó una revitalización de los partidos políticos y un énfasis en la institucionalización que privilegió los esfuerzos de construcción de las instituciones propias del sistema político guiados por una lógica de la *governabilidad*. Este esfuerzo a menudo entra en contradicción con las formas no institucionalizadas de manifestación de viejas y nuevas demandas sociales e incluso con los impulsos más participativos de la democratización...El discurso democrático se torna hegemónico. Al mismo tiempo, el poder económico contradice el discurso democrático. En realidad hay un doble discurso: un discurso de participación política institucional y un no discurso de la exclusión económica” (Jelin 1995:3-5).

Sin embargo en varios países, en los que los actores sociales mantuvieron la iniciativa en la lucha por la democracia, las reglas de juego electoral fueron insuficientes para canalizar las demandas sociales y políticas de la población. De allí que se abrieron espacios, se incluyeron nuevos actores, se ampliaron las instituciones y los derechos y se planteó nuevos contenidos al régimen político. Un punto clave fue el de la organización de la sociedad civil y la apertura de nuevos espacios de acción y toma de decisiones y en segundo lugar un cambio político y no solo administrativo de los estados a nivel nacional y local abriéndose a la sociedad.

Esto es lo que está pasando en varios procesos latinoamericanos donde se construye una nueva forma de interrelación de los actores de la sociedad

civil, en medio del vacío dejado por el retiro del Estado y sus políticas sociales. Se abre un espacio público de diálogo e interlocución, de reconocimiento de derechos y afirmación de actoría social, que tal como señala la autora Sonia Fleury, está aportando a la redefinición de la democracia y a un debate enriquecedor en las ciencias sociales:

“La demanda social y la autoorganización de la sociedad en torno a sus intereses particulares, creando una esfera pública no estatal que actúa en el vacío generado por la inexistencia de los derechos sociales. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que de pie a una nueva relación con la sociedad, especialmente con los excluidos, que es la contribución más importante de América Latina a la Teoría de la Democracia” (Fleury 1994:10).

Con ello, en América Latina se vive un proceso contradictorio de generalización de la ciudadanía y la democracia y erosión de las bases de sustentación debido a los procesos de exclusión y negación de los derechos sociales. Al mismo tiempo se plantean aportes teóricos que deben recogerse para analizar los procesos participativos.

Ciudadanía activa y pasiva

En los años 80 se dio un amplio debate sobre el tema de la ciudadanía a nivel internacional. Varias corrientes cuestionaron que el Estado haya atendido solo el ámbito de los derechos, constituyendo una ciudadanía *pasiva* en cuanto a responsabilidades⁵.

Posiciones liberales en Estados Unidos plantearon la importancia de fomentar las virtudes cívicas (autoestima, tolerancia, ética laboral, iniciativa, control) y de participación pública, pues el Estado sería incapaz de resolver las necesidades como salud o medio ambiente, si no colabora la ciudadanía.

5 El debate sobre ciudadanía activa y pasiva se produce especialmente en el mundo académico y político de Estados Unidos en la década del 80. En esta sección seguimos las afirmaciones del autor peruano Sinesio López, 1997.

Por su parte, los neoliberales critican al Estado de bienestar que promueve la pasividad en los pobres, creando una cultura de la dependencia. Ellos plantean que los ciudadanos(as) deben asumir responsabilidades; la principal de ellas es participar en el mercado ganándose la vida. El mercado es considerado una *escuela* de virtudes ciudadanas.

Otra corriente muy fuerte planteaba que la sociedad civil es la escuela privilegiada de formación ciudadana en sus diversos ámbitos (organizaciones voluntarias, asociaciones de vecinos, cooperativas, etc.). Walzer sostiene que la cultura ciudadana que hace posible las democracias políticas solamente se puede aprender en las redes de asociaciones⁶.

Este debate de carácter teórico trasciende hacia el campo del desarrollo. Las Naciones Unidas convoca diferentes cumbres mundiales que colocan a la participación en un lugar importante. Las Cumbres de la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, sobre el Niño, celebrada en Nueva York en 1990, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, sobre los Derechos Humanos de Viena en 1993, sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo en 1994, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995 y el Hábitat II, realizada en Estambul en 1996, así como las conferencias sobre pueblos indígenas, ponen énfasis en la integración social como elemento para lograr sociedades estables y seguras, planteando tanto la participación directa como la intervención mediante representantes electos en la definición de las políticas públicas. Es particularmente significativo su aporte en relación al reconocimiento de las diversas identidades y actores -mujeres, niños, grupos étnicos, minorías sexuales, pobladores y jóvenes.

Para el Banco Mundial, si bien el espacio fundamental de participación es el mercado, el Estado debe intervenir ante la ineficiencia de éste en función de mejorar el acceso de los pobres a los servicios fundamentales. Para ello, la participación es un recurso importante, que forma parte de una es-

6 "Walzer plantea que mucha gente esta atrapada en relaciones de subordinación, por lo que se necesita una asociacionismo crítico. Es en las organizaciones voluntarias (iglesias, sindicatos, asociaciones) donde se aprende las virtudes , pues allí se forman el carácter, competencias y la capacidad de la ciudadanía, se interioriza la idea de responsabilidad personal y se aprende el autocontrol", en: Kymlicka Will, Norman, Wayne, 1996:19

7 Banco Mundial 1994: 2. Un documento del Banco Mundial advierte que debido al convenio constitutivo del Banco Mundial se prohíbe expresamente a éste participar en asuntos políticos, de manera que la cuestión específica de la democratización queda excluida.

trategia de largo plazo de esta entidad, que la define como un proceso a través del cual las partes interesadas orientan y controlan en forma compartida las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que afectan a éstas.⁷

Hay diferencias en los enfoques entre el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo, pues la GTZ de Alemania o CIDA del Canadá, plantean la participación en el marco de una estrategia de democratización, mientras el Banco Mundial la considera un medio para mejorar la eficacia de los procesos de desarrollo.

El desafío de la identidad

Una vertiente fundamental que revaloriza la ciudadanía activa es la que proviene de los movimientos de identidad que demandan reconocimiento a la diferencia. Los movimientos ambientalistas, feministas y étnicos plantean críticas a la pasividad y proponen el *empoderamiento*, la participación en lo local y el autogobierno como ámbitos y estrategias dirigidos a enfatizar las responsabilidades ciudadanas.

Los nuevos movimientos sociales retoman la participación directa como un elemento básico para afirmar la identidad de los actores, procesar demandas, hacer propuestas y transformarse en sujetos de la vida democrática. La vida cotidiana y sus entornos -la familia, la escuela, el barrio- se convierten en un amplio escenario de participación. El rico y múltiple proceso que se desata lleva a retomar la crítica a una democracia representativa que se reduce al voto cada cierto tiempo, despolitizando y empobreciendo el ejercicio de la ciudadanía.⁸

El aporte de estos movimientos es significativo, tal como plantea un autor:

”Los nuevos movimientos sociales han reactivado una revisión de la idea del poder como un fenómeno multidimensional y proveniente de fuentes muy diversas (el llamado “mosaico de la dominación”), lo cual ha dotado al feminismo, al comunalismo solidario, al ecologismo, etc., de un arsenal crítico de alta capacidad movilizadora” (Dilla 1997:149).

8 Para una visión de las fuentes de “izquierda” de la participación ver Haroldo Dilla:1997

La crítica se dirige al concepto mismo de ciudadanía pues el reconocimiento de la igualdad de las personas se constituyó paradójicamente en un recurso para perpetuar las desigualdades dado que para ser universal, la ciudadanía prescinde de las diferencias; es una ciudadanía homogénea, pues se aplica sin distinción de raza, religión, sexo, edad, etc.

Negros, indígenas, mujeres, homosexuales y migrantes, entre otros, han atacado esa ficción de igualdad y han demostrado como se perpetúa la desigualdad en hechos como la discriminación en la representación política por ser mujer, en formas de etnocidio que obligan a los indígenas a perder su identidad para ser tratados como ciudadanos(as) o en los fenómenos de pobreza y exclusión social íntimamente ligados a aspectos raciales.

Esto significa que la democracia liberal acentúa la desigualdad al destacar lo común y homogéneo de los ciudadanos(as), al no mirar y dar tratamiento a las particularidades y diferencias. Se plantea cierto límite histórico del concepto de ciudadanía, límite que solo podrá ser superado en la medida en que al tiempo que se garantiza la igualdad, se reconozcan las diferencias y las identidades.

La autora Iris Marion Young (1996) plantea la existencia de una ciudadanía diferenciada, es decir que los miembros de grupos desfavorecidos serían incorporados a la comunidad política no solo como individuos, sino a través de sus respectivos grupos. Para ello plantea el reconocimiento de derechos colectivos: derecho de representación en los espacios de decisión política, derecho a la pluriculturalidad que responde a las diferencias, derechos de autogobierno con la transferencia de poder desde el gobierno central a las comunidades.

Por otro lado, al constatar una historia de discriminación, opresión y etnocidio contra los indígenas en América Latina, Stavenhagen plantea la noción de *derechos étnicos* debido a las desventajas y violaciones que sufren como entidades étnicas propias, distintas de la sociedad dominante. Al criticar la visión homogeneizante de los derechos humanos, plantea que existe un núcleo de derechos humanos básicos universales, una periferia de derechos humanos específicos propios de categorías particulares de la población (niños, mujeres, trabajadores, migrantes, minusválidos, refugiados, indígenas, etc.). Los derechos básicos universales no pueden ser plenamente disfrutados si no se ejercen y protegen simultáneamente los derechos periféricos específicos. (Stavenhagen 1999:158)

Esta idea no es aceptada por algunas corrientes que argumentan que la visión de los derechos especiales afectaría aquello que ha sido positivo en el desarrollo de una idea de igualdad para todos los ciudadanos(as). Sin embargo, la legislación internacional avanza sobre el tema y ya hay un reconocimiento de los derechos de los pueblos por parte de las Naciones Unidas. No se trata de descartar la idea de los derechos universales o de la ciudadanía como categoría universal, sino de enriquecerlas incorporando la pluralidad en su contenido; por otra parte se concibe que los derechos no son aislables, sino que forman parte de un *sistema de derechos* en donde cada uno se complementaría con los demás, de manera que derechos individuales y colectivos estarían articulados.

Reconocer las identidades y las diferencias implica también el reconocimiento de la participación, pues constituye un vehículo imprescindible para que los diversos grupos sociales afirmen su identidad, planteen sus demandas y breguen por la superación de las desigualdades existentes históricamente en la sociedad. La participación contribuye substancialmente a plantear un nuevo *contrato social* donde los grupos dominados logren su reconocimiento por el Estado y por tanto se amplíen los derechos y la democracia.

Las transformaciones del pacto social que sustentó el Estado de bienestar abren la perspectiva de nuevos “contratos sociales”, en este caso no solo entre individuos, sino entre grupos sociales, generaciones, sexos y entre Estado y ciudadanos, planteando una creciente demanda de participación y control social (Fleury 1994).

La vuelta de la democracia representativa

La reforma del Estado, así como la emergencia de la sociedad civil y la ciudadanía han provocado corrientes favorables al tema de la participación. Sin embargo, la hegemonía global del discurso democrático a partir de la caída de los regímenes del socialismo real y las dictaduras latinoamericanas ha provocado un regreso a las tesis liberales que revalorizan la democracia representativa frente a la participación.

Los argumentos que plantean los defensores de la representación son varios: la necesidad de observar reglas de juego generales para todos los ciudadanos, lo cual no sería respetado por los participacionistas dado que quie-

nes se involucran en los procesos participativos son unos pocos; el papel que ocupan los representantes en función de los intereses generales de la nación y no de grupos particulares y la necesidad de observar la prohibición del mandato imperativo y finalmente el peligro de que ciertas formas de acción directa, como la reiteración de un gobierno plebiscitario afirmen unanimidades que no permiten el disenso.

Para analizar los argumentos partamos de una visión de la democracia que ha llegado a generalizarse en la última década con gran fuerza. Bobbio plantea la necesidad de una definición procedimental mínima de la democracia:

“La única manera de entenderse cuando se habla de democracia...es caracterizarla por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio 2001:24).

Esta definición implica que el mayor número de personas esté autorizado a tomar las decisiones y que se observe como regla fundamental, la de la mayoría. Además agrega otra condición: que los llamados a tomar las decisiones puedan escoger entre alternativas reales, para lo cual se les debe garantizar las libertades fundamentales -opinión, expresión, reunión, asociación, etc.-.

Esto significa, para este autor, que el Estado liberal que garantiza las libertades es el supuesto político y jurídico de la democracia; para él hay una interrelación entre el Estado de derecho y la democracia, dado que las libertades permiten la existencia de la democracia y esta a su vez las garantiza.

Señala dicho autor, que la concepción de la libertad de los modernos se diferencia de los antiguos en su énfasis en las libertades como garantías contra el dominio del Estado, en el goce de los ciudadanos de las libertades negativas, mientras que los antiguos afirmaban como principio la soberanía popular, el llegar al poder, es decir la libertad positiva.

Esta relación descansa a su vez en una concepción moderna de la sociedad que supera la visión organicista de los antiguos, presente hasta la sociedad medieval en feudos y corporaciones. La concepción individualista permite superar la intermediación de cuerpos colectivos, en la medida en que son los individuos libres los que definen las leyes y las instituciones según las cuales se organiza la sociedad. Esta es la base de la concepción de la ciu-

dadanía y el sufragio universal, por las que los individuos son reconocidos jurídicamente como titulares de poder y de derechos.

A partir de esta definición de la democracia hoy en boga es posible entonces comprender las tesis de los pensadores liberales defensores de la representación. Los ciudadanos deciden mediante el sufragio quienes los representan en los espacios de toma de decisiones (sea Parlamento, ejecutivo o Municipio). Esa representación tiene una característica central: los representantes una vez electos se convierten en representantes no del individuo y sus intereses particulares, sino de los intereses generales de la sociedad y la nación.

Sartori, uno de sus más radicales defensores, subraya la tradición republicana de prohibición del mandato imperativo como uno de los elementos centrales de la democracia, lo cual descarta, según su opinión, la revocabilidad del mandato. Cita a Burke en el Discurso a los electores de Bristol de 1774, cuando señala:

“El Parlamento no es un congreso de embajadores de diferentes y hostiles intereses que cada uno ha de defender como agentes y abogados sino la asamblea deliberante de una nación con un interés, el del conjunto, que no ha de guisarse por intereses o prejuicios locales sino por el bien común resultante de la razón general del conjunto. Cada uno elige ciertamente, a un parlamentario peor una vez elegido, éste no es parlamentario de Bristol, sino miembro del Parlamento” (Sartori 1998:17).

No se trata por tanto de que los ciudadanos den un mandato imperativo a los representantes, si no más bien que éstos actúen en nombre y en beneficio de la nación.

Según Sartori la representación política no puede confundirse con la representación de los intereses privados. En el derecho privado el mandatario da instrucciones y el mandado los cumple. De no estar de acuerdo el mandatario puede revocar el mandato:

“En el caso de la representación pública el representante lo es de miles de electores por lo que la magnitud de éstos disuelve los intereses particulares. En el derecho público desaparece las instrucciones vinculantes y la revocabilidad inmediata. El principio de que los representantes no puedes estar sujetos a mandato imperativo está firmemente arraigado en la teoría de la representación política y el constitucionalismo” (Sartori 1998:99).

Sartori por otra parte señala la necesidad de seleccionar a los que toman las decisiones en función del mérito y la calidad, lo cual implica defender el papel de las elites y constatar la superioridad de un sistema que descansa en los mejores y no en la ignorancia de muchos de los electores:

“Lo que no se preguntan los directistas es si el ciudadano decisor está capacitado para resolver cuestiones complejas. Ellos argumentan que si están para elegir a su representante están capacitados para resolver, lo cual significa que no hay diferencia entre elegir a un médico y curarse a sí mismo...una estupidez que no tiene límites” (Sartori 1998:98)

Los problemas de escala de la participación

Si bien comparte varios de los argumentos de Sartori, Bobbio plantea una posición diferente. Para él la participación es una demanda justa siempre y cuando no se quiera excluir a otras y se la circunscriba a nivel local.

Aunque afirma igual que Sartori que los representantes políticos deben tutelar la búsqueda de los intereses generales, acepta que es posible una combinación con la participación, aunque para él las instituciones de la democracia directa por sí solas no pueden sustentar una democracia.

“Donde no es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa. La garantía contra el abuso de poder no puede nacer únicamente del control desde abajo, que es indirecto, sino contar con el control recíproco entre grupos que representan a los diversos intereses, los cuales se expresan a su vez en distintos movimientos políticos que luchan entre sí por la conquista temporal y pacífica del poder” (Bobbio 2001: 62).

Para Bobbio entre las dos formas de democracia existe un *continuum* una gama de posibilidades de intervención que son aceptables en una democracia integral.

“En general entre democracia directa y representativa no hay dos cuerpos diferentes, dos sistemas alternativos, sino un continuum, por lo que un siste-

ma de democracia integral puede abarcar a las dos, pues son compatibles entre sí” (Bobbio 2001:62).

Para Bobbio más que un paso de la democracia representativa a la participativa lo que se está produciendo es una ampliación de la democracia a la sociedad civil, lo que él llama “democracia social”. Esto implica un paso de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

La teoría democrática impulsa la democratización del poder a través del impulso de las vertientes sociales y políticas que vienen de abajo, la distribución del poder en varios centros, la tolerancia, el respeto al disenso, la transparencia, el control del poder y el pluralismo.

“El camino señalado puede conducir a la ampliación de la democracia sin desembocar necesariamente en la democracia directa” (Bobbio 2001: 73).

Modelo único y demodiversidad

El autor Boaventura de Souza Santos tiene una lectura crítica de Sartori y Bobbio, pues según él buscarían limitar la diversidad democrática, reduciendo la democracia a un sólo modelo centrado en el juego electoral y un sólo tipo de democracia, la representativa. De Souza señala que sus enfoques se enmarcan en una corriente, a la que llama “hegemónica”, que afirma el papel de las elites y justifican los problemas que tiene la democracia liberal. Para de Souza la extensión de la democracia en todo el planeta, se habría hecho a costa de perder su calidad⁹.

Para dicho autor el enfoque “hegemónico” se sostiene en torno a tres líneas de argumentación: la democracia como forma y no como sustancia, la teoría de la complejización de las organizaciones basada en teoría de Weber sobre la burocracia y el tema de las escalas planteada por autores como Dahl o Bobbio.

En cuanto a lo primero, la teoría procedimentalista reduce a la democracia a un régimen definido por la creación de normas, que aseguren la libre concurrencia de los actores políticos, en contra de la definición de la demo-

9 Esta sección sigue la argumentación del texto de Santos, Boaventura de Souza, “Para Ampliar el Canon Democrático, Introducción” en www.ces.uc.pt/bss/documentos.

cracia como un régimen asentado en valores y en una soberanía popular mandataria de las políticas estatales.

Esa visión procedimental se articula con una visión elitista para autores como J. Schumpeter quien señala que son las elites las que deben competir por llegar al gobierno, pues la población es apática y el ciudadano común no tiene capacidad ni interés político para informarse, juzgar y tomar decisiones. Así la soberanía popular no puede resolver cada cuestión sujeta a debate en la democracia. Según Schumpeter a la población solo se le puede pedir que elija a los líderes de la democracia. De allí que la democracia se reduciría a ser un método de toma de decisiones “un método político, un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas” (Schumpeter, J. 1942:242, citado por Santos, Boaventura de Souza, Op.cit. p.8).

Según de Souza un segundo paso en la argumentación “hegemónica”, lo dará Weber cuando en su análisis de la burocracia señala la tendencia a la complejización de las organizaciones. La división del trabajo y la especialización propia de la burocratización aleja al ciudadano común de las decisiones, que deben ser tomadas crecientemente por los técnicos.

Bobbio radicalizaría la posición de Weber al afirmar que el ciudadano sabe que está desistiendo de las actividades económicas y políticas, a favor de la burocracia:

“A medida que las sociedades pararon de una economía familiar a una economía de mercado, de una economía de mercado a una economía protegida, regulada y planificada aumentaron los problemas políticos que requieren competencias técnicas. Los problemas técnicos requieren a su vez expertos, especialistas....Tecnocracia y democracia son antitéticas. Si el protagonista de la sociedad industrial es el especialista, imposible que llega a ser el ciudadano común” (Bobbio 1986; 33 34, citado por Santos, Boaventura de Souza, Op.Cit. Pg. 8)

El tercer paso en esta argumentación lo daría Dalh y tal como vimos anteriormente, el propio Bobbio, para quienes la participación es posible en sociedades de pequeña escala pero no en las de gran escala en donde solo sería posible la representación.

Ante estos argumentos de la corriente hegemónica el autor señalado plantea concepciones alternativas “contra hegemónicas”, donde ubica los aportes de Castoriadis, Habermas, Lechner y otros más al tiempo que expe-

riencias y vertientes democráticas que se están dando en países del norte como los del sur.

Para de Souza estos autores mantienen una respuesta procedimental al problema de la democracia, pero colocan en el interior de la discusión democrática un procedimentalismo social y participativo, que transforma las normas e instituciones existentes, que incluye nuevos actores y que crea una nueva “gramática social”. capaz de cambiar las relaciones de género, raza, etnia y una nueva forma de relación Estado-sociedad. Se trata en este sentido de la ampliación del campo de la política:

“En A. Latina la actual revalorización de los procedimientos e instituciones formales de la democracia no puede apoyarse en hábitos establecidos y normas reconocidas por todos. No se trata de restaurar normas regulatorias sino de crear aquellas constitutivas de la actividad política: la transición exige la elaboración de una nueva gramática (Lechner 1988: 32, citado por Santos, Boaventura de Souza, Op.Cit. p. 19)

En segundo lugar señala que según Weber cada problema administrativo implica soluciones homogéneas en cada nivel de la burocracia, modalidad que no toma en cuenta que “los problemas administrativos exigen cada vez más soluciones plurales en los cuales la coordinación de grupos distintos y soluciones diferentes ocurren en el interior de una misma jurisdicción” (Santos, Boaventura de Souza, Op.Cit p. 12). De esta manera la participación de actores que tienen diversa información es indispensable para lidiar con problemas complejos y con la generación de políticas en diversos campos, escalas y ámbitos.

En tercer lugar se coloca el problema de la relación entre representación y diversidad cultural. Los grupos más vulnerables socialmente, los sectores menos favorecidos y las etnias minoritarias no logran que sus intereses sean representados en el sistema político con la misma facilidad que el de los sectores mayoritarios o económicamente más prósperos. Esto es particularmente importante en sociedades pluriétnicas o en donde las elites tienen un comportamiento particularista. La solución de mayoría o consenso que da la teoría democrática liberal no se soluciona por escalas, pues la diversidad o la exclusión existen tanto a nivel local como nacional. De allí que se relativiza la representación y que se requiera nuevas soluciones en donde tienen un lugar importante los arreglos participativos.

En resumen Boaventura De Souza Santos plantea que actualmente las sociedades se enfrentan a una pérdida de la *demodiversidad* por la imposición de un modelo único, en un planeta donde hay una diversidad de culturas y de valores. Ante ello reivindica la democracia participativa, la conjunción de las dos o la apertura de la representativa a mayor inclusividad. Por otra parte propone desarrollar la democracia local alternativa, vinculado con redes nacionales o globales contrahegemónicas .y ante una visión geográfica de las escalas y la representación por agregación que no dan respuesta al problema de la multiculturalidad y la exclusión plantea una combinación de los diversos tipos de democracia.

La solución no está solo en reservar el dominio nacional a la democracia representativa y tolerar la participativa en lo local sino en una complementariedad, una articulación mas profunda entre las dos, lo cual presupone que los gobiernos reconozcan la participación, las formas públicas de monitoreo de gobiernos y los procesos de deliberación pública integrando las cuestiones de la pluralidad cultural y la inclusión social. En realidad se trata de convertir a la democracia en una propuesta creativa y abierta a la experimentación, la innovación e inventiva social.

La política del sujeto

Para Touraine la democracia no pude dejar de tomar en cuenta los conflictos y adversarios que tiene en cada época histórica, por lo tanto cada fase define la democracia con diversos contenidos. Si a inicios de la modernidad, la lucha contra las monarquías demandó una democracia articulada a la soberanía popular y a los principios de libertad y distribución del poder de los ciudadanos, no es lo mismo en los siglos XIX y XX en donde impone la lucha social contra una burguesía expoliadora; en esta fase se plantea una democracia vinculada con la ciudadanía social, es decir se trata de una época que reclamó un énfasis en los derechos sociales y en la libertad positiva que les haga posible.

El autor no niega la pertinencia de la participación, pero plantea que ésta corresponde a una visión republicana, contagiada del enfoque de la libertad de los antiguos, en donde el énfasis estaba en la distribución del poder. Luego de un siglo XX contagiado de totalitarismo y estados voluntaristas de

diverso signo (populistas, de liberación nacional, social-demócratas, socialistas, fascistas) los peligros centrales que se ciernen sobre la democracia están en el ansia controladora del Estado. Ante ello el problema no está ni en la participación ni en la representación, sino en una limitación de estos factores que permita asegurar un espacio de desarrollo libre de los sujetos.

Aparte del poder concentrador de los Estados, sitúa también otras amenazas contra la democracia y contra la libertad de los sujetos: el dominio del mercado con sus impactos en la desigual distribución de la riqueza, las tecnologías del consumo de masas y la comunicación y la existencia de pertenencias comunitarias cerradas, fundamentalistas, que no aceptan reglas de juego generales. De allí que con la llegada de la sociedad postindustrial, el consumo y la cultura de masas, se afirma la cuestión de la libertad ante el autoritarismo, articulada a la construcción y diálogo de los sujetos y sus identidades.

Para él, el sujeto tiene como objetivo liberarse de todas las formas de amenaza y dependencia. Por tanto el sujeto combina tres elementos:

“La resistencia a la dominación, el amor a su mismo y su libertad como condición de su felicidad y el reconocimiento a los demás... y el respaldo a las reglas políticas y jurídicas que dan al mayor número de personas las mayores posibilidades de vivir como sujetos” (Touraine, 2000:184).

De allí que si bien el acepta la definición procedimental de la democracia y la necesidad de garantizar las libertades, la crítica al no tomar en cuenta la desigualdad social y el poder omnímodo del mercado con sus tecnologías de consumo y comunicación. No toma en cuenta que las reglas de juego se dan en una sociedad donde unos tienen más recursos que otros y por tanto las posibilidades de juego de los excluidos y dominados pueden verse seriamente restringidas.

De allí que concibe la democracia como espacio institucional que reconoce el conflicto social y cultural, pero que garantice la equidad y el desarrollo de los sujetos como seres humanos libres con identidad y razón, y que garantice el diálogo con los otros: “La democracia se define en primer lugar como un espacio institucional que protege los esfuerzos del individuo o del grupo para formarse y hacerse reconocer como sujetos” (Ibid, 184).

No se trata sin embargo de negar la importancia de la institucionalidad, el rol del Estado y la gestión democrática, sino reconocer que la democracia

no es un fin sino un medio que garantice que los sujetos puedan actuar en función de la liberación de su subjetividad y por sus proyectos de vida.

El autor se coloca más allá de las definiciones sustancialistas o procedimentales de la democracia, de los antiguos y los modernos, de la visión únicamente jurídica y normativa del régimen de gobierno, para plantear la necesidad de una nueva definición que abarque los desafíos actuales de una democracia que surgió fortalecida luego de un siglo de autoritarismo, pero que está amenazada por la invasión de nuevas formas culturales que vacían al sujeto de su identidad y libertad.

Nuevas perspectivas

Más allá de las visiones que contraponen representación y participación, en este breve recorrido surgen algunas perspectivas teóricas que pueden servir como base de la formulación de las definiciones sobre la participación. Las propuestas de Anne Phillips, Boaventura de Souza Santos y Touraine plantean desde ángulos diversos críticas al régimen democrático realmente existente y generan nuevas propuestas que resuelven la aparente dicotomía entre representación y participación.

Anne Phillips, desde el movimiento feminista, si bien recoge las críticas a la participación, la defiende como la única forma de modificar los procesos de toma de decisiones. Ella parte reconociendo que la participación se ha reducido a prácticas más ligadas a lo micro, desdeñando los procesos macro. Con una postura centrada solo en la participación, afirma que las mujeres pueden avanzar en los procesos locales, pero pueden descuidar el acceso a las decisiones en los espacios centrales del poder, tal como se evidencia en el número de mujeres que ocupan puestos directivos en el Estado, las empresas o los sindicatos. De allí que la autora proponga superar la dicotomía participación-representación pues ambas son formas de ejercicio de la ciudadanía igualmente válidas.

Según la autora, la revalorización de los procesos electivos no debe llevar a perder de vista la importancia estratégica de los procesos participativos, pues en ellos las mujeres afirman su identidad, reconocen sus intereses y ejercitan la ciudadanía, como base sustantiva para proyectarse en la escala macro.

Para A. Phillips, la democracia liberal no puede ser aceptada sin beneficio de inventario, pues:

“El peso que el feminismo otorga a la capacidad de las mujeres de transformar su identidad y su sentido de sí mismas, corrobora la importancia de la participación activa en las discusiones y acciones colectivas. La crítica a la dependencia considerada uno de los elementos cruciales de la desigualdad sexual, sitúa firmemente al feminismo en el campo de quienes optan por una democracia fuerte. El análisis de las desigualdades sistémicas - no solo entre hombres y mujeres sino, en general, entre sectores sociales oprimidos y los dominantes - plantea importantes cuestiones sobre la necesidad de que las personas obtengan más poder, logren empoderamiento, no solo en tanto que individuos, sino también como miembros de grupos específicos” (Phillips 1996:96).

En este punto de vista coincide Boaventura de Souza Santos, que plantea una combinación entre la democracia participativa y representativa, pero no como simple tolerancia de la participación en lo local sino como articulación, como redistribución del poder a los ciudadanos, como nueva gramática social que se reinventa a partir de la práctica de los actores y como democracia pluricultural, que dibuja las características de la democracia reconociendo la particularidad de cada contexto y no siguiendo fórmulas o patrones únicos.

Touraine por su parte abre un campo sugerente para la reflexión sobre la democracia centrado en la afirmación del sujeto, como libertad, identidad y razón, en conflicto contra los estados totalitarios, la cultura de masas, la desigualdad social y los fundamentalismos. Para él, la democracia existe en cuanto es un espacio de desarrollo de los sujetos.

La multidimensionalidad del poder es un aporte significativo de los movimientos sociales y de identidad. Ellos plantean la participación tanto en los espacios cotidianos, en las organizaciones de la sociedad civil como en relación a los gobiernos locales y al Estado, es decir en los variados ámbitos donde se imponen relaciones de poder. Al mismo tiempo, emerge en estos escenarios una pluralidad de actores: mujeres, etnias, movimientos ecologistas, jóvenes, grupos barriales, organizaciones gays y lesbianas, organismos de defensa de los derechos de los niños(as), organizaciones de base, etc., que plantean una ciudadanía diversa en donde se ponen en juego no entes cosificados y estandarizados por una lista de derechos y deberes, sino sujetos

concretos con múltiples identidades que demandan participación.

Si bien desde la participación se hace una crítica a la enajenación de la voluntad ciudadana en poderes lejanos que pierden contacto y se vuelven en contra de los ciudadanos(as), esta crítica no debe llevar a idealizar la participación como la única forma de ejercicio de la ciudadanía. La participación tiene virtudes -afirmación de identidades, identificación de necesidades específicas y de formulación de propuestas- pero también tiene limitaciones -consensos forzados, amplios sectores que no intervienen, etc., - para lo cual se requieren múltiples formas de democrática.

La participación es un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla, pues sin el compromiso singular de los actores(as) ciudadanos no podrá haber una democracia sólida.

El tema de los derechos ha predominado en las sociedades como un imperativo en la lucha contra la opresión, pero hay autores que avanzan en una visión activa de la ciudadanía, lo cual es indispensable no solo para la interrelación de los actores ciudadanos y la construcción de espacios públicos, sino también como una garantía contra nuevos autoritarismos y como un requerimiento para avanzar en el campo del desarrollo.

En resumen, este recorrido plantea el desafío de superar las dicotomías que son parte de las ciencias sociales y los discursos políticos, entre representación y participación, deberes y derechos, organización social y estado, cotidianidad y desempeño público, pues la ciudadanía atraviesa cada uno de ellos. Solo una visión interrelacionada de los conceptos permitirá sustentar una práctica más enriquecedora que fortalezca y renueve una democracia más integral y un compromiso más completo de los ciudadanos y ciudadanas.

La ciudadanía y la participación

Antes de llegar a una definición de la participación es necesario enfatizar un elemento clave del concepto, su relación con la ciudadanía. Del recorrido realizado se ha planteado que la participación es una dimensión de la ciudadanía en tanto ejercicio de la titularidad del poder.

Esto representa un salto de calidad con respecto a la visión tradicional de la participación popular de los 70 que era una visión contestataria. Si bien ésta última significó en su momento un paso adelante al cuestionar a los regímenes dictatoriales y las instituciones autoritarias, hoy la ciudadanía muestra un horizonte más amplio y de calidad para los procesos participatorios en tanto es reconocida como un derecho y en tanto son los ciudadanos, como sujetos participantes los que pueden diseñar el régimen democrático.

Por otra parte la intervención de los actores produce ciudadanía. Para Sinesio López, recogiendo las tesis de Barrington Moore (1997:292), la ciudadanía es una figura histórica que se constituye por una serie de procesos, entre los cuales tiene un lugar importante la movilización social. De allí que la ciudadanía no es solamente una figura generada desde el marco normativo, como una lista de derechos y deberes, sino que tiene como base la protesta social que genera en su práctica demandas, que luego son reconocidos por el Estado como derechos. Por cierto esa movilización y protesta no tiene en todos los casos un sentido generador de ciudadanía, pues en ocasiones se limita a expresar privaciones materiales, pero en otros las demandas se articulan con una demanda de inclusión política y social o cambio y ensanchamiento de la comunidad política. La apertura de las élites para reconocer esas demandas como derechos y de incluir a los actores, antes excluidos, permite o no consolidar la comunidad política y ampliar la base de la ciudadanía de un país. Para el caso del Perú, López señala:

Cuando las elites transformaron las demandas en derechos, el Perú avanzó en la conformación de una comunidad política. Cuando las elites bloquearon y reprimieron las demandas se truncó la posibilidad de una comunidad política. Sin embargo la experiencia ha demostrado que no basta el reconocimiento formal de los derechos sino para que exista comunidad política, es indispensable que sea institucionalizado, con garantías de procedimiento, organizativas y de recurso para concretarlo (López, Sinesio 1997:294).

Por tanto participación y ciudadanía se relacionan en esos dos sentidos, en tanto la acción de los actores produce ciudadanía y en tanto la ciudadanía se ejercita en tanto se participa.

De allí que es necesario formular una definición de ciudadanía que sirva como punto de partida del tema de participación. La concepción de ciudadanía debe recoger los elementos principales que han surgido de este recorrido:

- La necesidad de considerar la autonomía del sujeto.
- Que integre las tres dimensiones de la ciudadanía: social, civil y política.
- Que asuma los derechos pero también las responsabilidades.
- Que supere la dicotomía clásica entre lo público y lo privado.
- Que afirme la dimensión subjetiva de los sujetos y la pluralidad de identidades.
- Que valore la actuación del ciudadano(a) individual, al tiempo que el potencial de los movimientos sociales.
- Que integre la ciudadanía tanto en la construcción de la sociedad civil, es decir en los espacios de socialización e interlocución pública de los grupos sociales, como también en relación con el poder político.
- Que el ciudadano(a) aparezca no como ser pasivo, sino como un actor y por tanto con potencialidad de cambiar y determinar su futuro.

Fernando Calderón y Martín Hopenhaym plantean una concepción de ciudadanía que recoge varios de estos elementos:

“Cuando nos referimos a la ciudadanía moderna, hacemos referencia a la existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos” (Calderón, Hopenhaym y Ottone, 1996:9).

La participación ciudadana

A partir de la definición de la ciudadanía se puede formular el concepto de participación ciudadana.

Los ciudadanos(as) existen en cuanto se autodeterminan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular de poder, es decir en cuanto sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones. En sentido general se puede definir la participación como la intervención en procesos de decisión.

Pero ello no es suficiente. Cuando se habla de decisión, implica actores con capacidad de toma de decisiones, y dado que la sociedad tiene diversos

sectores y grupos (clases, etnias, regiones) con intereses contrapuestos, la participación implica relaciones de poder entre los diversos actores. De allí que constituye una relación social de poder a través de la cual determinados sectores buscan acceder a la toma de decisiones.

La democracia se origina precisamente en la existencia de diversos intereses y grupos de poder. Quienes lo detentan tienen más capacidad de realizar sus intereses y controlar los recursos para satisfacerlos. Los sectores sociales subalternos, en cambio, buscan acceder a esos recursos y a los espacios de decisión en los cuales estos se controlan. La participación por ser tal debe concebirse en función de una redistribución del poder y de un involucramiento de los grupos excluidos. Por ello la acción participatoria:

“Puede ser vista como un “encuentro” entre categorías sociales, clases, grupos de interés... los estratos hasta entonces excluidos confrontan a los que controlan un conjunto de pautas de acceso a recursos, servicios, status y poder...las secuencias del encuentro incluyen una amplia gama de interacciones desde el acomodo mutuo entre dos partes, pasando por formas de regateo y convenio, fricciones informales hasta confrontaciones...ver la participación como encuentro muestra la naturaleza frecuentemente antiparticipatoria de las instituciones establecidas, así como la transformación de las estructuras de poder como indicadores de una acción participatoria exitosa...”(Perse y Stiefel citado por: G. Fadda, 1997: 125)

La presencia de múltiples actores se produce en escenarios en los cuales existe determinada correlación de fuerza. La participación de los sectores subordinados de la sociedad que plantean un acceso a las decisiones, crea tensiones con quienes han permanecido en el poder local o nacional y lo han usufructuado. En este sentido, la participación implica conflicto, especialmente en regímenes donde el poder ha estado concentrado en determinadas clases o sectores.

“Desde la comunidad, se tratará de llevar el *locus* del poder lo más cercano posible a la base, aunque muchas veces no se dan las condiciones para alterar en un nivel significativo la balanza de poder. Desde los centros de poder, siguiendo la tendencia histórica, se puede prever que no regalarán cuotas de poder, habrá que ganarlas.” (Fadda 1997:124).

La participación es entonces una relación de poder y, por tanto, una relación política, a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones.

Algunos autores plantean diversas formas de participación según la balanza de poder. Hablan de autogestión cuando la comunidad y los grupos subalternos logran autonomía y toman plenamente las decisiones. Se refieren a control o cogestión cuando hay un equilibrio entre esos grupos y los detentadores del poder. En una relación de subordinación identifican formas de reivindicación, asociación o poder delegado (Fadda 1997: 122).

Finalmente hay que tomar en cuenta que el poder está presente en las múltiples relaciones sociales. Como dice la autora antes citada:

“El poder y la participación son fenómenos pluridimensionales, luego la participación puede darse en todos los niveles, planos y esferas de la sociedad, tanto a nivel nacional como local, tanto en la esfera política como en la económica o cultural, o bien en el plano tecnológico, científico, institucional, administrativo, familiar, vecinal.” (Fadda 1997: 123).

Capacidad de decisión, acceso a lo público y pluralismo

Un requisito fundamental de la participación es saber el para qué, el norte de una acción. Por tanto no se trata exclusivamente de pedir algo (reivindicación) o de hacer algo (ejecución), sino de saber escoger los objetivos hacia los cuales se dirige la acción. La participación implica entonces que los actores sepan traducir sus intereses en metas y capacidad de movilización para conseguirlas:

“Una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos” (Velásquez F., González E. 1994: 6).

Pero no se trata exclusivamente de participar en la definición del fin, sino también escoger los medios para obtenerlo. Esto significa que el ciudadano

no *nace* sino que se *hace* en virtud de la capacidad de buscar los medios para obtener lo que requiere. Esto implica que el ciudadano(a) debe contar con información y con un conjunto de capacidades y destrezas, así como criterios técnicos y políticos adecuados para seleccionar alternativas.

Pero la ciudadanía no existe aislada de la comunidad. De hecho, el ciudadano, como se mencionó anteriormente, no existe en estado puro, sino en cuanto parte de una comunidad política determinada. De allí que es esencial para que exista ciudadanía, que haya un auto reconocimiento como miembro de esa comunidad y un reconocimiento de los otros que son parte de la misma. Ese espacio de mutuo reconocimiento, de diálogo con los otros, es el espacio público.

Es necesario, por tanto, tener acceso a ese espacio público. Esta posibilidad se da de dos maneras: directa, en cuanto participación, es decir como un ejercicio directo de su condición de miembro de la comunidad; o indirecta en cuanto representación, es decir, delegar a otros la potestad de opinar y decidir sobre asuntos comunes.

La participación implica la presencia de actores individuales y colectivos, como sujetos que acceden a los espacios públicos, se reconocen como tales y en sus intereses, definen las alternativas para conseguirlos e interlocutan con otros a los que reconocen la misma calidad como ciudadanos(as).

“Entendemos por actores a los sujetos individuales o colectivos que en su relación con otros actores van definiendo paulatinamente sus intereses, sus estrategias de relación mutua y los escenarios de interacción” (Velásquez, González, 1994: 4)

En este sentido tanto la participación como la democracia tienen como otro contenido esencial el pluralismo de los actores. Así, la participación implica desterrar la concepción tradicional que homogeneiza la ciudadanía con el argumento de la igualdad. Pluralismo implica diferencia (étnica, de género, cultural, etc.) y por ello es vital que se reconozcan las diversas identidades de cada actor en la participación.

Por otro lado, a menudo se considera la ciudadanía patrimonio exclusivo de los individuos como tales. En la sociedad existen múltiples identidades de actores que participan en lo público: familiares, étnicas, regionales, institucionales. Es más, la democracia se ha construido en América Latina porque múltiples actores han luchado para conseguir el respeto de los dere-

chos humanos y es a través de la acción colectiva que se ha logrado el reconocimiento como ciudadanos(as). Lo importante es reconocer la pluralidad de actores y que estos establezcan una relación de mutuo reconocimiento.

Hay que tomar en cuenta que los diversos entornos en los que participan los ciudadanos(as) -escuela, barrio, organización social, municipio, etc.- no garantizan por sí mismo una participación ciudadana. Es importante fomentar prácticas, capacitar actores, difundir información, es decir habilitar a los actores ciudadanos(as) para la participación cualificada y activa. De lo contrario los desniveles de formación profesional o información van a reproducir la existencia de ciudadanos(as) informados o no informados, con capacidad técnica y otros que no, etc.

A partir de los elementos mencionados se puede sintetizar brevemente lo que significa participación en este estudio: participación es una relación social de poder mediante la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisorios y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa en todos las esferas de la sociedad y del Estado.

Tipos de participación

Se puede diferenciar diversos tipos de participación. Así se plantean los siguientes:

“Participación comunitaria: acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la vida cotidiana. Participación social: proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses.... Participación política: es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política” (Cunill y González, citado por Ramírez 2001:19, 21).

Sin embargo en este estudio se entiende la participación ciudadana no como un tipo diverso de participación, que niega a los otros, sino como un

elemento que lo que hace es darles una calidad diversa. La ciudadanía cualifica lo comunitario, lo gremial y lo político.

En primer lugar porque rescata lo individual sin negar lo colectivo, pues son los ciudadanos y ciudadanas quienes deben transformar las relaciones de poder existentes en todas las esferas de la vida. En segundo lugar porque afirma la participación como un proceso de toma de decisiones -y no solamente como ejecución de cosas-. En tercer lugar porque lo plantea tanto a nivel micro y local, como a nivel macro y nacional. En cuarto lugar porque integra la participación como elemento vital para el desarrollo de la democracia y finalmente porque posibilita afirmar la identidad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos(as) como parte de la sociedad y no solo como parte de un grupo.

La ciudadanía no existe porque así lo establezca la norma. De hecho en la sociedad ecuatoriana hay varios elementos que afectan el desarrollo de relaciones ciudadanas como el clientelismo. En este sentido, las relaciones de participación ciudadana se diferencian de las clientelares, dado que están basadas no en relaciones personales de intercambio, sino en el reconocimiento de derechos mediante una negociación democrática, basado en la equidad y con procesos de concertación institucionalizada y transparente que promueven ciudadanía. Mientras las relaciones ciudadanas parten de la idea de la igualdad el clientelismo se enmarca en relaciones de desigualdad, en donde una de las partes tienen el poder y el control de los recursos (Burgwald, G. y Saénz, A. 1998).

La participación implica remover relaciones clientelares que se reproducen en las instituciones, que mantienen formas de relación que privatizan los espacios públicos y que generalmente forman redes de “patrones”, dirigentes y funcionarios poderosos a costa de la falta de reconocimiento de la ciudadanía en los pobladores.

Participación y desarrollo local

La articulación de la participación en lo local tiene algunas particularidades que deben situarse, pues se supone que la intervención de los actores debe tener como resultado un mejoramiento de las condiciones de vida. Solo con esos resultados es posible pensar procesos sistemáticos de participación que

duren en el tiempo y en los cuales la ciudadanía encuentre réditos para su esfuerzo de movilización.

Si bien este estudio no busca analizar los cambios sociales o ambientales, hace falta comprender el significado del desarrollo local. Por ello se plantea asumir una concepto que permita analizar la agenda política de los actores participantes y sus efectos en la realidad del cantón.

Para el autor uruguayo José Arocena la corriente del desarrollo local surge en medio de una larga crisis de las teorías del desarrollo y como una de las respuestas emergentes y alternativas a esa crisis. Para él, el desarrollo local, requiere dos tipos de condiciones fundamentales: la conformación de una sociedad local que controla el excedente y actores que tengan una identidad y un proyecto común.

“En resumen: un territorio con determinados límites es entonces *sociedad local* cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder construido en torno a procesos locales de generación de riqueza” (Arocena 1995:20).

De acuerdo a este autor los elementos del concepto serían: la existencia de un territorio, la identidad local, la presencia de una sociedad local, la capitalización de las potencialidades propias, el control del excedente, la existencia de valores y la estructuraciones de relaciones de poder.

Varios elementos configuran esa definición:

- Presencia de actores locales: agentes que en el campo político, económico social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales.
- Economía local: la riqueza generada localmente y el excedente deben ser negociados y controlados por los actores locales, convirtiéndose en el estructurante principal del sistema de relaciones de poder, sustentándose en los recursos endógenos, articulando los diversos sectores y modos de producción, respetando el medio ambiente.
- Identidad local: los actores tienen una historia y un sentido de pertenencia a partir de los cuales construyen valores y un proyecto común, de manera que la cultura se convierte en una palanca del desarrollo.

- Territorio: espacio que se vuelve significativo para el grupo que lo habita: se carga de sentido. El territorio no como elemento pasivo sino como factor que ayuda al desarrollo.
- Poder local: las relaciones de poder de una sociedad se estructuran en espacios públicos que cuentan con la participación democrática de la población e instancias institucionales autónomas que permiten a los actores decidir sobre su desarrollo.
- Iniciativa local: es el espíritu emprendedor de los actores locales que asumen propuestas experimentales o innovadoras, creación de empresas, soluciones tecnológicas o formas organizativas que provocan la movilización del conjunto de actores locales.

Hay que ubicar el concepto y estos elementos en el marco de algunos debates sobre la temática. En primer lugar no se trata de considerar el desarrollo local como una teoría en sí misma, sino como una concreción particular de las teorías de desarrollo en las diversas corrientes analíticas que plantean el desarrollo humano, el desarrollo sustentable, los enfoques étnicos, de género o de desarrollo endógeno. Por tanto se trata de una corriente interdisciplinaria de corrientes que valorizan lo *local*.

En segundo lugar se debe comprender lo local como parte de una construcción compleja del desarrollo, no como un concepto contrario a lo global sino complementario. El autor mencionado plantea que: “Para definir la noción de local no hay camino que referirla a su noción correlativa: lo global... (lo que) permite evitar la trampa del localismo” (Arocena 1995: 36). Esto implica que no se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global. Ni lo global ni lo local pueden dar cuenta exclusiva de la realidad... En este debate sobre lo local se debe tomar en cuenta las tensiones y articulaciones que existen entre lo local, lo regional, lo nacional y lo global. Se plantea entonces que en el estudio de lo local se debe intentar una aproximación que supone una visión compleja del hecho social.

De allí que vincula el concepto de lo local a las grandes corrientes de pensamiento que han influido en la visión del desarrollo: el evolucionismo, el historicismo y el estructuralismo¹⁰. Propone superar una aproximación nostálgica de rescate de una identidad perdida (historicismo), un enfoque

10 Este apartado sigue el análisis y propuesta que hace Arocena en Arocena, José. (1995).

que reduce a lo local a un factor de resistencia al cambio (evolucionismo) así como una concepción estructuralista que considera lo local como un simple lugar de reproducción del sistema. A partir del análisis de estos enfoques, Arocena plantea la necesidad de relacionar las diversas corrientes de pensamiento situándolas como base de una nueva concepción de lo local. Así la historia da la idea de cambio y reconoce la particularidad y autonomía de los procesos, la visión del sistema permite relacionar las partes y establecer un marco de interdependencia; estas dos escuelas no son suficientes sin embargo, pues la idea de modelo y representación generada desde el ideal evolucionista plantea un ideal, una utopía que orienta el proceso. De allí que para que haya desarrollo se necesita:

- Una búsqueda de lo específico en la historia local.
- Una acción sobre los conflictos y sistemas.
- Una acción lucida que vincule la identidad y memoria con el proyecto.

Es importante subrayar el hecho de que lo local está atravesado por los conflictos que se dan en la sociedad global y regional. Es decir lo local es parte de un sistema, aunque ello no le convierte en una simple reproducción del mismo sino en una expresión concreta en donde los conflictos se dan de manera específica, fruto de una historia propia, mediada por sentidos de pertenencia e identidad y atravesada por actores e intereses particulares.

Para José Luis Coraggio, el tema de lo local no puede ser analizado sin tomar en cuenta las características concretas de la formación social que hoy predomina y el rumbo que se asuma (Ramírez 2001). Es decir, el desarrollo local depende del enfoque que se dé al conjunto del desarrollo. El autor lo señala afirmando que la cuestión no está en el significado de lo local sino en el sentido del desarrollo.

De manera que intervenir desde lo local no es abstraerse de las contradicciones de la sociedad regional, nacional y mundial sino intervenir de una manera distinta, desde un lugar particular, con actores y alianzas que surgen de las relaciones construidas en la sociedad local, a través de temas y problemas que los afectan, es decir desde un ángulo distinto. Para Coraggio no es posible ignorar las tendencias existentes en la sociedad, sino, comparando con las olas del mar, *subirse* sobre esas olas y disputar, como los *surfistas*, su sentido y su dirección.

Esto lleva a considerar la intervención en lo local en el marco de la categoría de *hegemonía*, pues no se trata solo de representar los intereses de una u otra clase existente en el plano nacional sino de construir consensos, tomar posición y construir un tejido social plural, articulando a diversos sectores sociales, étnicos y regionales en función de símbolos, valores y proyectos de cambio. Para ello es fundamental el liderazgo político y la conformación de un bloque histórico social, que si bien se enmarcan en condiciones estructurales, tiene la iniciativa y la creatividad para modelar su futuro en libertad¹¹.

Esto significa que la intervención en lo local es parte de una lucha de los actores por el cambio y el sentido del desarrollo, o si se quiere, por la construcción de hegemonía, de alianzas y consensos en el marco de conflictos locales. Lo local no es otro invento de los expertos del desarrollo, es un proceso particular, con conflictos particulares, que tienen un ritmo diferente que los conflictos nacionales; por tanto intervenir en lo local tiene sentido porque allí es posible acumular fuerzas, construir consensos y provocar cambios. Pero el proceso local no puede dejar de tomar en cuenta los conflictos de fuerzas en el contexto nacional y mundial, pues a la postre y a largo plazo las disputas se resuelven en esos escenarios.

Coraggio diferencia dos variantes del desarrollo local: una, que busca generar en un determinado territorio las condiciones que reclama el capital, esperando que lleguen inversiones y fuerzas transformadoras propias del actual estilo de modernización capitalista; y una segunda variante, que asocia al desarrollo local con “otro desarrollo”, alternativo al del capitalismo excluyente: un desarrollo basado en fuerzas y procesos endógenos, contrapuesto al desarrollo del capital a escala global; un desarrollo a cargo de –o generador de– otros actores del desarrollo y de otras relaciones. Por cierto que la realidad no es blanco o negro pero esos dos enfoques señalan orientaciones diferentes para el análisis y modelos posibles de darse en la realidad

Por otro lado Víctor Hugo Torres afirma la existencia de otros enfoques de interpretación, el uno que enfatiza los procesos que surgen de la sociedad y la otra como oferta política del Estado¹².

11 Ver la reflexión sobre la versión de hegemonía de Chanral Mauffé y Laclau en Barrera, Augusto 2000: 205-208.

12 Se sigue la argumentación planteada por Torres, Víctor Hugo, Conferencia Encuentro sobre Desarrollo Local, UPS, 2000.

En el primer caso las iniciativas locales aparecen como *acontecimientos cívicos* en las que la modernización económica y el desempeño institucional son esfuerzo de las organizaciones sociales. Este enfoque pone énfasis en el asociacionismo, siguiendo la óptica de Toqueville que caracteriza a lo local como un denso tejido de derechos. Actualmente Putnam destaca la importancia del capital social a manera de registro de redes de reciprocidad y redes de desempeño cívico no solo para lograr acuerdos sino para lograr propósitos (respuestas a las demandas de la población). La localidad entendida como:

“Comunidad cívica se caracteriza por ser activa y tener espíritu público, por las relaciones políticas igualitarias, por una textura hecha de confianza y cooperación” (Putnam 2000:15).

Mientras tanto una segunda corriente enfatiza a los procesos locales como acciones públicas estatales, donde economía e institucionalidad son fruto de la acción estatal: desde una visión liberal se prioriza la intervención estatal como provisión de servicios, equipamiento e infraestructura y el gobierno municipal como instancia administradora de los recursos públicos en escenarios cantonales.

De este recorrido es necesario arribar una definición que al tiempo que valore lo específico, no se abstraiga de lo sistémico, que recoja la identidad de los sujetos al tiempo que su actoría ante los conflictos de la sociedad. Que no busque eludir una toma de posición sobre los contextos, y que, al mismo tiempo, valore las posibilidades de cambio. Que no se cruce de brazos esperando que las decisiones se tomen arriba y que recupere la enorme importancia de que cada ciudadano ejercite sus responsabilidades en lo cotidiano, en lo cercano. Que sepa que es crucial construir consensos entre las heterogéneas fuerzas locales, pero, al mismo tiempo, generar empatías con fuerzas aliadas en otros ámbitos y en otras escalas. Un enfoque de desarrollo que apunte a la equidad y la sustentabilidad, pero que sepa que el punto básico está en la construcción de los procesos desde la sociedad y la escala local para que pueda generar cambios permanentes en la institucionalidad.

Podemos entender entonces el desarrollo local como una disciplina que proviene de las reflexiones sobre el desarrollo humano y que se configura a partir de la historia y la identidad de la sociedad, desde la escala local, elevando las capacidades y promoviendo la autodependencia de la gente, al

tiempo que integrando criterios de sustentabilidad en una relación adecuada con la naturaleza.

A partir de esta definición general se pueden señalar algunos aspectos críticos que deben tomar en cuenta para el estudio de la dinámica de la participación en los escenarios locales en el país. Estos tienen que ver con las elites locales, la economía local, el desarrollo social y la descentralización.

Arocena ve posibilidades de procesos de desarrollo local allí donde existan elites locales que articulen un proyecto de desarrollo (Arocena 1995:146-153), que tenga capacidad de vincular los grupos sociales y económicos mediante a articulación de sus grupos directivos y tengan los recursos técnicos para operar el proceso de desarrollo. Diferencia “elites legitimadas” de los grupos “localmente desarticulados”, es decir de elites sectoriales separadas en el sector económico, social o político. En este caso los poderes locales no pueden convertirse en agentes de desarrollo y generalmente tienen una lógica fragmentada en lo local sin capacidad de una intervención horizontal en los diversos ámbitos del desarrollo local.

En el campo económico preocupan temas como la relación con la heterogeneidad de la estructura productiva, característica tradicional de las economías latinoamericanas con un frágil mercado interno, polos modernos y sectores de exportación desarticulados. Esto se refleja en lo local en las disparidades locales e interregionales. Así, un objetivo central del desarrollo local es contribuir a la articulación de los diversos sectores productivos y generar capacidades de unir una pluralidad de expresiones económicas, sociales y ambientales.

Arocena diferencia diversos tipos de articulación de los sectores económicos y sociales en lo que él llama “modos de desarrollo” (Arocena op cit: 32).

- Modo integral: con realizaciones importantes tanto en la dimensión económica y ambiental, como en la social y cultural.
- Con tendencia a la integralidad: donde existen actores que buscan ese equilibrio en las realizaciones, aunque sus elementos están disociados.
- Desarticulado: se consigue elevar el excedente pero no se canaliza para dinamizar lo local; cada actor funciona con una lógica sectorial y existe dualismo en las realizaciones.
- Disperso: coexisten actividades sin una estructura que las organice.

El eje central que debe estructurar el desarrollo local es el manejo y la reinversión del excedente, es decir que los actores locales deben acordar y tener claro un proyecto local de utilización de dicho excedente en función del mejoramiento de las condiciones de vida de la población local.

En el plano social se debe ubicar el rol que adquiere el gobierno local en cuanto a las políticas públicas. En la experiencia de América Latina el campo de las políticas y programas de educación, salud y bienestar social han sido claves tanto para la participación de los ciudadanos (planificación, veeduría, gestión) como para la relegitimación de los espacios públicos. El contenido de las políticas es esencial dado que en el marco del neoliberalismo se imponen políticas que debilitan los derechos sociales y la rectoría del Estado. De allí que es importante el debate en torno a si las políticas locales contribuyen o no a la universalización de derechos, la distribución de la riqueza o aportan a la equidad o simplemente reproducen las orientaciones políticas neoliberales que enfatizan la focalización.

Otra dimensión del desarrollo local tiene que ver con el rol, competencias y capacidades institucionales de los Municipios. Estos se encuentran en una fase de transición pues siendo tradicionalmente urbanos y mestizos, deben asumir la representación de los sectores rurales e indígenas, superando una segmentación histórica. Uno de las tareas asumidas por los gobiernos locales liderados por el movimiento indígena es justamente la creación de espacios públicos de diálogo y comunicación, donde antes hubo segmentación y silencio (Guerrero, A, 2003). Esto implica un papel activo en la sociedad local y una capacidad de hacer gobierno mediando conflictos y manteniendo la gobernabilidad local.

Otro cambio importante es el que dejan tímidamente su papel exclusivo en la dotación de obra física y asumen nuevas funciones en lo económico, social, político y ambiental para crear entornos locales favorables para el desarrollo local. Además están recibiendo la transferencia de competencias desde los niveles supralocales mediante la descentralización, y por otro, la presión desde abajo, desde lo microlocal, para que se constituya, en tanto entidad del Estado más cercana a los ciudadanos, en canal de representación y participación de la ciudadanía.

Todo ello implica que la institucionalidad local realice cambios a su interior, se organice en función de sus nuevos roles y finalidades y mejore sus niveles de eficiencia y eficacia, incrementando sus capacidades institucionales de

gestión administrativa y técnica. Por otro lado se trata de un mejoramiento de su capacidad de captación de recursos, que tiene que ver tanto con la llamada *autonomía financiera*, es decir el mejoramiento de los ingresos propios sobre el total de sus ingresos, la transferencia de recursos desde el Estado y la capacidad de generación de recursos de otras fuentes para hacerlo sostenible.

Para que se produzca descentralización los entes locales deben contar con *autonomía*, es decir tener independencia jurídica del poder ejecutivo, tener capacidad legal para establecer leyes y normas, así como presupuesto, y deben procurar un mayor nivel de independencia en su gestión financiera, dado que deben asumir nuevas competencias. Lo fundamental en términos de autonomía y descentralización es precisamente el nivel político en tanto se precisa una distribución de poder entre el centro y las localidades y regiones, lo cual implica mayores competencias locales y una mayor capacidad de gobierno e intervención de la sociedad civil. Por otra parte esa redistribución de poder implica que el ente descentralizado tenga legitimidad democrática, mediante el sufragio del cuerpo electoral o mediante procesos de participación directa.

En la medida en que descentralización y participación implican redistribución del poder y la centralidad del propio Estado, no es posible perder de vista la reforma del Estado o del *centro*, así como sus nuevas relaciones con los gobiernos locales o la *periferia*. Esto implica que no es posible pensar la descentralización como un virtual desmantelamiento del Estado central, pues éste se mantiene como centro del sistema político. Más bien, al tiempo que se considera la descentralización, debe pensarse en propuestas de rediseño de las funciones del Estado central y probablemente un desarrollo de su capacidad de rectoría en función de dar coherencia al nuevo entramado institucional que se genera. También es importante contemplar espacios de mediación entre lo local y nacional, por tanto se debe mirar como una reforma global, no solo municipal.

Por ello las propuestas de desarrollo local deben considerar las tensiones y sinergias entre diversos niveles de la sociedad y el sector público en los ámbitos micro local, zonal, local, regional y nacional y de los diversos ámbitos: económico, político, social, cultural y ambiental. El peligro de aislamiento de lo local de la provincia o región o de lo urbano y rural implica que la agenda de gobierno o los planes locales pueden reproducir las antiguas segmentaciones sociales y territoriales.

Por otra parte es indispensable que los procesos de desarrollo local asuman niveles de coordinación, negociación y alianza con los actores, instancias y entidades nacionales. Un proceso exitoso de desarrollo local a largo plazo no puede realizarse si no existe un nivel de rectoría adecuado del nivel nacional y el impulso de políticas públicas que apoyen y faciliten los procesos locales. El desarrollo local no implica ausencia de centro sino un centro fuerte que dé coherencia al conjunto

Finalmente, aunque ya se lo ha mencionado a lo largo de todo este capítulo, el desarrollo local implica la democratización del sistema político. Se trata de la construcción de formas de poder democrático y de procesos participativos que al tiempo que ponen en tensión con las lógicas autoritarias y centralistas del Estado nacional se orienten a superar la democracia delegativa existente.

Es un elemento importante la generación de nuevas formas de democracia, con mecanismos de democracia participativa, la creación de nuevas instancias y formas de participación y representación que transparenten el manejo del poder y los recursos, superando las tradicionales relaciones de apropiación del poder por parte de pequeños grupos.

Renovar la democracia requiere la construcción de un espacio público donde se exprese una pluralidad de actores sociales, que enfrenten las formas clientelares (Fleury 1994:10). En ese marco se puede promover nuevas prácticas de ejercicio ciudadano: información, deliberación, consulta, proposición, cogestión y la apertura de espacios públicos de interlocución, conflicto y negociación de los sujetos en el ámbito local.

Capítulo 2

El contexto local

Introducción

La idea central de este capítulo es situar varios factores que desencadenaron la formación de los actores ciudadanos que intervienen en el proceso participativo de Cotacachi. Para ello se propone, luego de dar algunos datos introductorios sobre el cantón, hacer un breve recorrido por los cambios sociales que originaron esa formación en las últimas décadas del siglo XX.

El tema de la formación de la ciudadanía excede el tema de esta investigación, sin embargo es importante situar el abanico de los fenómenos que generaron el surgimiento de la ciudadanía y dar un contexto histórico al estudio. Solamente con esas referencias será posible entender la participación, no como una tecnología del desarrollo, sino como un proceso político que modifica los contenidos y las formas de la democracia y las relaciones entre los diversos actores.

El núcleo básico de la ciudadanía se da en una relación de poder entre gobernantes y gobernados donde éstos son titulares de poder, a diferencia de la relación tradicional donde los gobernantes fueron sus titulares (feudalismo, monarquía):

“La ciudadanía implica aquello que Kant señalaba como una revolución copernicana o Bobbio un vuelco de perspectivas, que implica: el cambio de los ciudadanos de objeto a sujeto de poder, el cambio de énfasis del poder de los soberanos a los derechos de los ciudadanos y la superación de la vieja concepción organicista al partir de los individuos antes que del todo social” (López 1997:44-45).

Podríamos señalar que este vuelco de perspectivas se da en Cotacachi debido a los cambios que permiten la generación de la ciudadanía. En general se puede afirmar que estos cambios se enmarcan en un proceso de modernización de la sociedad, que integra dinámicas desde el poder del estado nacional y desde la sociedad, proceso que crea las condiciones para un cambio de las relaciones de poder en Cotacachi.

A fin de situar este proceso se ha tomado en cuenta varios elementos que inciden en la construcción de sujetos ciudadanos en Cotacachi: el declive del poder gamonal, el impacto de la modernización, el desarrollo de la educación, la emergencia de la organización campesina indígena local, la influencia del clasismo, la vigencia de los derechos políticos con el retorno constitucional y la presencia del movimiento indígena como actor político en la década del 90.

Para ubicarse en el contexto se dará algunos datos generales sobre la población y al final se agregará una periodización del proceso.

Información general

Cotacachi está ubicado al sur occidente de la provincia de Imbabura y es uno de los 28 municipios en los que el movimiento Pachakutik gobierna actualmente. Tiene 37.000 habitantes, es decir es un cantón pequeño, si lo relacionamos con Otavalo que tiene 90.000 personas, pero está ubicado entre los mayores de los cantones indígenas¹.

Cotacachi tiene 1.809 Km. de extensión en tres zonas geográfica, étnica, ecológica y económicamente diferentes:

- La zona andina sobre las faldas orientales del volcán Cotacachi, de 2.500 a 5.000 m. de altura donde habitan los indígenas de 43 comunidades con cerca de 2.500 pequeños propietarios. Están ubicados en las parroquias de Quiroga, Imantag y la zona rural de las parroquias de El Sagrario y San Francisco cuya economía se organiza en torno al maíz, fréjol, papa, arveja, trigo, cebada y una variada artesanía.(cerámica, tejidos, canastas,

1 El promedio de habitantes de los 28 municipios dirigidos por el movimiento indígena es de aproximadamente 20.000, dato elaborado por el autor.

esteras, tejidos de cuero y lana) En la parroquia de Imantag hay un buen número de medianas y la más grande propiedad rural del cantón.

- La zona urbana, en torno a los 2500 m., donde habitan los mestizos en las parroquias de San Francisco y El Sagrario, y cuya economía está vinculada con la artesanía del cuero, el comercio, los servicios públicos y el turismo rodeada por pequeñas propiedades y haciendas agroindustriales que producen flores, hortalizas y frutas para exportación.
- La zona subtropical hacia la Costa, entre los 200 y 1800 m. donde viven los pequeños y medianos productores rurales en las parroquias de Vacas Galindo, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera, García Moreno, Apuela, Cuella-je. En esta zona se produce café, azúcar, madera y ganadería.

La población está distribuida en diez parroquias y en las tres zonas territoriales que configuran el cantón: en el sector urbano de Cotacachi viven 7.480 personas, en el sector rural andino residen 17.600 habitantes y cerca de 12.000 personas en la zona subtropical de Intag y Manduriacos. El cantón es predominantemente rural pues el 84% de la población vive en el campo lo cual implica que la mayor parte de su economía está vinculado a la producción agropecuaria (65% PEA Agrícola).

En cuanto a la composición étnica Cotacachi tiene un 36.9% de habitantes indígenas, un 0.6% de población afroecuatoriana y un 62% de población mestiza. Esto significa que se trata de un cantón predominantemente mestizo, de manera que el Municipio debe gobernar para una población multicultural.

En términos de propiedad de la tierra cerca el 31% tienen menos de 1 ha., el 68% de las Unidades Productivas Agropecuarias tienen de 1 a 5 has. y existen algo más de 50 propietarios con más de 50 has.

La situación educativa de la población es deficiente, si comparamos con los promedios nacionales y la situación de la que gozan otras provincias y cantones del país. Por ejemplo, mientras que el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional es del 8%, Cotacachi tiene un promedio de 22,4%. Como en toda la zona indígena y rural las mujeres tienen más bajos niveles educativos. En Cotacachi el analfabetismo de sus mujeres es de 27%, es decir 10% superior al de los hombres del mismo cantón. Cuando se analiza los grados de escolaridad de la población se encuentra que éstos llegan a cuarto grado de primaria. Lo que se corrobora con el porcentaje de población

que ha terminado la secundaria, la misma que no llega al 8%.

Existe una nueva generación con otras condiciones de acceso a la educación. El porcentaje de niños de 6 a 11 años que asisten a la escuela se encuentra que son el 88% y los que están en este momento cursando el bachillerato son el 50% de los adolescentes del cantón.

El acceso a los servicios permite garantizar una calidad de vida adecuada, a partir del entorno en el que la gente vive. Esto evita enfermedades prevenibles, que hasta hace 15 años provocaban riesgos en la salud de las personas. Uno de estos servicios es el agua conectada a la red pública y dentro de las viviendas, el porcentaje de personas que gozan de este beneficio es de aproximadamente el 50%. El sistema de eliminación de excretas proviene de la gestión de los municipios y de los servicios que puedan ofrecer a la población. Más de la mitad de la población tiene acceso a este servicio.

El país tiene en general una alta cobertura del servicio eléctrico, y esta tendencia se repite en este cantón. A pesar de ser eminentemente rural poseen coberturas sobre el 90% de la población. La recolección de basura tiene coberturas limitadas, tan sólo entre el 30% de la población accede a este servicio.

La situación de pobreza es alta pues supera el 77%. En Cotacachi tres de cada diez personas viven en condición de hacinamiento.

Tal como revela los mapas del SIISE, se trata de un cantón que en términos ecológicos es uno de los más ricos del país. La reserva Cotacachi Cayapas tiene una extensión de 204.000 ha, a la que pertenecen sus páramos, el cerro Cotacachi y las zonas bajas de rica biodiversidad.

El poder gamonal y la subordinación étnica

En medio de este contexto se puede situar entonces el proceso que ha vivido el cantón en las últimas décadas. El sistema gamonal se mantuvo en la zona de Cotacachi hasta los años 60, en base a relaciones de carácter servil caracterizadas por el manejo del poder de manera personal y privada, por parte de los hacendados. Los terratenientes eran los *titulares de autoridad*, en medio de una estructura social donde primaban las relaciones estamentales y la mayor parte de los campesinos dependían de la hacienda bajo relaciones precarias (huasipungo, etc.). De esta forma aunque un sector de la po-

blación urbana y rural se insertó en procesos de individualización y de mercado, una importante masa de la población se mantenía bajo control del poder gamonal como intermediario del poder central. En esas condiciones de subordinación, la ciudadanía no era más que una figura jurídica, más no una realidad social, cultural o política.

La base de la creación de ciudadanía, que como señala Sinesio López es la economía de mercado, no se había extendido hasta los 60. El poder de los terratenientes estaba asentado en una estructura de propiedad de la tierra profundamente desigual. Según los datos del año 1974, 1,1% de los propietarios controlaban cerca del 60% de la tierra y el 92% de los campesinos controlaban el 23% de la tierra de Cotacachi (Guerrero y Ospina 2004:96).

Si bien desde mediados de siglo en la Sierra aparecen tendencias de cambio en la propiedad y uso de la tierra, el poder gamonal se mantuvo presente asentado en una red de agentes sociales y políticos que residían en el centro urbano. El cura, el teniente político y las autoridades municipales fueron los personajes que actuaron como intermediarios del poder de los hacendados.

En el campo cultural dominaba la religión católica, con un claro predominio de la fe y los cultos religiosos sobre la razón, el *pueblo católico* sobre el individuo, el paternalismo sobre las libertades, una tácita visión de desigualdad sobre la igualdad de las personas ante la ley. El predominio de la Iglesia católica en lo ideológico y cultural, se imbricaba en lo político y económico, en el sistema gamonal. A su vez su poder autocrático que confundía el mundo privado y el público impedía el desarrollo autónomo de cada uno de estos espacios y por tanto la construcción de un espacio de ejercicio e interlocución ciudadana.

En el Ecuador la revolución liberal había generado un amplio proyecto de libertades y construcción de la ciudadanía en el campo cultural - la educación, los medios de comunicación, la libertad de cultos y el divorcio- su influencia se limitaba a las grandes urbes y sectores de la Costa. En particular para los indígenas, este proyecto tenía una orientación colonizadora, de integración forzada a la sociedad blanco mestiza mediante la castellanización de los quechuas, en un claro intento de homogenización del Estado blanco-mestizo. No se había producido los cambios y transformaciones culturales, económicas y políticas que en otras zonas del país habían conducido a un cambio en las relaciones de autoridad.

El sector indígena vivía en ese escenario sometido a múltiples formas de dominación. Tal como dice Alberto Andrango:

“Las comunidades vivían abandonadas por los poderes públicos explotadas por las haciendas y la iglesia, abusados por las autoridades como el teniente político, el Municipio, la policía y cada persona que se creía con poder abusaba de lo indígenas, hombres y mujeres, niños, ancianos y adultos en todo sentido”.²

Los indígenas trabajan gratuitamente dos o tres días a la semana en las haciendas a cambio del uso de *las tierras del patrón* para el pastoreo de los animales, la leña o el agua. Aparte de ello recibían créditos, que no podían pagar nunca.

La Iglesia también les sometía al pago de diezmos y primicias, pues el cura elegía a la gente blanco mestiza de la ciudad para que recorran los campos tomando las primeras cosechas:

“Cada diez guachos tenía la Iglesia derecho a cogerse, entonces los diezmeros iban a las comunidades con sus canastos y sus costales a coger lo que había, a coger lo mejor, y no respetaban nada... Mucha gente blanco mestiza de la ciudad vivía a costa del trabajo de los indígenas”³.

La policía buscaba pretextos para que los indígenas caigan en sus redes y apresarle. La época de fiestas como es San Juan o Finados, era cuando más les llevaban a la cárcel. Los teniente políticos se aprovechaban del analfabetismo y la falta de conocimiento del castellano de los indígenas: “Iban a las comunidades y les decían, me das tanto y no te llevo al cuartel”⁴.

El Municipio organizaba mingas para que limpien las calles o construyan las obras del centro urbano, sin embargo en la mente de las autoridades no cabía la dotación de servicios a la zona rural. Según el mismo entrevistado ninguna comunidad tenía agua potable hasta el año 1977, casi no había escuelas –dos o tres tenían por la Misión Andina- y había un 90% de analfabetismo.

2 Alberto Andrango, Entrevista, 2002

3 Ibid. Entrevista, 2002

4 Ibid. Entrevista, 2002

La modernización del agro

Desde finales de los 60 el telón de fondo de la sierra andina estuvo marcado por el declive del gamonalismo asentado en las haciendas. Bajo la égida del estado y los militares se impulsó un tenaz esfuerzo de demolición de las relaciones tradicionales. Por su parte los campesinos, presionaron por una distribución de la tierra. Como resultado de este conflicto entre las dinámicas de arriba y de abajo se produjo una modernización. El Estado desarrollista fue el actor clave, pues buscaba la universalización de derechos civiles y sociales en el marco de una sociedad profundamente desigual.

La libertad en la compra y venta de la fuerza de trabajo se extendió desde la década del 70 con la terminación de las relaciones precarias en el campo mediante la reforma agraria y la transformación de la agricultura. Estos fenómenos diversificaron la actividad económica campesina y abrieron múltiples canales con el mercado, tanto en el ámbito de la migración de mano de obra⁵ como en la apertura del intercambio de alimentos y mercancías. Fruto de ese proceso se modificaron los grupos sociales y las relaciones entre los indígenas y mestizos.

Recordemos que en Cotacachi existía una desigual distribución de la tierra y la concentración de la tierra en manos de pocos propietarios. Un ejemplo de lo señalado es la hacienda *Hospital* de la cual no se conoce la extensión, pero se calcula que está entre 15.000 y 30 mil hectáreas en la zona de Piñán (Guerrero, Ospina 2003:108)

Según estos autores, las dos reformas agrarias no modificaron la estructura de tenencia de la tierra en forma sustancial, pero si logró eliminar las formas precarias de trabajo en la agricultura –entre ellas el huasipungo–. Solo se afectó el 3.5% de la tierra de la zona andina del cantón. Pero por otro lado mientras se ampliaba a frontera agrícola en el subtrópico, se asignaron tierras por colonización.

Se produce un fuerte proceso de movilización social inter e intraregional, de urbanización y ampliación del aparato estatal y los servicios públicos, de tejido de una importante red de vías y medios de comunicación. De esta manera se anulan los reductos de sociedades locales y se generaliza la existencia de clases sociales.

5 Según se afirma en el Plan de Salud, cerca del 60% de los indígenas migran.

Por otro lado este complejo proceso afectó fuertemente las relaciones de autoridad tradicionales de la familia, la comunidad, la escuela, la hacienda y generando una actitud diferente de la población, de mayor individualización, por un lado, pero por otro de pragmatismo, de una especie de *cálculo racional* que busca el progreso y éxito familiar y personal.

Desde el año 1985 la política de afectación de tierras por el IERAC se detuvo y la mayor parte de las transacciones entran a resolverse por la vía del mercado tanto en la zona andina como en Intag (Ibid:71). En general se nota en el cantón una *medianización* de las propiedades grandes, pues los hacendados venden las tierras de peor calidad e invierten para modernizar la producción, mientras los minifundios se atomizan por la partición de herencias.

Como fruto de ese proceso encontramos diversas formas de organización productiva :

“a) Sectores que impulsan una agricultura de subsistencia cuya producción agropecuaria se orienta, en mayor medida al autoconsumo, antes que a la comercialización; b) medianos agricultores dedicados a la producción agrícola y pecuaria con mayores niveles de incorporación a los mercados locales y extra - locales; b) un grupo de hacendados, que han accedido a la tierra por herencia o por compra y que se dedican a la ganadería, la producción de cereales, hortalizas e, incluso, a la producción de frutas; y, finalmente, d) un grupo de empresarios vinculados a la producción de flores para la exportación y a rubros de carácter agroindustrial (por ejemplo, la producción de pavos)” (Ibid:75).

Por tanto en el cantón Cotacachi, el fin del predominio de las haciendas no se produjo por la eliminación de la propiedad terrateniente sino por la modernización de su producción. Excepto en tres casos, no existió una lucha generalizada para afectar la gran propiedad. Más bien éstas se han ido *medianizando* y modernizando por la inversión capitalista en la ganadería, horticuultura y la explotación florícola.

Pese a que se mantuvo la desigualdad en la propiedad de la tierra las reformas permiten cambios en el control territorial. La organización comunal que se mantuvo desde la época colonial se consolidó como referente organizativo campesino y luego articuló en una organización de segundo grado, influyendo en toda la zona andina del cantón. Los indígenas retomaron parcialmente el territorio andino del cantón e incursionaron en el control

de la zona de la reserva Cotacachi Cayapas, la disputa del agua, la construcción de vías, obras públicas y los servicios.

También se dieron cambios en las identidades y valores simbólicos en lo rural y urbano. Las viejas haciendas terminan modernizándose en manos de medianos y grandes empresarios. El espacio urbano de Cotacachi sigue siendo territorio mestizo pero el poder gamonal se diluye y los grupos sociales se transforman en el marco de los cambios que afectan el comercio, los servicios, el turismo y la artesanía. Lo rural y lo urbano ya no son lo que antes fueron de acuerdo a la diferenciación tradicional ciudad- campo, sino que hay nuevas identidades que se construyen en el proceso.

La sociedad se seculariza y se amplían los procesos de mestizaje cultural, particularmente en torno a la educación. La experiencia de los campesinos a través de la migración, las relaciones salariales, el acceso a los medios de comunicación y la urbanización modifica sus comportamientos y valores, liberándoles de las relaciones tradicionales. Las culturas locales se subordinan a la cultura nacional generándose un proceso de hibridación y veloz cambio de identidades.

No se trata de una lógica unidireccional de copamiento de los indígenas sobre el territorio sino de un proceso conflictivo de avance y de fragmentación indígena, de disputa por los recursos naturales, de cambios en el rol económico y político tanto de los campesinos que diversifican sus actividades como de los grupos mestizos, de desarrollo organizativo desde la sociedad civil, de generación de nuevos actores urbanos y un lento cambio de las instituciones públicas.

La explosión educativa

Un factor central que impacta en la construcción de ciudadanía en el mundo indígena es la educación. Por un lado la educación es un elemento *integrador* de la población, a través de la cual se induce serie de valores, comportamientos, actitudes y conocimientos que buscan crear una base común y homogénea de ciudadanos.

Tal como dice Sinesio López:

“En la historia de los derechos, la educación, pese a ser un derecho social emergió tempranamente con los derechos civiles y tuvo las mismas resistencias que el derecho a la organización... sin el derecho a la educación es difícil, sino imposible ejercer los otros derechos ciudadanos” (López 1997:320).

Hay que señalar que desde los 70 se produce una verdadera explosión educativa en el país y particularmente en el sector rural, con la cual prácticamente se universalizó el acceso de la población a la escuela. Así en el caso de Cotacachi, que en los 60 tenía tasas de analfabetismo cercanas al 90%, logra tasas netas de asistencia de los alumnos de primaria en 1990 del 80% y en el 2001 del 88%⁶.

La educación es por otro lado un elemento central de afirmación étnica, primero con la alfabetización, y posteriormente con la creación de la Dirección Intercultural Bilingüe. La educación bilingüe se institucionaliza y sobre esa base se logra modificar la estructura de poder de la educación mestiza.

La educación es también un factor central en la formación del grupo de líderes e intelectuales indígenas que organizan al movimiento campesino desde los 70. Ya desde los años 70 los líderes indígenas plantean al gobierno militar la necesidad de la educación bilingüe⁷. Será el presidente Roldós, quien crea los Normales Bilingües y da inicio a una campaña nacional de alfabetización. Tal como señala un entrevistado:

“Con esta base varios educadores quechuas comenzamos la alfabetización en la zona de Tigua en 1977 y posteriormente en el 1980 con el gobierno de Roldós se realiza un convenio con la Universidad Católica, donde aspirábamos a alfabetizar a 500.000 personas pero solo logramos 20.000. Pero más allá de los resultados cuantitativos fueron importantes los cualitativos, se habían formado cientos de líderes, profesores, promotores de salud indígenas y mediante la educación habíamos logrado convocar a un proceso que no sabíamos su profundo significado”⁸.

Se trata de un proceso que producirá toda una generación de intelectuales del movimiento indio. Rafael Guitarra, presidente de UNORCAC, al igual

6 Siise 3.5, Censo 90, Censo 2001 y Sinec

7 Antonio Quinde, Director del Instituto Pedagógico Bilingüe de Quiloag, primer presidente del Ecuaurunari, Entrevista, Cañar, 2003

8 De la Torre, Luis, entrevista, 2001

que Alberto Andrango, fundador de la UNORCAC o Blanca Chancoso, dirigente de Ecuarunari forman parte de esa generación que aportará de manera significativa a la educación indígena así como a la formación de las organizaciones sociales. Como señala Luis de la Torre:

“La organización indígena fue hija de la educación. Es decir se había desatado un proceso educativo, cultural y organizativo que planteaba un camino distinto a los gremios sindicalistas tradicionales. Así cuando Mesías Tamamez (dirigente de la Cedoc-Fut) habla de la que los indígenas estábamos dividiendo al movimiento y que deberían estar rodos juntos al FUT, Luis Macas, en una reunión en Pomasqui le dijo que los indígenas tenemos diferencias pues valoramos otras cosas que los sindicatos: lengua, cultura, identidad, educación, autoestima. Así, el sector indígena asume la educación como algo propio”⁹.

Un hito importante en este proceso fue la creación del proyecto piloto de Educación Intercultural Bilingüe. Rafael Guitarra, profesor de Cotacachi, participa en esa experiencia:

“En 1986 se firmó un convenio entre el gobierno alemán y el de Ecuador para abrir la educación bilingüe en el ámbito nacional. Como no había suficientes profesores nos llamaron a varios bachilleres y normalistas para una capacitación. Fuimos 10 de Imbabura y 120 de todo el país a un curso que se realizó en Gualán, Provincia de Chimborazo. Allí permanecimos cinco meses en una capacitación fuerte y exigente con profesores del Normal de Colta, Monjas y varios profesores nacionales. Fue un tiempo bastante sacrificado pues teníamos tres jornadas, con clases teóricas y prácticas. De allí salimos para formar la educación bilingüe. En Octubre de ese mismo año inicié mi primer trabajo como profesor, ya no de alfabetización sino de escuela. Me tocó el primer grado de la escuela unidocente de Cambascote, cerca de Punge, en la Parroquia de Quiroga, donde había 24 alumnos y otra profesora que hacía de Directora”¹⁰.

9 De la Torre, Luis, entrevista, 2001

10 Guitarra Rafael, Entrevista. 2003

La formación de la Unión de Comunas

Así, desde los 70 varios indígenas se titulan como maestros. Se forma un grupo de intelectuales que a su vuelta del Normal asumen un rol de animadores en las comunidades. Los jóvenes profesores iban a los cabildos y conversaban con los dirigentes y mayores sobre sus necesidades; se planteaba el agua de regadío y el agua potable, la escuela, caminos y casa comunal. Conversaban sobre los atropellos que cometían las autoridades y las instituciones. “El trabajo era complicado, no teníamos ayuda de nadie, hacíamos lo que hacían los apóstoles, íbamos por todas partes a pescar como diría Jesús”¹¹.

Fruto de esta animación y promoción organizativa se unen doce comunidades y se forma el 19 de Abril de 1977 la Federación de Comunas, que luego de dos años se legalizará ante el MAG como Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, UNORCAC.

Pocos meses después se produce un hecho que condensa la conflictividad de la sociedad local. El 3 de Noviembre de 1977 un líder de las comunidades, Rafael Perugachi, es encarcelado y torturado:

“El policía Realpe, le llevó a la cárcel y en el patio grande le golpeó, le ha dado puntapiés y le había sacado el cordón de la trenza y le había amarrado en el pene y le jalaba de allí. Yo supe al día siguiente porque la mamacita me había ido a avisar que el hijo había amanecido mal. Y fuimos por la mañana a verle y le encontramos tiritando de frío y le llevamos al Hospital de Cotacachi pero no le atendieron porque estaba grave. Fuimos al Hospital San Vicente de Ibarra y al día siguiente falleció y en el informe de la autopsia supimos que por los puntapiés había perforado en tres partes el intestino y falleció el compañero”¹².

Como reacción a la muerte del dirigente Rafael Perugachi, la mayor parte de comunas del cantón se unen en la organización de segundo grado y esta busca solidaridad en el ámbito nacional afiliándose a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, FENOC (actual FENOCIN).

A partir de ese momento la Unión gana presencia en el cantón. Sus demandas fundamentales se concentran en la reivindicación de los derechos

11 *Ibíd.*, Entrevista, 2003.

12 *Ibíd.* Entrevista, 2003.

civiles fundamentales de los indígenas: igualdad ante la ley, trato justo por la justicia, derecho a expresión y asociación.

Más tarde realizan manifestaciones en el Municipio para obtener obras y cuando reciben la negativa del Presidente del Concejo, se toman por la fuerza la casa municipal. Es la primera vez que el gobierno seccional es tomado por los indígenas, iniciando con ello una presencia activa de las comunidades en el escenario local.

El clasismo

Un factor importante en el desarrollo de la organización indígena de Cotacachi es su vinculación con la FENOC y, a través de las centrales sindicales, con el FUT. La Unión logra un respaldo para su lucha desde las organizaciones nacionales, al tiempo que va adquiriendo un rol importante en dicha Federación (FENOCIN). Si bien mantiene una cierta autonomía que proviene de su identidad étnica, es influenciada por la corriente clasista y por el movimiento obrero, que tiene su período de auge en la década del 70 expresado en las huelgas nacionales y que continúa hasta el paro nacional del 83, que enfrenta el gobierno de Hurtado.

La corriente clasista se mueve en el marco de una ideología de derechos y busca homogenizar a la lucha de los campesinos bajo una orientación igualitaria en torno a demandas económicas y sociales. El énfasis del clasismo en el respeto a la dignidad del trabajador, demandando un conjunto de derechos en condiciones de igualdad sintoniza con la lucha de los campesinos pero no reconoce la diversidad étnica, el peso de la discriminación que afecta a la población indígena y la particularidad de sus demandas en torno a garantías básicas de la ciudadanía, la cultura o la educación. Esta orientación se debe a que el clasismo tuvo una serie de características, similares en varios países de América Latina:

“El clasismo fue la forma que asumió el movimiento obrero desde fines de los sesenta hasta comienzos de los ochenta e influyó decisivamente en otros movimientos sociales de la misma época. Sus características fueron las demandas igualitaristas, la confrontación abierta como forma de lucha, la centralización y la disciplina rígida en la organización, el cultivo de la solidaridad y la autonomía de clase como valor fundamental y la fusión de lo sindical y lo político” (López 1997:315).

A esto hay que sumar en el Ecuador, la identificación del clasismo con corrientes de izquierda que pusieron su acento en la ciudadanía social, en una perspectiva de construcción de una sociedad ideal, la sociedad socialista, que proponía una comunidad nacional homogénea pero diferente a la del capitalismo existente.

Bajo la influencia clasista los contenidos y formas de la participación de las organizaciones campesinas están identificadas con la llamada *participación popular* que plantean un comportamiento contestatario, desvalorizando los procesos de representación e inclusión en el Estado. Se trataba entonces de potenciar los conflictos y negar las posibilidades de intervención bajo las normas institucionales. Por lo demás esta ideología de *lo popular* marcó el pensamiento de esa época, tanto en la militancia política como social mediante la educación popular, la teología de la liberación y la teoría de la dependencia.

Las comunidades indígenas desarrollaron sus potencialidades propias en lo que se denominaba *participación comunitaria*, que combinó la participación en torno a problemas particulares de sus comunidades con la participación en el espacio local en función de las demandas de obras y servicios sociales y la movilización como parte del movimiento clasista de los 80.

Logran que el programa de desarrollo del Banco Central, FODERUMA y una ONG, el Centro Andino de Arte Popular, CAAP, les apoye en la construcción de casas comunales, con crédito y capacitación en técnicas agrícolas y ganaderas. Hacia finales del 80 consiguen que el MBS les reconozca como organismo ejecutor del programa de la Red de atención no convencional de atención a la infancia, intervenir de manera directa en el control de la educación bilingüe y en los programas del seguro social campesino.

Los objetivos del clasismo terminaron, más allá de la voluntad de sus actores, por cambiar de significación en el contexto nacional de retorno constitucional. La lucha social permite que el movimiento clasista de los 70 y 80, se involucre y legitime este proceso, juegue un rol democratizador de la sociedad, pero al mismo tiempo sea íntegro al marco institucional¹³. De allí que la UNORCAC, pese a la radicalidad del clasismo, negocie con las autoridades seccionales por servicios, se interrelacione con las

13 "Formaron una cultura democratizadora en el campo social aunque ésta no se ha conformado en acción y discurso político de carácter ciudadano". (Alfaro 1995).

instituciones de fomento agropecuario e intervenga activamente en las elecciones desde 1979.

Mientras tanto la crisis del modelo desarrollista implicó el debilitamiento del polo industrial y consiguientemente, de los sectores obreros, al tiempo que se descompone la matriz *estado céntrica* en torno a la cual habían actuado los sindicatos. La influencia de la corriente clasista tiende a menguar desde mediados de los 80, luego de la derrota de los paros nacionales. El eje sindical pierde legitimidad y capacidad de aglutinación del campesinado mientras los demás sectores emergen lentamente con una diversidad de demandas, formas de organización y expresiones culturales.

El retorno constitucional

El retorno a la democracia en el 78 y 79, si bien se produjo por iniciativa de los militares en negociación por arriba con los gremios y partidos abrió un nuevo campo para la ciudadanía con la vigencia de los derechos políticos, vigencia que se amplió al sufragio para los analfabetos en 1981.

“El advenimiento del sufragio universal es de singular trascendencia porque no solo significa el aumento cuantitativo del cuerpo ciudadano sino la investidura a toda la población adulta del país con plenos derechos políticos electorales. Esto implicaba un crecimiento y diversificación de las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos diferentes de las existentes... Implicaba también una demanda de mayor inclusión, es decir, de participación y beneficios, en el régimen político” (López: 326).

En este marco si bien la intervención de los ciudadanos se redujo al voto, generó condiciones que fueron aprovechadas por los campesinos de Cotacachi, para elevar su nivel organizativo, candidatizar a sus dirigentes y abrir canales de representación en el Concejo Municipal, iniciando una larga experiencia de negociación en el marco de la democracia representativa.

Ya en 1979 hay un ambiente de preocupación en los Cabildos sobre la participación en las elecciones:

“Los indígenas siempre dábamos el voto al que el patrón ordenaba, dábamos el voto por el que el curita decía, dábamos el voto por el que el Teniente Político o personas influyentes nos pedían. Nos pusimos conversar sobre la po-

lítica y analizábamos que ya no debíamos dar el voto a los contrarios, a los que nos pisotean, nos explotan, nuestros enemigos. Analizamos partido por partido, a nuestra manera de ver el Socialcristiano era de los hacendados, el Conservador de los hacendados también y después decíamos que el Frente Amplio de Izquierda dice que *la tierra es para quien la trabaja* y también *educación bilingüe*. Entonces todos por unanimidad acordamos por el FADI”¹⁴.

Como Presidente de la Unión, Alberto Andrango es designado candidato por el FADI y luego electo en las elecciones del 79 como primer concejal indígena del cantón. La Unión con ello toma presencia institucionalizada en el poder local, estableciendo una relación directa con el Municipio. Al mismo tiempo la Unión asume un rol político que se mantendrá en las dos décadas siguientes y les llevará a tener presencia permanente en el Cabildo cantonal.

En ese contexto de involucramiento institucional, se atenúa la lucha contra la discriminación étnica y la Unión pasa en los 80 a ocuparse la infraestructura y los servicios. La demanda de la educación tiene importancia por la propia trayectoria de los dirigentes y en particular el desarrollo de la educación bilingüe. Para la década del 80 la agenda del desarrollo se orienta a la formación y apoyo a las organizaciones campesinas y se dan los primeros pasos, con Foderuma y varias ONG en el apoyo a la producción.

La organización de segundo grado se convierte en una especie de *municipio chiquito*, tal como le llaman en ocasiones a la UNORCAC y también asume un rol de interlocutor de las instituciones externas de promoción.

El “retiro del Estado”

El proyecto de retorno democrático buscó institucionalizar un sistema democrático con una propuesta de integración social progresiva. Esta propuesta pronto encontró límites debido al inicio del ajuste y los cambios en el modelo económico y social, con la consiguiente reducción de los gastos fiscales y el deterioro de los ingresos de la mayoría de la población. Esto limitó los programas sociales, erosionó los espacios de organización y promoción popular promovidos por el Estado y cimentó una visión ya no de universalización de derechos (aunque sea limitada) sino de focalización.

14 Andrango, Alberto, Entrevista, 2002

A la larga esta situación afectó también al sistema político y de partidos, primario vehículo de la participación política de la población. Aquel vivió una crisis progresiva de credibilidad y la frustración de las expectativas en medio de la crisis económica. En ello incidió el desprestigio del Congreso, la expansión de la corrupción así como la pérdida de rumbo de los partidos en relación al proceso de transición que se vivió en el país. Fruto de esta situación se ha vivido un período de inestabilidad expresada en la caída de varios gobiernos.

El Estado es cuestionado desde vertientes con muy diverso signo: los pueblos indígenas lo interpelan desde la plurinacionalidad y los derechos colectivos, las empresas transnacionales y grupos monopólicos porque quieren privatizar las áreas estratégicas y constituir un estado *ágil y pequeño*. Por su parte los movimientos cívicos y los actores regionales demandan descentralización y autonomías.

En la última década del siglo XX las políticas neoliberales se hicieron sentir. El Estado se retira progresivamente del campo, se liquidan las políticas de fomento agropecuario, se elimina el IERAC y se desregulan los precios de los alimentos, todo lo cual somete a la sociedad rural a un intenso proceso de cambio bajo el imperio del mercado.

Sin embargo de ello, el espacio que es abandonado por el Estado es cubierto por las organizaciones sociales y ONG. que asumen por su cuenta su agenda de desarrollo y participación. Se da una situación compleja en donde por un lado el estado renuncia a su política de integración social basada en derechos universales y busca limitar las formas de intervención de los actores sociales, pero por otro los movimientos sociales buscan la extensión de la ciudadanía a toda la población, el reconocimiento de los derechos de las mujeres y los indígenas, así como el reconocimiento de la participación ciudadana.

En el caso de la UNORCAC la situación aprovechada como una oportunidad para ampliar su agenda al desarrollo rural. La Unión se convierte en un organismo coordinador y ejecutor de proyectos orientados a la producción agrícola y pecuaria, a la forestación, a la conservación del agua y al medio ambiente. También se impulsan programas de educación infantil, crédito y salud, que permiten la participación activa de las mujeres y los niños. Se trata de una agenda de desarrollo con dimensiones sociales, ambientales y económicas que pronto encontrarán una dimensión política que les unifique con la toma del gobierno local.

El movimiento indígena nacional

A inicios de la década del 90 se realiza el levantamiento indígena. Expresión de la pobreza rural, del mantenimiento del problema de la tierra y la emergencia del problema étnico, el movimiento indígena organizó el levantamiento como una nueva forma de presencia en el escenario nacional. La lucha frente a la ley agraria, las demandas contra las petroleras, las acciones nacionales frente a los tres gobiernos, incluyendo el derrocamiento de Mahuad en alianza con un sector de los militares, constituyeron hitos de esa presencia.

En la crisis del Estado Nacional, la propuesta de plurinacionalidad y los derechos colectivos planteados por la CONAIE, mostraron un país diverso que no se reconoce en la institucionalidad existente. La crisis del régimen de partidos y la necesidad de una expresión propia le llevó al movimiento indígena a conformar el Pachakutik, convirtiéndose en eje de una red de organizaciones sociales, sectores de iglesia y grupos de intelectuales de izquierda. Desde el 96 ganó varias elecciones en municipios, consejos provinciales y en coalición con Lucio Gutiérrez, el gobierno.

En su práctica el movimiento indio ha desarrollado una estrategia de copamiento de los gobiernos locales en la Sierra y la Amazonía, estrategia orientada por su propuesta de desarrollo y participación y por el interés de transformar los municipios desde su rol tradicional de proveedores de servicios para constituirse en gobiernos locales efectivos. Esto se ha plasmado en la gestión de más de 27 cabildos cantonales y varios consejos provinciales.

Estos factores constituyen elementos importantes del contexto nacional y local, tal como se presente en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Cronología de Cotacachi
1970 - 2002

Años	Períodos	Contexto nacional	Proceso local	Actores sociales
70-79	Descomposición del poder de las haciendas y lucha indígena contra el racismo	1972- 79 : Modernización del país con la dictadura 1974: Ley de Reforma agraria Descomposición de haciendas, desplome de la tríada de poder gamonal: cura, teniente político y hacendados. Misión Andina e Iglesia promueven organización y educación indígena 1976: Se forma la FENOC	Municipio, cura y hacendados se sienten amenazados por organización indígena 1977 Muere asesinado Rafael Perugachi, indígena de Cotacachi, por torturas de la policía. 1998 Indígenas se toman el Municipio.	Se forma el primer núcleo de intelectuales indígenas en los normales. 1977: Formación de la Federación de Comunas de Cotacachi en medio de la lucha contra la exclusión y el racismo. 1980: Se legaliza la Federación con el nombre de Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi. Forman parte 43 comunas del sector rural.
80-90	Democracia y lucha por los servicios.	Retorno a la democracia: Roldós es electo Presidente Estado hace presencia en el campo con Foderuma Voto a los analfabetos Campaña de Alfabetización de Adultos U. Católica-MEC Proyecto EBI: firma del Convenio Alemania-Ecuador Capacitación de 120 maestros indígenas en Guaslán Formación de Conaie	Latifundios se modernizan, se desarrollan haciendas ganaderas. Se forman las primeras escuelas bilingües 1980: Foderuma y el Municipio construyen escuelas, casas comunales. La Unión lucha por servicios de agua y electricidad.	1979: La UNORCAC participa en elecciones en las listas del FADI y logra tener el primer concejal Se abren Centros de Alfabetización en las comunidades 1980-1990: Se consolida organización de segundo grado en el sector indígena en la lucha por servicios: agua, escuelas, casas comunales, electrificación. Tres haciendas pasan a manos de los campesinos.

Años	Períodos	Contexto nacional	Proceso local	Actores sociales
90-96	Agenda del desarrollo	<p>1990 Primer Levantamiento Indígena</p> <p>1994 Nueva Ley de Tierras líquida al IE-RAC, labor del Estado se reduce a entrega de tierras por colonización en zona de Intag. Lucha contra la Ley de Aguas</p> <p>1990: Creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe.</p> <p>1994-95 Proyectos EBEPRODEC y PROMECEB Educación Bilingüe se consolida.</p> <p>1996: Reforma de la ley de partidos acepta voto a los independientes, lo que permite que el movimiento indígena participe directamente a través de Pachakutik</p>	<p>Se establecen empresas floricultoras y agroindustriales. Auge del turismo y las artesanías.</p> <p>Para finales de este período hay 1.200 niños en 20 escuelas bilingües.</p> <p>Se crean escuelas y colegios en Intag, se reconoce al Colegio de la Torre como Instituto Superior de Música, se forma el Instituto del Cuero.</p>	<p>Federación es contraparte del DRI para proyectos de crédito, reforestación (bosques y viveros), asistencia técnica, obras de infraestructura (Jamby Mascari, tanques de riego, etc) . y de Desarrollo Forestal se crean viveros y reforesta, se crean huertos, comercialización, fortalecimiento organizativo.</p> <p>Unión es contraparte de MBS para atención a niñez en 15 comunidades.</p>
96-02	<p>Acceso al gobierno local, formación de organizaciones urbanas.</p> <p>UNORCAC asume ejecución de proyectos de desarrollo.</p>	<p>1996: Crisis del sistema político. Cae Bucaram, gobierno de Fabián Alarcón.</p> <p>Crisis del modelo educativo. Se realizan varios proyectos educativos de mejoramiento de la calidad y se aprueba Reforma curricular.</p> <p>1996 Movimiento Indígena logra 12 Alcaldías, 8 diputados y 70 concejales.</p> <p>1997: Se dicta Constitución, que amplía</p>	<p>1996: Es electo Auki Tituaña Alcalde de Cotacachi -30% de votos-.</p> <p>1997: Se formula Plan de Desarrollo y se forma la Asamblea Cantonal con comités sectoriales. Se ejecutan varios programas. Modersa, el Municipio y Asamblea impulsan descentralización en salud. Municipio asume competencias de turismo. Se propone</p>	<p>Asamblea y Municipio promueven organización urbana y en sub trópico.</p> <p>UNORCAC se convierte en ejecutor de proyectos de desarrollo - FIA, Heiffer, Prodepine- en producción, crédito y medio ambiente – agroecología, manejo de micro cuencas-. Se generan 14 organizaciones de mujeres y se fortalecen Juntas de</p>

Años	Períodos	Contexto nacional	Proceso local	Actores sociales
		<p>los derechos de participación y establece los derechos colectivos. Se dictan Ley de Descentralización, Ley del 15% y Ley de Juntas parroquiales. 1998: Mahuad Presidente. Quiebra de los bancos. Crisis económica nacional. 2.000: Cae Mahuad luego de asonada liderada por Lucio Gutiérrez. Noboa Presidente, se afirma dolarización. Movimiento indígena logra 11 diputados y participa en la coalición de gobierno que gana elecciones con Lucio Gutiérrez</p>	<p>la descentralización en medio ambiente. Se construye obras de agua para varias comunidades y otras obras de infraestructura y servicios. Más de treinta organizaciones de cooperación trabajan en diversos proyectos en la zona. Municipio logra duplicar el presupuesto con recursos de cooperación. Se forman redes educativas matrices en dos zonas del cantón. Conflicto con Minas en reserva Conflicto entre Unión y Municipio por propuesta de reserva. 2.000: Es reelecto Auki Tituaña como Alcalde con el 80% de los votos. Se eligen por sufragio a Juntas Parroquiales. 2001: se inicia Presupuesto Participativo. Crisis de la producción artesanal de cuero y turismo por dolarización. Agricultura vive deterioro de precios de varios productos. Se multiplican venta de tierras, especialmente de minifundios.</p>	<p>Riego. Unión crea cuatro áreas de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos Naturales • Desarrollo Económico • Fortalecimiento socio organizativo • Desarrollo social: salud, cultura, identidad y justicia indígena <p>Se eligen las Juntas Parroquiales Se forma Federación de Barrios de Cotacachi Se constituye DECOIN y coordinadora de Juntas Parroquiales de Intag (subtrópico) Se constituyen coordinadora de mujeres y de jóvenes en el cantón.</p>

La lucha social y la ciudadanía en Cotacachi

Para finalizar este capítulo es importante periodizar la historia reciente a fin de comprender su dinámica. La población local de Cotacachi avanza hacia un abanico amplio y diverso de demandas, que parten de la lucha indígena en medio del conflicto étnico de los 70, a la lucha por educación y servicios en los años 80, integrando las demandas en lo económico productivo y crédito en los 90 para finalmente asumir un programa de participación política, reformas sociales, descentralización y desarrollo local sustentable con una alianza con artesanos y capas medias urbanas, así como finqueros mestizos de la zona de Íntag desde el 96, con la victoria electoral de Auki Tituñña en la Alcaldía¹⁵:

El autor Luciano Martínez, en su análisis de las políticas rurales diferencia tres fases para la sierra andina: una fase campesinista (1975-85) una fase productivista (1985-95) y una fase micro-empresarial” (1995-2003) (Martínez, 2002:4-7).

Si bien este enfoque tiene validez desde el lente de los cambios agrarios y políticas de desarrollo, es importante leer el proceso desde un enfoque más integral que tome en cuenta la iniciativa campesina y el proceso de construcción de derechos y ciudadanía en relación con el Estado. Es decir tratar de periodizar el proceso, mirando tanto los fenómenos económicos como políticos.

El proceso específico de Cotacachi tiene una gran riqueza en cuanto a la reivindicación de derechos. De allí que vale la pena ensayar una periodización que recoja la evolución de los actores y los elementos básicos de la ciudadanía –titularidad de poder, derechos, comunidad política, espacio público, identidad- y que tenga una clara referencia en la relación con el Estado, que reconoce y garantiza la ciudadanía. El estudio del sistema participativo local implica analizar los elementos sociales y políticos y por tanto requiere superar un enfoque limitado al campo económico.

Víctor Hugo Torres avanza en esa lectura cuando señala que hay tres fases para un conjunto de experiencias de la sierra:

15 Segundo Andrango, Entrevista, Cotacachi, 2002 y Hugo Carrera, Entrevista, Cotacachi, 2002

“El periodo de las haciendas -cerrado con la reforma agraria-, el desarrollismo estatal y el protagonismo indígena que enmarcan la participación indígena en la creación del poder local, en lo que Guerrero llama la desintegración de una formación local y privada de administración étnica o que Casagrande y Pier denomina la desestructuración de la tríada del dominio gamonal, o lo que Carrasco (93) analiza como el avance de la propiedad campesina y la disolución del dominio terrateniente”(Torres, 1999:15-38).

A partir de esta categorización e integrando la lectura de derechos se propone mirar el proceso de Cotacachi en tres fases:

- Primera Fase (1970- 1981): Formación de la ciudadanía indígena en el marco del conflicto con el poder gamonal

En esta primera fase se produce el despertar de la organización comunal de los cabildos en medio de la lucha contra los mecanismos de discriminación y abuso sobre la población indígena. En el marco de los cambios del agro serrano y del declive de las haciendas tradicionales, los indígenas se enfrentan contra los actores y las instituciones que permiten la sobre vivencia del poder gamonal.

La lucha central en este período en Cotacachi es por los derechos civiles: respeto a su integridad personal, igualdad ante la ley, trato digno y justicia para los indígenas, respeto a sus formas culturales, derecho de asociación y expresión, con los mismos derechos que los mestizos. El ejercicio de los derechos implicó enfrentar el problema de la tierra, pues si bien ésta no emerge con la fuerza determinante de otras zonas andinas, está presente con las dos reformas agrarias, y provoca tensiones con los grandes propietarios; el elemento clave es la ruptura de lazos tradicionales que tienen sujeta a población de las haciendas. Por otro lado está el impulso a la migración y la capacidad de los indígenas de ser propietarios de su fuerza de trabajo y por tanto cambiar su situación de subordinación a ser trabajadores libres que pueden buscar empleo en la construcción, la artesanía, en sus pequeños minifundios o en las haciendas.

En general se trata de un período en que los campesinos enfrentan un contexto excluyente, configurado por un lado por la dominación local y por otro de las diversas dictaduras militares que han intentado con sus reformas modernizar el campo, pero que reprimen al movimiento campesino y res-

paldan el aparato burocrático local de jueces, policías y autoridades municipales, herencia del poder tradicional del gamonalismo.

Se trata de un período en que los indígenas asumen demandas con un fuerte componente étnico y político, que van más allá de resolver sus carencias o necesidades materiales pues se proyectan a establecer una nueva relación con el poder urbano en el marco de una gran conflictividad. Esta se resuelve en la irrupción de la organización social con el surgimiento de la UNORCAC, la articulación con el movimiento campesino nacional que le da fuerza y herramientas para detener la arbitrariedad de las autoridades judiciales y policiales locales¹⁶ y la conquista de espacios de representación en el gobierno seccional.

Los contenidos de la lucha de los indígenas son democráticos, por derechos civiles y políticos, aunque asumen un horizonte ideológico de izquierda y el proyecto de una sociedad socialista. Por su forma la acción de los campesinos se expresa a través de movilizaciones masivas que confrontan con el poder local y nacional.

Este período dura hasta inicios de los 80, cuando la apertura democrática y el voto a los analfabetos permite la conquista de los derechos políticos en el marco de la institucionalidad creada por el retorno, el involucramiento con la estructura del poder seccional y nacional y la generación de canales de negociación con el Estado y sus programas de desarrollo.

- Segunda Fase (1980 1996): Los derechos políticos y sociales bajo el proyecto desarrollista y de integración social y política

El reconocimiento al voto de los analfabetos, la generación de una institucional abierta a la organización social y con un programa de integración social progresiva, la ampliación de una serie de programas de desarrollo con un enfoque “campesinista” (Martínez 2002:8) y de desarrollo agropecuario genera un marco de inclusión de los sectores populares.

“Los grupos gobernantes buscan de esta manera transformar las demandas en derechos, reconociendo la existencia de una comunidad política más amplia. Este reconocimiento formal vino con procesos de institucionalización,

16 Los indígenas ganan el juicio por la muerte de Rafael Perugachi lo cual trae un cambio de actitud de la policía con los indígenas.

con garantías de procedimiento, organizativas y de recurso para concretarlo” (López, op cit: 294).

Si bien en el caso de Ecuador esta propuesta de integración es parcial y pronto encontrarán límites, permite dar una respuesta a las demandas de la población. En esta fase se principaliza la lucha por educación, infraestructura, apoyo a la producción y seguridad social. La lucha de los campesinos estuvo acompañada para los 80 con el sufragio que permite una politización mayor de la sociedad. La UNORCAC participa en elecciones y logra tener representantes en el concejo cantonal.

Se trata de una estrategia que tiene en lo local un escenario importante porque allí se modifican las relaciones cotidianas con la institucionalidad local. En ese sentido el *protagonismo* de los actores sociales, su accionar en el desarrollo y su relación con el poder, contribuyen a la construcción de ciudadanía social y política.

Es significativo que la Unión se identifique con la FENOC, y con el FADI y el Partido Socialista a nivel político, que manejan más que un discurso étnico, un discurso clasista. Esta articulación le da a la UNORCAC un sustento ideológico que refuerza su accionar local, le permite configurar alianzas con sectores populares mestizos y establecer relaciones con el mundo del poder nacional. Pero si bien la UNORCAC mantiene permanentemente su interés por la educación, su contacto con la corriente clasista “atenua el contenido étnico de sus demandas” (García M. y otros :1999).

Posteriormente la organización asume la agenda del desarrollo en aquello que Luciano Martínez ha denominado “orientación productivista”, diversificando sus intereses en el desarrollo rural, la asistencia técnica, el crédito, el medio ambiente, la salud, la seguridad social. Pero también esa agenda se amplía hacia la educación, como derecho social básico que articula demandas culturales afincadas en la reivindicación del idioma y el respeto a su cultura¹⁷.

17 Los elementos subjetivos de la ciudadanía no han sido investigados aún y podrían dar luces importantes sobre el carácter de la ciudadanía que se forma en el caso de mestizos e indígenas.

- Tercera Fase (1996-2002): El desarrollo local y la democracia participativa

La tercera fase cuenta con un marco institucional diferente, producto del fracaso del proyecto de integración desarrollista y el énfasis en las políticas económicas neoliberales. Por otro lado se debilitó el rol del Estado en lo social y se desencadenó una situación de inestabilidad política y la crisis de representación en el sistema de partidos desde 1995¹⁸.

El movimiento indígena aparece como un actor político en la escena nacional generando un amplio espacio de politización de las organizaciones sociales. La formación del Pachakutik expresa ese proceso con la presencia directa de las organizaciones indígenas ante el poder¹⁹.

En este marco se genera un espacio local complejo, pues varias de las funciones dejadas por el Estado en el campo del desarrollo son asumidas por las ONG y las OSG. La lucha indígena nacional asume un nuevo carácter con los derechos colectivos, en relación a la educación, el idioma, la salud, la justicia, el manejo de los recursos naturales y el desarrollo así como la participación política y la formación de instituciones con autoridades propias²⁰. La UNORCAC habla de un *desarrollo con identidad* buscando construir un discurso que articule el conjunto de su práctica.

La victoria de Auki Tituaña como alcalde del cantón crea un espacio político diferente que permite abrir, en nuevas condiciones, relaciones con el mundo mestizo local que se expresará en el espacio de la asamblea cantonal y en un nuevo rol de la municipalidad.

Así se genera un espacio local de inclusión, una especie de comunidad política local que asume: 1) Principios de equidad social y vigencia de los derechos económicos y sociales 2) Un ejercicio activo de los derechos políticos tanto a nivel de democracia representativa como participativa con nuevas formas de democracia local 3) Un contenido pluralista intercultural amplio y 4) Una propuesta de desarrollo local.

18 Sobre la crisis política del país ver: Ortiz Crespo, Santiago (1998c).

19 La debilidad del sistema político en el Ecuador hace que las organizaciones sociales asuman un rol político. Se combinan intereses inmediatos e ideología, las demandas no logran sedimentarse en propuestas programáticas de los sectores que buscan representar. Para el caso del Perú ver la obra de Sinesio López ya mencionada.

20 Estas demandas son recogidas en gran parte por la nueva Constitución.

Un marco excluyente desde el Estado al tiempo que un espacio incluyente en lo local, con propuestas de equidad y desarrollo y una agenda que democratiza el poder, construye derechos y ciudadanía, genera un desfase, entre uno y otro.

Tal como señala Sonia Fleury para el caso de Brasil:

“La demanda social y la autoorganización de la sociedad en torno a sus intereses particulares, creando una esfera pública no estatal que actúa en el vacío generado por la inexistencia de los derechos sociales. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que de pie a una nueva relación con la sociedad, especialmente con los excluidos, que es la contribución más importante de América Latina a la Teoría de la Democracia. Ello debe venir acompañado de un replanteamiento y vigorización de la representación política pluralista a riesgo de crearse un nuevo neocorporativismo” (1994:214).

En el caso de Ecuador, particularmente en la zona andina y amazónica, la construcción de espacios públicos locales tiene rasgos étnicos pues si bien no se concreta la propuesta de la plurinacionalidad ni tampoco se aplica la llamada *circunscripción territorial*, el sistema participativo y los nuevos gobiernos locales apuntan a una resolución particular de los conflictos interétnicos con una expresión nueva del control territorial e identitario de los pueblos indígenas en cada zona.

Detrás de la construcción de la UNORCAC, de la toma del municipio y de la propia asamblea hay una dinámica de afirmación comunal, de control territorial y de proyección de su influencia al cantón como espacio identitario. No se trata de una lógica unidireccional de copamiento de los indígenas sobre el territorio sino de un proceso conflictivo de avance y de cooperación, de ejercicio de derechos y organización desde la sociedad civil y fragmentaciones territoriales producto del Estado, de conflictos entre los indígenas y de nuevas alianzas o conflictos con actores urbanos mestizos.

La vinculación de una agenda de desarrollo con identidad con un discurso étnico y político expresado en la CONAIE y el Pachakutik, le da al proceso local un proyecto de comunidad política imaginada que solo es posible por los rasgos identitarios que provienen del movimiento étnico de los

pueblos indígenas. Pero esa coherencia le lleva al proceso local de Cotacachi a un cierto desfase con el proceso nacional, a avanzar unos pasos por delante, en términos de democracia, de eficacia, de innovación en el desarrollo, del contexto nacional que transita en una profunda crisis.

De allí que lo que está planteando Cotacachi es un proyecto de ciudadanía que entra en conflicto con la propuesta de restricción de los derechos que plantea el neoliberalismo imperante. A su manera, y con las limitaciones y riesgos que implica lo local, Cotacachi propone la conformación de una ciudadanía multidimensional, donde surge un sujeto social plural que se propone la construcción de nuevos derechos y nuevos espacios públicos y demanda un reconocimiento de la institucionalidad nacional.

Pero obviamente lo local y en el caso que nos ocupa, Cotacachi, no puede desarrollarse aisladamente. Se trata de un proceso embrionario y contradictorio, que no se podrá afirmarse si no se soluciona ese desfase. Por un lado en términos políticos, pues los movimientos nacionales no logran formular un programa de desarrollo y democracia participativa coherente que afirmen las potencialidades locales y tampoco el Estado tiene voluntad política de impulsar programas de apoyo a lo local. Por ello no se puede pedir a Cotacachi que vaya más allá de lo que ha ido si no se resuelve este desfase, no es posible que la estrategia de copamiento del poder local pueda madurar si no cuenta con un proceso político nacional que le de sentido. Y seguramente es esa limitación la que está afectando ya el proceso, revelando límites y contradicciones que son obvias en un marco local.

Para terminar este recorrido es importante señalar, que aunque no es objeto de este estudio el definir el carácter de la ciudadanía que se conforma en Cotacachi se puede afirmar, de manera preliminar, que el proceso de lucha social y política local ha contribuido a la construcción de una ciudadanía compleja: los indígenas luchando y ejerciendo en la práctica el conjunto de derechos: civiles, sociales, políticos y de identidad, mientras que los mestizos avanzando en la conquista de derechos sociales. Los campesinos, artesanos y capas media de la ciudad y el subtróptico, afectados por el empobrecimiento, confluyen de esta manera con los indígenas, pese a los conflictos y la discriminación racial existente²¹.

21 Como se verá posteriormente, uno de los resultados más interesantes del proceso participativo será la reducción de las relaciones de intolerancia racial que existía en Cotacachi, elemento en el cual coinciden todos los entrevistados.

Otro aspecto significativo es la dimensión colectiva de la ciudadanía en el caso de los indígenas. En la propia definición de la ciudadanía que señalábamos antes, se hablaba de la “superación de la vieja concepción organicista al partir de los individuos antes que del todo social” (López, op cit:44-45), lo cual parecería señalar que los indígenas, al mantener lazos comunitarios y no haber sufrido un proceso de individualización tan profundo como otros sectores de la sociedad, mantendrían formas de relación que impiden establecer relaciones de reconocimiento y respeto a los derechos individuales de las personas.

Hay un fuerte debate, que no se va a explorar aquí, entre comunitaristas e individualistas sobre el carácter de la ciudadanía. Michael Walzer señala en cambio que contraponer comunidad e individuo resulta falso, pues si bien los procesos de migración, movilidad social, movilidad familiar y política constituyen al individuo, ello no necesariamente implica una ruptura con lazos de lugar, clase o estatus que permiten relaciones de confianza y solidaridad básicos (Walter, 1996:47-62).

En el caso del Ecuador también hay autores que plantean la imposibilidad de la conformación de una plena ciudadanía si se mantienen identidades y rasgos colectivos e incluso si una apelación a lo *popular* impide a los actores sociales acceder a formas de relación democráticas y plurales.

José Sánchez Parga señala: “En esta línea los movimientos sociales desempeñaron en la década del 80 una actuación ambigua y si en definitiva arrojaron un saldo negativo en la consolidación de la democracia y desarrollo de la ciudadanía fue por desaprovechar una ocasión propicia” (1995:61)

Sin embargo en Cotacachi parecería que si aprovecharon esa oportunidad. En este caso es posible constatar un acceso a la ciudadanía mediante una estrategia donde se articulan formas de organización y presión colectiva con nuevas formas de democracia y ejercicio de los derechos. Es más en un contexto contradictorio donde existe un marco normativo que reconoce la igualdad formal de los ciudadanos pero donde se mantiene relaciones prácticas de desigualdad por motivos étnicos y culturales y en medio de un Estado débil que no tiene capacidad institucional ni políticas destinadas a garantizar los derechos, los actores sociales asumen formas colectivas de construcción de ciudadanía, de espacios públicos de interlocución, de programas y proyectos que contribuyan al acceso a los servicios y un mínimo nivel de vida digno para todos.

Se trata por tanto de una ciudadanía que vive procesos de individualización, pero que lucha por derechos asumiendo formas colectivas con altos niveles de identidad cultural²². Si bien esta conclusión es en realidad una respuesta tentativa, puede dar luces para entender porqué el sistema participativo de Cotacachi descansa fundamentalmente, no tanto en la participación individual de los ciudadanos sino en estructuras comunitarias y organizaciones sociales.

22 Uno de los trabajos más interesantes sobre la ciudadanía multicultural proviene del autor canadiense Kymlicka (1996) quien plantea desde una escuela liberal la posibilidad del reconocimiento de sujetos que demandan derechos colectivos, ya sea en el campo de la cultura, en el campo de la representación y en el campo del autogobierno.

Capítulo 3

Actores locales

Introducción

Un primer elemento importante del proceso participativo de Cotacachi tiene que ver con los actores y organizaciones sociales que participan en el mismo. La Asamblea Cantonal se convirtió en el máximo organismo de consulta y representación de la sociedad civil de Cotacachi, reuniéndose sistemáticamente cada año con la participación de más de 200 organizaciones sociales, instituciones, iglesias, grupos de mujeres, juntas parroquiales y fundaciones y más de 600 delegados¹.

De allí que en este capítulo se trata de dimensionar el número, la cobertura, el funcionamiento, el nivel organizativo y la experiencia de lucha y de gestión de los actores locales del cantón. Esto es fundamental si tomamos en cuenta que hay un consenso entre los líderes y un marco normativo que prescribe que la base del sistema participativo no son los ciudadanos particulares sino los actores organizados².

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

1 VI Asamblea, Memoria.

2 Vega, Luz Marina. Presidenta del CIS, Entrevista, Quito, 2003.

Composición social

Tal como se señaló al inicio hay 37.215 personas en Cotacachi según el último Censo³. Entre ellos se pueden diferenciar varios grupos: campesinos pobres y medios, hacendados y capas medias.

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

Se trata de un sector campesino, pero que se va diversificando debido a los procesos de ajuste y modernización, integrando actividades en la artesanía, construcción y comercio. Es un grupo social de alta movilidad social, que aborda esas actividades con un bajo nivel de calificación⁴, que percibe bajos ingresos, con un bajo nivel educativo y que se debaten debajo de la línea de pobreza (que en Cotacachi supera el 70%).

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

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

Ante un medio rural serrano mucho más variado en términos ocupacionales y mucho más inestable en términos de la movilidad espacial de la po-

3 Distribución de la Población, según Parroquias, Cotacachi, Censo 2001, INEC, www.inec.gov.ec

4 5.900 entre 13.400, es decir 45% de la población, Censo 2001, INEC, PEA, según grupos ocupacionales en Cotacachi, www.inec.gov.ec.

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

Por otra parte existe un número importante de campesinos pequeños y medianos, en torno a 1.000 propietarios (25% del total) que tienen entre 5 y 50% ha. Estos controlan también el 20% de la tierra, tienen mejores tierras que el grupo anterior, tienen agua y están ubicadas tanto en la periferia de Cotacachi y las parroquias andinas como en el subtrópico. Entre ellos se encuentran los 400 finqueros cafeteros agrupados en la Corecaf.

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

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

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

Hay presencia de clase media en Cotacachi, sectores vinculados con el truísmo, la artesanía, el comercio, los servicios y la administración pública, básicamente asentada en la ciudad y centros parroquiales urbanos. Hay cerca de 2.000 empleados, técnicos y trabajadores de los servicios, entre ellos 500 profesores⁵. También se puede considerar en este grupo a los operadores de maquinaria de ciertas agroindustrias.

Se trata de un grupo social con mejor nivel educativo y de ingresos pero que es bastante heterogéneo y diverso, pues allí están los sectores que mejo-

5 Censo 2001, INEC, PEA, según grupos ocupacionales en Cotacachi, www.inec.gov.ec.

raron sus condiciones de vida en medio de la expansión turística o de las flores, pero también los dueños de talleres afectados por la crisis de la manufactura del cuero y o el declive de los salarios en el empleo público. De estos últimos también muchos han debido migrar o recurrir al multi-empleo para poder sobrevivir. Hay que anotar además que de este grupo de clase media mestiza salen muchos de los cuadros que llegan a los puestos de poder local y que por lo tanto mantienen gran influencia en las instituciones estatales, el Municipio y también en el campo de los programas de desarrollo.

Nivel organizativo

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

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

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

Si se analiza la composición de la base social de estas organizaciones encontramos a un amplio sector de campesinos pobres en la zona andina, propietarios de minifundios, la mayoría de los cuales comparte su actividad

agrícola con otras como trabajadores de la construcción, artesanos, comercio informal, etc. Un sector de indígenas, especialmente mujeres, trabaja junto con campesinos mestizos en las plantaciones de flores. No hay propiamente una capa media indígena o medianos propietarios, pero si existe una elite educada, no muy numerosa, que ha logrado una presencia en las instituciones del Estado, en el sistema educativo, en organizaciones de desarrollo.

En el caso de Intag se trata de pequeños y medianos campesinos finqueros, hijos y nietos de los antiguos colonos que llegaron de la zona andina de Imbabura y de otras provincias. En el sector urbano hay grupos medios profesionales, maestros y empleados públicos, choferes, artesanos, comerciantes y empleados de servicios privados básicamente vinculados con los servicios de hotelería y turismo.

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

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

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

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

Para tener una idea de los grupos principales en el siguiente cuadro se presentan los datos de acuerdo al tipo de organización (primero y segundo grado), la cobertura estimada de grupos de base y de personas y la frecuencia del funcionamiento⁶:

Cuadro 2
Actores

Actores	Coordinadoras Locales OSG	Organizaciones de base	Número o base	Cobertura	Reuniones
Zona andina UNOCARC		Comunas y asociaciones	43	Familias/ 2.600	Comunidades mensual UNORCAC: anual Directiva mensual
	Juntas de agua (2)	Comunas y asociaciones	14		
	Coordinadoras Cuencas (2)	Comunas y asociaciones	13		
	Juntas Forestales		11		
	Coordinadora de Mujeres	Grupos de mujeres	14		
	Coordinadora de jóvenes	Grupos deportivos y artísticos	50		
Zona urbana	Federación de Barrios	Comités Barriales	15	Familias/600	Directiva: quincenal Barrio: esporádica
Artesanos		Sociedades	3	Personas/300	Esporádica
		Redes	4		
Juntas	Juntas Parroquiales		2		Directivos: quincenal
Sindicatos	Salud, Servidores Municipales Choferes UNE		4	Personas/50	Directiva-semanal Asambleas Trimestral
				60	
				300	
				130	

6 Datos tomados de Entrevistas, 2002/2003 y Memorias, Cuarta Asamblea, Asamblea de la Unidad Cantonal, 1999 .

Actores	Coordinadoras Locales OSG	Organizaciones de base	Número o base	Cobertura	Reuniones
Zona Intag		Recintos	70	Familias/2.000	S/d
	Juntas Parroquiales		4		Quincenal dirigentes
	Coordinación Mujeres	Grupo de Mujeres	9	Personas/100	Mensual
	Núcleo cantonal de Caficultores		1	Personas/400	Semanal directiva

Otros actores

Floricultores	Centro Agrícola		6	Personas/70	S/d
Hacendados	Junta de agua la Marquesa			Personas/50	S/d
Empresas	Asociación de Comerciantes			Personas/50	S/d
Iglesia	Parroquias		6		
Seguro Campesino		Comunidades		Personas/350 ⁷	
Otras ⁸			30		
Total:	9		200		

Demandas e identidades territoriales

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

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

8 Grupos de salud, usuarias de maternidad gratuita y PANN, grupos de padres de familia. También colegios, escuelas y ONG locales como Defensa y Conservación de Intag, DECOIN.

culadas con los temas de recreación y deporte, enfrentar la violencia familiar y los temas de identidad de género y generacional.

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

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

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

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

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

Varias de las organizaciones urbanas se forman al calor de la labor del Municipio y de la Asamblea en los últimos siete años. Tienen demandas sobre la productividad y la comercialización como el caso de los artesanos o el mejoramiento de la infraestructura y la imagen de la ciudad para el turismo como los barrios y los comerciantes de la localidad. En el caso de los actores urbanos se evidencia también una identidad muy marcada por las tradiciones artesanales y artísticas de la cabecera cantonal y por su identificación creciente con los nuevos símbolos de Cotacachi como cantón pionero del desarrollo local. Si bien hay varias organizaciones urbanas como la Federación de Barrios, no hay una organización que aglutine al conjunto de intereses de la sociedad civil, por lo que la población de Cotacachi tiende a identificarse más con el Municipio y la Asamblea.

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

forma de organización territorial y unificada que les dé presencia en el contexto local.

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

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

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

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

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

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

- De iniciativa y gestión de las instituciones de desarrollo públicas o privadas, en la cual los actores juegan un papel de *beneficiarios* de proyectos.

Estos son diseñados, ejecutados y evaluados por las instituciones, se ejecutan con una orientación en muchos casos paternalista, aunque los beneficiarios pueden ser consultados sobre sus problemas y pueden intervenir en espacios y momentos definidos por las entidades de desarrollo.

- De cogestión entre las instituciones y los actores sociales, en donde éstas asumen algunas competencias, pero la responsabilidad sigue en manos de las instituciones. Las organizaciones pueden desarrollar autodiagnósticos, intervienen en la priorización de problemas y alternativas y en algunas fases de la ejecución.
- De gestión de las organizaciones sociales, donde éstas diseñan los proyectos, los ejecutan y evalúan, pero consiguen recursos del estado o las agencias públicas y privadas de desarrollo quienes dan seguimiento o evalúan los procesos, efectos e impactos de los mismos.

Los actores

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

- Zona andina

La UNOCARC⁹, organización de segundo grado, aglutina a 2.600 familias indígenas, aproximadamente 16.000 personas. Esta organización representa aproximadamente al 40% de la población cantonal y a sus 43 cabildos.

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

9 Rafael Guitarra, Presidente de la UNORCAC, Entrevista, 2003, Hugo Carrera, técnico UNORCAC, Entrevista, 2002.

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

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

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

Esto configura una especie de *ciudad dormitorio*, donde por un lado se mantiene la pequeña propiedad para el autoconsumo de la familia, bajo el control de la mujer, pero que debido a su tamaño y condiciones productivas no alcanza para sostener a la familia. De allí que los hombres, desde muy jóvenes, deben migrar a fin de obtener ingresos monetarios. Esto además repercute en la organización comunal:

“En los 50, las comunidades indígenas habían experimentado cambios significativos en sus formas de gestión de los recursos comunales, en el progresivo desgaste de las relaciones de reciprocidad y de solidaridad y en el predominio del manejo familiar de los más importantes recursos productivos”¹⁰

10 Luciano Martínez llama la atención sobre aspectos que no han sido tomados en cuenta en los procesos de desarrollo tales como “el trabajo de las mujeres, la migración, la multiocupación, el excesivo

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

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

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

Pero a pesar de la diversificación social y organizativa, la comuna o la comunidad aparece en el discurso étnico como la base de identidad, tanto por su papel en la representación de intereses, como su rol de autoridad local, cohesión cultural y familiar, memoria colectiva, participación y desarrollo. Las comunidades aparecen como el núcleo duro de la cohesión indígena o lo que Guerrero y Ospina señalan como uno de los marcadores de “el cír-

vo fraccionamiento de la tierra y el minifundismo, la crisis de las relaciones de reciprocidad tradicionales. Martínez, 2002: 7-10.

culo interior” de la identidad indígena, soporte sobre el cual se levanta el tejido social y la presencia política del movimiento.¹¹

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

Capital Social

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

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

11 Ver el análisis sobre la identidad indígena y el poder de la comunidad de Guerrero y Ospina, 2003.

Cuadro 3	
Capacidad organizativa de la UNORCAC	
Grupos	%
Intermediación negociación	80
Enlaces	66
Movilización de recursos	58
Participación	58
Cultura organizacional	56
Liderazgo	52
Sostenibilidad y autonomía	47
Total	60
Fuente: García, Mary. 2001, 191 Elaboración: autor.	

Experiencia de desarrollo

La UNORCAC está manejando actualmente relaciones con ocho agencias de desarrollo y cuatro programas o entidades del Estado. A través de estos nexos la Unión ha manejado recursos que se aproximan a 500.000 dólares anuales de presupuesto¹².

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

12 Hugo Carrera, Entrevista, 2002.

Cuadro 4 Proyectos de UNORCAC¹³	
Período	Proyectos
1977 – 90 Beneficiario	FODERUMA: infraestructura y servicios, acceso al crédito para actividades agrícolas y pecuarias CAAP: capacitación y fortalecimiento organizativo
1990 Cogestión	MBS: red de atención a la infancia con UNORCAC. DRI: crédito, asistencia técnica, obras de infraestructura (Jambi Mascari) DFC: viveros y reforestación, huertos, comercialización, fortalecimiento organizativo, formación de capital humano para la gestión ambiental, coordinación con J. Agua, cooperación de Emelnorte en Imantag y Propafor.
1996 Gestión	Swissaid: sistemas de agua DRI: -segunda fase- sub proyectos de crédito, infraestructura, producción, medio ambiente y desarrollo socio-organizativo FIA: planificación, crédito, a. técnica, capital humano, fortalecimiento OSG JAMBI MASCARI: salud tradicional, parteras, promoción de la salud. HEIFFER/CISP: Agricultura sustentable. UCODEP: agricultura sustentable SAMREM: investigación PRODEPINE: planificación, formación de recursos humanos y fortalecimiento organizativo, en subproyectos de: a) Mejoramiento educativo (infraestructura) b) Lombricultura c) Mediadores (formación) d) Manejo de microcuencas CESA: Imantag -coordinación- riego, forestación, cuidado de vertientes Ayuda en Acción: salud y educación a la infancia. Educación Bilingüe (DINEIB): proyecto de participación y mejoramiento de la calidad de la educación.

13 Fuente: Hugo Carrera, Técnico de UNORCAC, Entrevista, 2002.

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

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

Para ejecutar los proyectos la UNORCAC ha contado con un equipo técnico propio que maneja proyectos y mantiene el enlace con las comunidades, equipo que en momentos ha llegado a superar las 20 personas. En el equipo hay presencia de técnicos mestizos que tienen una fuerte influencia en la Unión. En un estudio realizado sobre formación de recursos humanos por la UNORCAC se señala que la débil presencia de cuadros técnicos indígenas tiene que ver con el bajo nivel de escolaridad y la falta de oportunidades de capacitación profesional para el desarrollo local.¹⁴

La concentración de la UNORCAC en los proyectos de desarrollo tuvo ventajas pero también le trajo problemas: la desatención a necesidades claves de los indígenas, como el de la tierra, un *projectismo* que reducía la actividad de la organización a las metas del proyecto, sin una visión estratégica y programática, la fragmentación de la organización en unidades de proyecto y la confusión de las bases que comenzaban a ver en la UNORCAC no una organización que les representa, sino una ONG o agencia de desarrollo¹⁵.

A fin de resolver dichos problemas la UNORCAC realizó una planificación estratégica el año anterior, para concentrar sus ejes de acción. Ejecutó

14 De la Torre Luis, Entrevista, 2001.

15 Larrea Fernando, Entrevista, 2003.

también una reingeniería de la UNORCAC para que los proyectos se integren en los ejes programáticos y los cuadros indígenas dirijan los equipos técnicos de la organización.

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

Cuadro 5 **Áreas del plan de la UNORCAC**

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

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

Fortalecimiento socio organizativo.

Desarrollo social: salud, cultura, identidad y justicia indígena.

Rol político

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

Las funciones que ha cumplido la UNORCAC, le convierte en un agente de desarrollo rural cubriendo un espacio que no fue cubierto ni por el

Municipio ni por el Estado hasta el año 1996, pero también en un actor político. Por este doble rol la población campesina le ha reconocido hasta no hace mucho como “municipio chiquito¹⁶”, rival desde lo rural con el municipio de raigambre urbana.

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

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

Pese a la descomposición del gamonalismo, con la democracia no se resuelven los conflictos, pues los municipios siguen siendo proveedores de obras y servicios para el mundo urbano. Es más, la incursión de las OSG en el plano del desarrollo, cubriendo un espacio abandonado por el Estado, acentúa la rivalidad con municipios de tradicional raigambre urbana y mestiza. Diferencias clasistas y étnicas, están detrás ausencia de representación del mundo rural en los municipios, fenómeno que se confirma en el plano institucional y legal debido a la confusión de funciones que tiene el municipio y el consejo provincial, pues se asigna el ámbito urbano al primero y a los segundos la competencia del desarrollo del ámbito rural, en la legislación vigente.

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

16 Carrera, Hugo, técnico de UNORCAC, Entrevista, 2002

Situación actual

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

En la toma de decisiones de la Unión tienen influencia los dirigentes-fundadores, muchos de ellos líderes con legitimidad y que tienen la ventaja de tener formación educativa en medio de una población con bajos niveles de escolaridad. Hay continuidad en los dirigentes, debido a que se prefiere a aquellos que cuentan con educación formal. Como se ha señalado anteriormente, hay deficiencias en la comunicación entre dirigencia y bases y un estilo de dirección centralizado¹⁷.

Las mujeres se han agrupado en una coordinadora que cuenta con 500 mujeres organizadas¹⁸ y tienen cada vez mayor presencia en los puestos de dirección de la OSG donde ocupan la Vicepresidencia y seis puestos en el C. Ejecutivo. Mujeres indígenas de la UNORCAC se destacan en el comité de producción y tienen un fuerte liderazgo en salud con el proyecto Jambi Mascari que articula a 120 parteras. Hay que tomar en cuenta que una indígena es concejal y el Comité de Salud ha sido dirigido por la Dra. Luz Marina Vega.

- Zona urbana

La Federación de Barrios¹⁹ agrupa a los residentes del centro urbano de Cotacachi, que asciende aproximadamente a 7.000 habitantes. Hay aproximadamente 800 jefes de familia que intervienen en quince organizaciones barriales. Antes del 96 existió una agrupación tradicional dedicada a las fiestas patronales y que contaba con una adscripción formal de las bases.

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

18 Plan Cantonal de Salud, Comité de Salud, Asamblea Cantonal de Cotacachi. 2002:17 -18

19 Saltos, Ulpiano, Presidente de la FBC, Entrevista, 2003.

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

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

El sector urbano ha alcanzado en estos años una alta representación a la Asamblea²⁰, canalizando más del 50% del presupuesto municipal para inversión²¹. Se auto definen como seguidores del proceso “de manera deliberante y no obsecuentes del alcalde” pero existen sectores que discrepan abiertamente, que critican su labor y que se expresan electoralmente en la oposición. Hay que tomar en cuenta que actualmente 4 de los 7 concejales, es decir la mayoría del Concejo, conforman una mayoría opositora.

En la población urbana es importante contar también con los artesanos y comerciantes del cuero²², pues estuvo tradicionalmente vinculada con la actividad en este sector manufacturera. El cuero fue uno de los tres primeros rubros de ingreso del cantón y una de sus principales fuentes de empleo con más de 1000 personas ocupadas en 407 talleres. Esto se mantuvo hasta

20 VI Asamblea, 2001

21 IV Asamblea, Memoria, Asamblea de la Unidad Cantonal, Cotacachi, 1999

22 Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003.

la dolarización, que produjo una profunda crisis del sector debido a la baja de turistas, la competencia con manufacturas extranjeras, la baja productividad y baja calidad de sus productos. Esto ha provocado el desempleo y el deterioro de los ingresos de las familias urbanas y migración.

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

También en la zona existen varias cabeceras parroquiales como Quiroga e Imantag donde vive también la población mestiza y que están agrupadas en juntas parroquiales²³. Las dos cabeceras reúnen una serie de servicios a su entorno. Sus demandas fundamentales han sido vialidad, infraestructura sanitaria y equipamiento urbano. Las dos parroquias tienen relación con el sistema participativo pero Quiroga se ha involucrado activamente a partir del proyecto FOES que permitió resolver el problema del agua de la parroquia mientras Imantag tiene una mayor distancia con el proceso.

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

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

Cuadro 6

Proyectos de los actores urbanos²⁴

Organización	Proyectos
Jóvenes	Ayuda en Acción: rendición de cuentas. CEP, ARD 3D. proyectos micro empresariales. PGU, Maqui Mañachi. DED (Fondo Alemán) en capacitación y liderazgo y participación ciudadana.
Fed. Barrios	Espacios saludables-Repsol: deshechos sólidos.
Artesanos	Tienda Artesanal: producción y comercialización de artesanías.
Juntas Parroquiales y comunidades de Quiroga.	Proyecto Foes-Municipio-Asamblea Terranova: agua, cuidado de las cuencas, reforestación, educación ambiental en las tres parroquias. Proyectos de: Alcantarillado zona urbana. Agua potable. Casas comunales. Cerramientos. Luz eléctrica. Vialidad, mantenimiento.
Imantag	CESA: sistema de agua.

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

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

- Subtrópico

Las comunidades de Intag y Manduriacos están asentadas en gran parte de los 1300 km. que tiene el cantón, en la zona subtropical²⁵. Desde hace tres décadas el crecimiento de la población en esta zona ha sido vertiginoso llegando aproximadamente a 14.000 personas, de manera que hoy conforman el 40% de la población total. Este sector está dedicado a la agricultura (café) y ganadería, la producción de madera y recientemente al turismo ecológico y al cuidado de la reserva Cotacachi Cayapas.

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

Hace un par de años se hizo el intento de conformar una coordinadora de las Juntas Parroquiales de la zona subtropical, pero desavenencias de diverso orden hizo fracasar la iniciativa. También surgieron dos coordinado-

²⁵ Cabazcango, Joel, Apuela, 2003. Robalino Luis, Quilumbango, Silvia, Entrevistas, Apuela, 2003. Las parroquias de Intag son: Apuela, García Moreno, Peñaherrera, Plaza Gutiérrez, 6 de Julio y Vacas Galindo.

ras rivales que reclaman para sí la representación del sector, un Consejo de Desarrollo formado por las agrupaciones sociales vinculadas con la Asamblea y un Comité de Desarrollo formado por ciertas personalidades y vinculado con el Concejo Provincial.

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

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

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

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

Las Juntas Parroquiales conformadas por sufragio universal en el 2000 han buscando mejorar las vías y la infraestructura de las cabeceras parroquiales, y por otro consolidarse institucionalmente. Esto ha traído conflic-

tos con el Alcalde dado que disputan competencias de gestión y recursos para su parroquia y buscan canalizar las demandas de los recintos con las instancias públicas, especialmente el Concejo Provincial, pasando por encima del Municipio.

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

Cuadro 7	
Proyectos de la zona de Intag y Manduriacos²⁶	
Organización	Proyectos
Jóvenes	Ayuda en Acción: rendición de cuentas CEP, ARD 3D. en proyectos micro empresariales.
Juntas Parroquiales y comunidades de Apuela y Cuellaje	Proyecto Foes-Municipio-Asamblea, Brethren Unida (FBU): agua, cuidado de las cuencas, reforestación, educación ambiental en las dos parroquias.
Intag	DRI: construcción de vías, puentes y saneamiento básico. Ayuda en Acción: educación y salud.
Mujeres Intag	Ayuda en Acción: educación y salud. DECOIN Fundación Brethren Unida: cajas de crédito.

²⁶ Entrevistas a líderes sociales y del sistema participativo, Cotacachi, 2002/2003.

Otros actores

- Floricultores y hacendados²⁷: en general ha existido una desigual distribución de tierras en Cotacachi, que se mantuvo en las últimas décadas pese a la reforma agraria; más bien esa reforma sirvió como una palanca para la modernización agrícola existiendo 50 hacendados que tienen haciendas con un promedio de 500 ha. cada una. Si bien hay que tomar en cuenta que esa extensión se debe a la existencia de una hacienda que supera las 15.000 hectáreas –Piñán-, en la zona andina hay más de 20 haciendas con más de 70 ha. en promedio de extensión. En la zona subtropical se nota mayor concentración debido a las transacciones comerciales, ascendiendo a 30 propiedades con un promedio de 300 ha. (Guerrero, Ospina 2003:24) Hay seis empresas de flores en el cantón, con 600 trabajadores en 70 hectáreas.
- Las empresas producen también frutas y espárragos y tienen una inversión estimada en más de 25.000.000 de dólares. También hay varias decenas de hacendados dedicados a la producción ganadera agrupados en el Centro Agrícola Cantonal, que controlan cerca del 60% de la superficie cultivable en el cantón (Guerrero, Ospina 2003:24). Ni los dueños, ni las empresas agrícolas han intervenido directamente en el sistema participativo pero los floricultores han sido invitados a la realización de un estudio sobre el impacto ambiental y en la salud humana de su actividad agroindustrial. Los grandes hacendados canalizan sus excedentes fuera del espacio local y su influencia y poder se vincula con las instancias nacionales.
- Municipio: si bien no es un actor social, el Municipio es una entidad que ha asumido una gran iniciativa política y económica en el cantón bajo el liderazgo de Auki Tituaña, el primer alcalde indígena. Su rol en la convocatoria de la asamblea cantonal, en la planificación y en la concertación de actores, así como en la formulación y ejecución de las iniciativas de salud, ambiente, turismo, democratización y descentralización del go-

27 Según varios entrevistados, los empresarios no son de lugar, no tienen lazos de pertenencia con Cotacachi, no pagan impuestos ni participan en los espacios de concertación,

bierno local le han permitido ganar una importante credibilidad en la población y le han convertido en un gobierno local que supera el rol tradicional de los municipios en la provisión de servicios. Esta actitud le ha permitido incluso ganar autonomía en relación con los intereses de las organizaciones indígenas y promover una alianza intercultural que sustenta la administración.

- Agencias y fundaciones²⁸: Más de treinta fundaciones y agencias de cooperación trabajan en el cantón, lo cual les convierten en actores gravitantes en el desarrollo zonal. Una parte de estas agencias y ONG han apoyado el proceso participativo y se han involucrado en el Plan de Desarrollo Local. El Municipio logró duplicar su presupuesto con el apoyo externo²⁹. Aparte del apoyo financiero cuentan también con asistencia técnica permanente en Intag, con la UNORCAC, la Asamblea y el propio Municipio. Programas tan importantes como el de salud, medio ambiente o agua, en el caso del Municipio, y el del manejo agro ecológico y reforestación, activación productiva, organización y crédito, en el caso de UNOCARC están sustentados en recursos externos. El Proyecto DRI Cotacachi, respaldado en cooperación española, tiene una larga historia de relación con las comunidades del cantón en la construcción de infraestructura, sector productivo y social. Ayuda en Acción focaliza su atención al sector infancia con fuerte inversión en salud e infraestructura. Los representantes de las Fundaciones y agencias participan activamente en la Asamblea Cantonal y en las mesas de concertación y algunas tienen cuadros técnicos permanentes junto con las organizaciones.

Capacidad organizativa y actoría política

La inquietud que ha guiado este capítulo tiene que ver con la fuerza de los actores sociales. Y esto ha llevado a realizar varias preguntas: ¿Cuál es la capacidad organizativa y política de los grupos indígenas y mestizos? ¿Cuál es el peso de cada uno de ellos en el espacio local?

28 Tabla de ONG.

29 Alcalde Auki Tituaña, conferencia en FLACSO, Noviembre del 2001.

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

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

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

Pero la UNORCAC vive una etapa de *transición*. En primer lugar por el debilitamiento de su base comunal, debido los cambios en la actividad productiva de los indígenas y la migración. En segundo lugar por la presencia de nuevas demandas de sus bases debido a la crisis económica y el deterioro de las políticas sociales del Estado. En tercer lugar porque vive una fase de crecimiento y diversificación de su base organizativa, a lo que se debe agregar la presencia de las Juntas Parroquiales electas en el 2000 que también disputan representatividad y de alguna manera fragmentan la base campesina e indígena³⁰. Y también debido a que el *projectismo* le ha hecho que la OSG y sus cuadros dirigentes debiliten su capacidad de control político y organizativo del proceso.

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

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

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

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

Este es un problema en definitiva, de actoría política. Un problema que tiene que ver con la constitución de la población campesina indígena como sujeto³¹ que ubica sus intereses de fondo, los canaliza, los expresa y tiene capacidad organizativa y política para gestionarlos ante sus interlocutores locales y nacionales.

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

El “capital social”³² acumulado por la UNORCAC es un recurso fundamental pero no suficiente para esa actoría política. Es importante resolver, como señala el estudio mencionado, los problemas en la participación y la

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

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

cultura organizativa, el liderazgo y la sostenibilidad económica y técnica, pero también hace falta que el actor campesino indígena enfrente de manera programática los problemas estructurales que tienen que ver con los recursos naturales, tales como la tierra y el agua, la problemática productiva, el desfase educativo de sus bases, la construcción de un discurso étnico, todo lo cual implica la construcción de un proyecto integrador de desarrollo, la identidad y el poder local.

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

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

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

Y aunque se han mejorado las relaciones interétnicas sobre la base de una política de interculturalidad³³, aún se mantienen prejuicios raciales en la población que tienden a emerger de cuando en cuando, tal como fue el proceso electoral del 2000 en donde la mayor parte de partidos se unieron en torno a un sólo candidato para enfrentar a Auki Tituaña.

33 A comienzos del 2004 se formuló por primera vez una política y plan estratégico en el ámbito cultural.

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

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

Aquí también vale la pena señalar que si bien las políticas del gobierno local recogen intereses de la población urbana y mestiza, hay intereses de fondo de estos sectores que no generan aún una respuesta adecuada, tal como el tema del empleo en el caso de los artesanos³⁴, la educación de la población mestiza, la necesidad de tierra y apoyo a la producción de los campesinos indígenas³⁵, las demandas de descentralización de las competencias ambientales planteadas en conjunto por el Comité Ambiental de Intag y la UNORCAC. Si bien hay un reconocimiento de las organizaciones e instituciones en cuanto representan esos intereses, se advierte cierto desfase entre los intereses de la población y la capacidad de las organizaciones sociales, Municipio y Asamblea para generar propuestas que permitan dar solución a varios problemas estructurales.

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

34 Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003

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

Capítulo 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 cantón¹. 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.

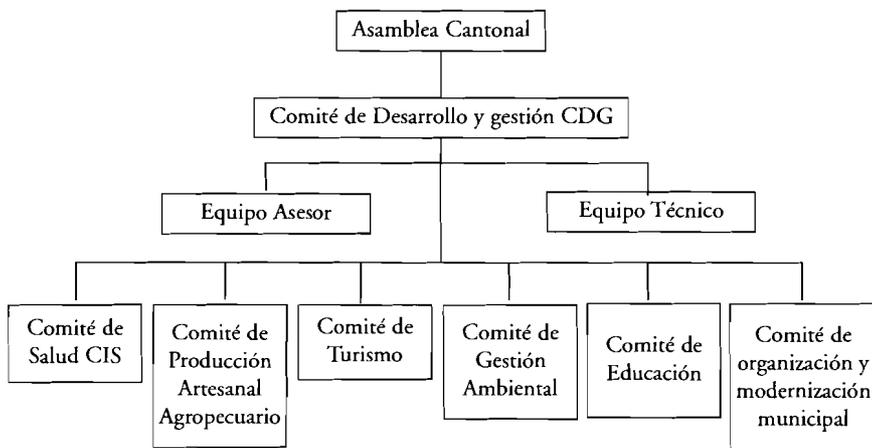
1 Auki Tituaña Conferencia XI 2000

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 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 mu-

nicipal 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 participación²

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

² Fuentes: Entrevistas, Cotacachi, 2002-2003

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 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. Solamen-

te 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 co-gestión 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 gestión³.

- **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 prácti-

3 Dra. Nilda Villacrés. Entrevista. Quito, 2003.

cas 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:

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 orientaciones⁴

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.

4 Espinosa, Patricia. Entrevista. Cotacachi, 2002.

- 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.
- 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”⁵. 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.

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 pagar⁶.

5 Espinosa Patricia. Entrevista. 2002

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.

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”.⁷

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 accio-

6 Espinosa Patricia. Entrevista. 2002

7 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.

nes 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.

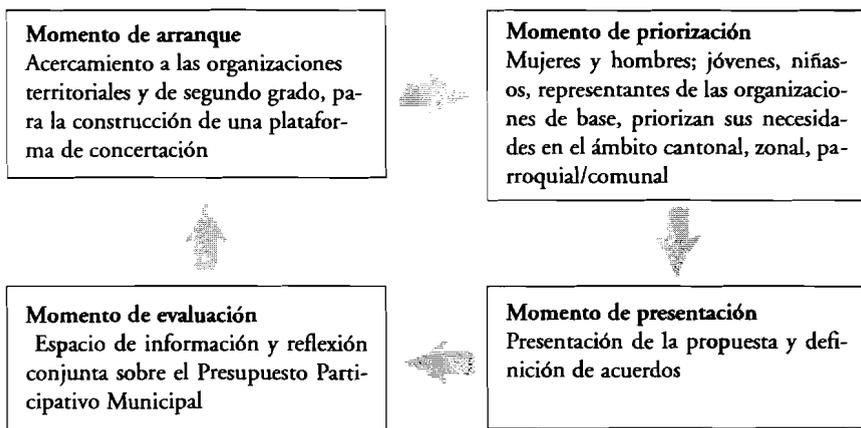
Una gran ventaja del presupuesto participativo es que las obras se definen no porque tal o cual sector es amigo del Alcalde o de su tienda política, sino porque las comunidades definen las prioridades y éstas son acordadas en una deliberación democrática con otras.

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.

¿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 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
Total egresos	2.054.478.00	100.00
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 9 Estructura distributiva	
Rubros	%
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 10	
Presupuesto por zonas	
Zonas	%
Urbana	32
Andina	32
Intag	30
Asamblea	5
Total	100
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”⁸.

8 Espinosa Patricia. Entrevista, Cotacachi, 2002.

Conflictos

Hay varios enfoques que miran lo local como un espacio armónico abstra-yéndose 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 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 11 Opiniones de los actores⁹											
Actores	Educación	Manejo reserva	Descentralización en Salud	Catastro 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	Inst. 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
INTAG S	Favor	Descentraliz.	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
Asamblea cantonal	Favor	Control Municipal	Favor	Favor	Favor	Favor	Favor	N/D	En contra	Críticas	Crédito y empresas
Coop. externa	Favor	N/d	Favor	N/D	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	Crédito y empresas
Floricultoras Hacendados	Indiferencia	En contra	Indiferencia	N/D	Indiferencia	Crítica	En contra	En contra	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
UNE y sind. salud	En contra	Control Municipal	En contra	N/D	Indiferencia	En contra	En contra	N/D	En contra	Críticas	Indiferencia
Concejales de mayoría	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 local¹⁰ 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...”¹¹

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 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*.

9 Fuente: entrevistas a líderes, Cotacachi, 2002/2003. Elaboración autor.

10 Memoria de la Quinta Asamblea, 2000

11 Municipio de Cotacachi Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi, Cotacachi. Segunda Edición, 2001.

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 los padres de familia. (Ortiz 2001^a).

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:

“Las presiones van desde el sobre pastoreo, la deforestación, hasta la contaminación atmosférica debido a la presencia cercana de una fábrica de ce-

mento. Además existen concesiones mineras en las estribaciones noroccidentales y la presencia cada vez mayor de floricultura... La laguna de Guicocha 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.¹²

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 yacimiento¹³”

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 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

12 Espinosa, María Fernanda, 2000. Los criterios del apartado sobre el conflicto ambiental han sido extraídos de esta ponencia.

13 www.decoin.org, XI 2002

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.”(Espinoza, 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 jóvenes¹⁴. 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 Modersa¹⁵, 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 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

14 Vega, Luz Marina, Entrevista, Quito, 2003.

15 Proyecto de Modernización de lo Servicios de Salud, MODERSA, MSP

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”.¹⁶

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 todos¹⁷. 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 ingresos por FODESEC y Ley del 15%¹⁸. 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.

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

17 Capacidad Institucional, Cuadro 12

18 Informe V Asamblea-2000

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 arrimados, 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 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 local¹⁹. En el caso de iniciativas como las del presupuesto participativo

19 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.

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.²⁰”

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.

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.

20 Espinosa, Patricia, Entrevista, 2002

- 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”.²¹

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 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 obser-

21 Espinosa Patricia. Entrevista 2002.

va que los excedentes que se originan en las actividades económicas de estos sectores no se reinvierten en el ámbito local (Guerrero, F,1999:118).

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 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 indígena²².

22 Larrea, Fernando. Entrevista, Quito, 2002

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 Imbabura²³.

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

23 Al menos tiene dos miembros en su directiva y un técnico de la Unión, Miguel Robalino, fue Coordinador provincial en el 2003.

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 Patrio 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 recursos²⁴. 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 In-tag, resistencias que se expresan en el propio Cabildo 2000-2004, donde la mayoría de concejales y el vicalcalde 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 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” (Gret, 2002:38-39).

La Asamblea de Cotacahi 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.

24 “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.

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”²⁵

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.

25 Espinosa, Patricia, Entrevista, Cotacachi 2002

Cuadro 12			
Representantes en la V Asamblea por territorios y sectores			
Total: 606 participantes			
Territorio	%	Sector	%
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 ru-

rales. 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 ²⁶, 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”²⁷.

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”.²⁸

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

26 Esto cambiará con el último reglamento aprobado en el 2003.

27 Guirra, Rafael, Entrevista, Cotacachi, 2002.

28 Espinosa, Patricia, Entrevista, Cotacachi, 2002.

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 Asamblea²⁹, 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.

29 Aunque por lo general las decisiones no se toman por votación sino por consenso.

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 electorado³⁰.

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 un alto grado de rotación en los dirigentes de base y una apertura y flexibilidad para integrar a nuevos actores, pero sí 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.

30 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.

- 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”³¹.

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

31 Espinosa, Patricia. Entrevista, Cotacachi, 2002

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.”³²

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:

“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”³³.

32 Espinosa, Patricia. Entrevista, Cotacachi, 2002.

33 Ibid.

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”³⁴.

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:

“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”³⁵

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

34 Quilumbango, Silvia, Entrevista, Intag, 2003.

35 Guitarra, Rafael, Entrevista, Cotacachi, 2002.

participación de las comunidades, se habla de cosas técnicas con palabras técnicas³⁶.

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”.³⁷ 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...”³⁸ También hay críticas, pues el Presidente de la Junta Parroquial de Apuela afirma: “Los ciudadanos comunes y corrientes no le toman en serio”³⁹.

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 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 don-

36 Gómez, Nicolás. Entrevista 2003.

37 Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003.

38 Saltos Ulpiano, Entrevista, Cotacachi, 2003.

39 Cabzacango, Joel, Entrevista, Intag, 2003.

de 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”(López, 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 co-gestión 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 ciudadanías, 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.

Capítulo 5

Democracia y desarrollo local

Introducción

Una vez analizado el proceso participativo en el anterior capítulo, en éste se trata de analizar los resultados. Al asumir una definición *fuerte* de participación, es importante dar cuenta de las posibles consecuencias que el proceso de Cotacachi tiene en dos campos: la democracia y el desarrollo local.

En este capítulo se analizarán los efectos en esos dos ámbitos. Los dos están vinculados, dado que no es posible entender el desarrollo local, sin comprender el proceso político e institucional que permite a los actores tomar decisiones y no es posible pensar una democracia avanzada sin dejar de tomar en cuenta lo que sucede en el desarrollo económico y social.

El primer aspecto tiene que ver con el debate entre democracia participativa y representativa. Siguiendo a Bobbio, este trabajo analiza la posibilidad de superar una visión dicotómica y plantearse un enfoque de articulación y en ese sentido analizar las relaciones y efectos mutuos entre las dos formas de democracia.

Por otra parte si se habla de impactos en el desarrollo local esto implica analizar los resultados en términos del mejoramiento de la calidad de vida, equidad, gestión local y desarrollo económico local.

Una interrogante recurrente en el debate sobre participación es su eficacia, es decir la capacidad de cumplir metas y obtener logros que justifiquen el esfuerzo de participación de los actores. En el caso de Cotacachi, si bien no hay propiamente una línea de base con la cual se puede comparar los resultados, existen dos censos y se han realizado estudios parciales para los

proyectos en ejecución, de manera que luego de siete años de gestión es posible realizar una aproximación sobre los resultados políticos, sociales y económicos.

A estos aspectos se dedicará este capítulo, iniciando con una reflexión sobre la democracia para luego realizar un análisis de los resultados en cuanto a desarrollo social y económico local y señalar algunos elementos en torno a la gestión local.

Democracia participativa y representativa

Tal como se señaló en el primer capítulo hay un debate clásico en la teoría política entre los defensores de la representación y de la participación. Antes que escoger una de las dos alternativas en este estudio se ha optado por encontrar puentes entre las dos en la búsqueda de una concepción diferente sobre la democracia. En este sentido se ha seguido la propuesta de Bobbio que, ante las “paradojas” de la democracia liberal, admite una diversidad de formas que enriquezcan la democracia.

Pero también se ha planteado la necesidad de superar las concepciones minimalistas tanto en la una y otra democracia. Así se critica a la visión que reduce a la democracia representativa a una serie de reglas de juego y procedimientos acordados por la población para escoger sus mandatarios. También se critica una visión minimalista de la participación que la reduce a un medio que busca mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Para lo primero se ha recogido el aporte de Touraine en cuanto define la democracia por sus adversarios, es decir por las batallas que debe dar los sujetos por construir la libertad y la autonomía. Para este autor la democracia se define hoy en contra del autoritarismo, del fundamentalismo y los mecanismos de alineación de la cultura de masas. Touraine plantea un concepto de democracia de los sujetos, definiéndolos en el campo de la política, de la cultura y de la justicia social.

Si asumimos esta definición para el caso del Ecuador, sería imprescindible tomar en cuenta que los sujetos ciudadanos solo pueden existir dejando atrás relaciones clientelares que subordinan a la población a detentadores tradicionales del poder y a relaciones de discriminación étnica, propias de la herencia gamonal del ande ecuatoriano. La exclusión social constituye también

un *adversario* pues somete a los pobres a la inequidad y por tanto a límites severos que impiden el acceso a niveles mínimos de humanidad, de disfrute de los derechos humanos y sociales y por tanto a relaciones ciudadanas.

De allí que si bien en este estudio se ha escogido un enfoque que valora las potencialidades de la participación, no por ello excluye una definición mas amplia de democracia que incluye la democracia representativa. Las relaciones entre el proceso participativo y representativo tiene en el caso de Cotacachi particularidades que tienen que ver con las relaciones Asamblea-Municipio, la equidad social, la relación entre la sociedad civil y el gobierno local, la existencia y el sentido de los conflictos y el tema de la interculturalidad.

Asamblea - Municipio

Este aspecto está orientado a analizar las relaciones entre la participación y la representación, expresadas respectivamente en la Asamblea y el Municipio, a fin de establecer las influencias mutuas de las dos instancias y el impacto que la participación tiene en la democracia local.

Un primer elemento que resalta es la influencia que tiene el Municipio en la Asamblea. En este sentido podemos partir del papel jugado por el Alcalde, como primer ejecutivo municipal, que fue el actor que convocó al proceso participativo y generó las tres iniciativas que lo han marcado: la convocatoria e institucionalización de la Asamblea, el plan como eje y contenido de su funcionamiento y finalmente el presupuesto participativo.

El Alcalde ha sostenido el proceso con gran voluntad política, aportando racionalidad técnica y sustento administrativo y financiero. El Alcalde también es parte de la Asamblea y juega un rol importante en los comités, directamente o a través de los funcionarios municipales.

Hay un elemento adicional que deben ser considerado en esa relación: la legitimidad del liderazgo de Auki Tituaña. La mayor parte de los dirigentes sociales y políticos expresan su conformidad con el Alcalde, consideran que está llevando una buena labor, que es eficiente, que impulsa una gestión con transparencia, que se puede dialogar con él, que es asequible a las demandas e incluso las críticas de las organizaciones¹.

1 Entrevistas, Cotacachi, 2002/3

Su liderazgo no es solo de los indígenas. Los líderes urbanos y de Intag concuerdan sobre la figura del Alcalde y su rol de conducción de un gobierno *para todos*, que dirige un gobierno para el conjunto de la población. Los primeros reconocen el liderazgo y eficiencia de Auki Tituaña aunque señalan la existencia de resistencia por parte de un sector de la población mestiza y los segundos señalan que en ocasiones el Alcalde se ha hecho más hacia los sectores urbanos. Esta legitimidad del Alcalde que se da en la sociedad civil, ha ido refrendada en las urnas en dos elecciones sucesivas; Auki Tituaña logró un 30% de los votos en el 96 y un 70% de los votos en el 2000.

El papel jugado por el Alcalde ha facilitado la relación entre la Asamblea como instancia de la participación y el Municipio, como gobierno local que depende de los procesos eleccionarios. La Dra. Patricia Espinosa, profesional y residente del centro urbano, ex concejala y actualmente presidenta de la Asamblea, señala, respecto a las relaciones entre la Asamblea y el Municipio.

“La Asamblea y el Municipio son dos estamentos complementarios, la sociedad civil y el estado representado por el gobierno local, cada uno con sus roles, con funciones específicas de acuerdo a las capacidades que han desarrollado, con estructuras que también se han ido modificando de acuerdo a las necesidades del proceso. No se trata de competir entre nosotros sino articular las acciones para sacar un producto más interesante que es el desarrollo local. Intentamos que esta gestión sea compartida. No hacemos cosas individuales, nos cuidamos mucho de no caminar solos.”²

En el caso de Cotacachi, esa relación implica cogestión entre las dos instancias; la Asamblea no es la última instancia que toma las decisiones. El Municipio, cuyas autoridades son nombradas por el sufragio en el marco de la democracia representativa, conserva en su ámbito la toma de decisiones. Las decisiones se consultan e incluso se reciben iniciativas de parte de los actores pero hay un liderazgo incuestionable del Alcalde y un peso considerable del Municipio, como órgano de gobierno.

El Plan, el proceso participativo y las nuevas competencias que trae la descentralización están modificando el rol tradicional del Municipio tanto en términos de superar su rol exclusivo en la dotación de servicios públicos como en su distancia de los ciudadanos.

2 Espinosa, Patricia, Entrevista, Cotacachi, 2002

Esta relación fluida entre las dos instancias no significa que no existan fricciones. Estas se han expresado entre la Asamblea y los concejales de oposición, pues estos se opusieron al presupuesto participativo, reclamando que ese rol por ley, les corresponde a ellos. Lo cierto es que más allá de la oposición política el nuevo mecanismo hace que sean los delegados de la población los que definan las prioridades y los concejales pierden influencia en la negociación de obras y servicios.

Se ha dado, en menor medida, ciertas tensiones entre el proceso participativo y el aparato municipal, pues los actores sociales critican que éste no se ha adaptado con suficiente celeridad y solvencia técnica a los desafíos del plan, la participación y la descentralización. Varios líderes señalan la resistencia de la estructura municipal al cambio y al mejoramiento institucional de manera que podría producirse un desfase con el proceso participativo y la propuesta de desarrollo local. De acuerdo a lo que afirman varios líderes locales se requiere una *reingeniería del Municipio*, que todas las unidades se adapten y contribuyan a la ejecución del plan y que los profesionales y técnicos se capaciten. Por cierto esto implicaría mejores salarios y elevar la cultura tributaria de la población, para lograr la sostenibilidad del proceso.

De allí que se puede afirmar que el proceso de participación ha puesto en cuestión la democracia representativa, en la forma en que existe en el cantón –clientelismo, representatividad urbana, posibles abusos y arbitrariedades - pero también ha sido factor que ha contribuido a la democratización y a ciertos cambios institucionales.

Si se recorre la historia de Cotacachi hasta llegar a la administración actual, se encuentra una estrategia con iniciativa indígena sobre la democracia local, una apuesta al sistema representativo desde 1979 hasta hoy, gran creatividad en el proceso participativo desde 1996 y paralelamente un impulso electoral que le permite ganar la Alcaldía en dos oportunidades.

No habría que dejar de tomar en cuenta que esa apuesta se difunde a otros niveles de la sociedad, en aquello que Bobbio denomina “democratización social”, es decir la democratización de varios ámbitos públicos y privados como la familia, la escuela, los centros de salud, las organizaciones sociales y otras instituciones: asoman nuevos liderazgos, hay mayor presencia de jóvenes y mujeres, rendición de cuentas y mayor control de autoridades, mayor tolerancia y espacios de deliberación de los problemas.

Democracia y equidad social

El sistema participativo por otra parte ha contribuido a la profundización de la democracia orientado claramente en una política de equidad y justicia redistributiva orientado a ampliar y garantizar los servicios sociales.

La transformación del Municipio de su rol tradicional vinculado con las obras públicas del casco urbano hacia un gobierno local que tiene una visión y una estrategia de desarrollo local, ha implicado que el Municipio y en general el conjunto de los actores den atención a la ampliación y mejoramiento de los servicios y a la garantía de los derechos sociales

Los logros obtenidos manifiestan un esfuerzo consistente dirigido a satisfacer las necesidades de los sectores que están por debajo de la línea de pobreza, garantizar por tanto el acceso y la cobertura de la salud y en menor medida de la educación. También ha tenido una preocupación por la garantía de los derechos de las mujeres, de los jóvenes y los niños. Cotacachi ha realizado una fuerte inversión en los servicios básicos mejorando el acceso en electricidad, agua, vías de comunicación y alcantarillado. Han existido proyectos de generación de empleo, aunque con menor impacto. Esta visión de equidad se expresa también en el tema del presupuesto participativo, que pretende reorientar sus recursos en función de beneficiar a todos los sectores de la población integrando criterios de equidad territorial a la hora de distribuir dichos recursos, incorporando indicadores de NBI (necesidades básicas insatisfechas) para el 2004.

A diferencia del Estado, donde se restringen los gastos sociales, en el caso de Cotacachi se amplían tanto por la inversión del Municipio como del aporte de la cooperación. A diferencia de lo que plantean los sindicatos, la construcción del sistema local de salud en el cantón no manifiesta una inclinación a la privatización de los servicios, sino que afirma el rol del sector público. Se trata de un nuevo concepto de lo público, en donde existe corresponsabilidad del Estado y la sociedad, y en donde están presentes los ciudadanos y ciudadanas activamente participando y vigilantes de la garantía de los derechos.

Esto no es solo resultado de un cambio en la misión del Municipio sino también un resultado del sistema participativo, en donde la democratización va simultáneamente a una más justa canalización de recursos. En realidad se trata de una concepción más amplia de democracia que más allá de

las normas y procedimientos, apuesta por la justicia distributiva como parte del desarrollo local.

Si bien no se cuenta con una línea de base y una medición de los resultados, los datos censales dan cuenta de algunos avances. Un aspecto tiene que ver con un mejoramiento substancial de la situación habitacional, particularmente en cuanto a la ampliación de cobertura de los servicios de responsabilidad municipal como agua, alcantarillado, eliminación de basura, así como el de electricidad donde ha puesto énfasis la administración local. Los índices de vivienda y servicios suben un 10% por encima de los incrementos nacionales; hay índices como la electricidad y la eliminación de excretas que se eleva en 25%.

Por otro lado, es interesante que se haya mejorando las viviendas, que ahora son más numerosas, tienen más espacio, cuartos y servicios, lo cual reduce el hacinamiento. Hay otros aspectos de mejoramiento de la vivienda, como la mejora de los materiales, pisos y servicios telefónicos, mientras los hogares consumen más el gas y menos madera o carbón.

Hay que señalar un mejoramiento en la educación, que no tiene que ver tanto con la labor del Municipio, sino de la educación pública y de varias ONG. Se nota una reducción del 9% en el analfabetismo hasta el 2001 y se espera que se reduzca aún más con la campaña que se ejecuta actualmente. Otros indicadores que mejoran son: escolaridad y asistencia a los tres niveles educativos, aunque esto no implica que se haya superado los déficit históricos del sector rural y especialmente en los grupos indígenas del país.

Cuadro 13
Indicadores sociales Cotacachi 1990 2001³

Sector / Indicador	Medida	1990	2001
EDUCACIÓN			
Analfabetismo	% (15 años y más)	31	22
Analfabetismo funcional	% (15 años y más)	48	38
Escolaridad	Años de estudio	3,4	4,5
Índice multivariado de educación (IME)	Índice (sobre 100)	38	40
Tasa de asistencia - 6 a 11 años	Porcentaje	80	88
Tasa de asistencia - 12 a 17 años	Porcentaje	44	49
Tasa de asistencia - 18 a 24 años	Porcentaje	16	15
SALUD			
Muertes con certificación médica	Porcentaje	34	53
EMPLEO			
Población en edad de trabajar (PET)	Número	21407	25058
VIVIENDA			
Viviendas	Número	6859	8263
Casas, villas o departamentos	% (viviendas)	62,7	80,2
Piso de entablado, parquet, baldosa,	% (viviendas)	49,8	67,3
Agua	% viviendas	25	34,0
Alcantarillado	% viviendas	24	38
Sistemas de eliminación de excretas	% (viviendas)	27,1	54,4
Servicio eléctrico ⁴	% (viviendas)	39,2	69,5
Servicio telefónico	% (viviendas)	6	20,5
Servicio de recolección de basura	% (viviendas)	18,4	30
Déficit de servicios residenciales básicos	% (viviendas)	82,5	73,7
Vivienda propia	% (hogares)	78,8	77,6
Personas por dormitorio	Número	3,6	3
Hacinamiento	% (hogares)	43,8	33,3
Servicio higiénico exclusivo	% (hogares)	20,8	37,7
Ducha exclusiva	% (hogares)	19,8	40,1
Cuarto de cocina	% (hogares)	73,8	80,9
Uso de gas para cocinar	% (hogares)	29,2	53,2
Uso de leña o carbón para cocinar	% (hogares)	69,5	45,3

Sector / Indicador	Medida	1990	2001
DESIGUALDAD Y POBREZA			
Incidencia de la pobreza de consumo	% (población total)	84,2	77,7
Incidencia de la extrema pobreza	% (población total)	56,2	52,4
Índice de vulnerabilidad social	Índice (base 100)	71,6	
POBLACIÓN			
Población (habitantes)	Número	33250	37215
Estimación de la población negra rural	% (población rural)	0,6	0,6
Estimación de la población indígena rural	% (población rural)	36,9	36,9

En cuanto a salud Cotacachi tuvo logros notables en atención primaria y mejoramiento de los servicios. Así vemos que la cobertura del parto por personal profesional o capacitado tiene directa relación con el descenso de la mortalidad infantil (de menores de 1 año). La atención del parto por personal profesional, junto a la brindada por auxiliares de enfermería y coma-

Cuadro 14
Cobertura del parto por personal capacitado 2001

	Cotacachi	Alausí	Imbabura	País
Partos atendidos por personal capacitado	624	290	2617	36000
Partos atendidos por personal profesional	139	176	3213	140015
Partos atendidos por vecinos, familiares y si mismo	1	704	308	17095
Número de niños-as nacidos	764	1170	6152	192786
Número de niños-as muertos antes del primer año	10	29	170	4800
%	9	28	25	25

Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales 2001, Elaboración: autor.

3 Fuente: Siise, 3.5, censo 90, Censo 2001 Elaborado y editado por el autor

4 En el 2002-3 se firmaron 30 convenios de manera que la cobertura de electricidad tiende a universalizarse.

dronas entrenadas logran una cobertura del 100% de los partos ocurridos en el año 2001.

Esta cobertura tan alta de la atención del parto se debe a que desde hace 7 años en Cotacachi se va construyendo un sistema local de salud con un enfoque intercultural. En efecto, la tasa de mortalidad infantil para el 2001 es 3 veces menor que la exhibida por el país. Mientras en este cantón 9 de cada 1.000 niños nacidos murieron, en el país, la cifra llegó a 25.

La comparación establecida por la tabla entre Cotacachi y Alausí, demuestra que dos cantones con parecidas condiciones étnicas y distintos procesos de desarrollo, alcancen disímiles resultados en ciertos indicadores sociales claves. Por ejemplo, mientras más de 700 partos ocurridos en Alausí no fueron atendidos por personal capacitado sino por familiares o por las propias mujeres que parían, en el caso de Cotacachi, la cifra fue de uno.

Carácter inclusivo de la democracia local

El Municipio y la Asamblea han tenido flexibilidad para acercar y adaptarse a nuevo grupos, promover la inclusión de los ciudadanos y organizaciones, establecer canales de formación y deliberación, reconociendo la diversidad existente tanto a nivel de edad, como género, actividad económica, territorio, etc. Mientras la democracia representativa establece cada vez mayor distancia entre los representantes y representados, el proceso participativo ha permitido un mayor acercamiento entre el gobierno local y los ciudadanos, reconociendo la diversidad y promoviendo la inclusión de los diversos grupos en base a un discurso de “constitución de ciudadanías” (Guerrero, 1999:5).

Lo significativo de Cotacachi es que se generan relaciones con actores, que desbordan las tradicionales alianzas interclasistas existentes a nivel nacional. La inclusión de un sector significativo de profesionales, maestros, artesanos, habitantes de los barrios y técnicos, pertenecientes a las capas medias de la población, la presencia de campesinos pequeños y medianos de la zona subtropical de Intag, la diversidad de género y generacional, la movilización y actuación de los indígenas, así como la presencia de organizaciones de desarrollo, cada uno con sus propios intereses, revelan que el sistema democrático local ha sido suficientemente flexible y creativo como para incorporarles en el proceso.

Un factor central que tiende a superarse lentamente es el conflicto interétnico. Todos los entrevistados coinciden en el hecho de que se han mejorado las relaciones interétnicas. Varios de los entrevistados reconocen que hay prejuicios raciales pero incluso miden el avance en términos de un “70%”.

Sin embargo hay limitaciones. Nicolás Gómez, por ejemplo, señala:

“Si hay racismo pero poco. Se nota poco racismo. Pero no hay indígenas como empleados municipales ni tampoco en la empresa eléctrica ni comisarios indígenas. En la Municipalidad no hay funcionarios indígenas a parte del Alcalde y una secretaria. En Quiroga y en Cotacachi hay dos instancias de elección de reinas, la mestiza y la indígena”⁵.

Como se ha señalado esos rezagos también se expresan en el espacio participativo en donde temas como idioma, códigos, procedimientos y tiempos no toma en cuenta la presencia de grupos étnicos diferentes y se convierten en límites para la participación de los delegados indígenas.

Para el autor Franklin Ramírez, el involucramiento de los autores en espacios de diálogo y deliberación no se contrapone sino que coadyuva a la “governabilidad participativa” local. Esta la entiende como

“La democratización de la esfera local supone tanto activar la participación y movilización y politización de la población como buscar la renovación compartida de valores, criterios y procedimientos para la administración pública. Estas dos orientaciones apuntan hacia los objetivos de mejorar las condiciones de vida urbana, contribuir a la formación de la ciudadanía, a la erradicación del clientelismo, a la transparencia de la gestión pública y a la distribución más justa de las inversiones y de los recursos públicos. (Ramírez 2001:24)

Este autor sostiene que los procesos de Cotacachi y Guamote han permitido democratizar las relaciones Estado - sociedad, mejorar la eficiencia, asegurar la estabilidad de la administración en dos mandatos y resolver conflictos, aunque reconoce que se mantienen problemas de interlocución mestizos/indígenas y niveles de conflictividad intragubernamental (concejo-alcalde) (Ramírez 2001:77-81).

5 Gómez, Nicolás, Entrevista, 2003

Lo cierto es esa articulación de los actores ha sido un elemento central del “modelo⁶” de Cotacachi. Los conflictos existentes no han pasado a un nivel que obstaculice la labor de la administración y al contrario la presencia de Auki Tituña en dos administraciones ha sido un factor importante para la continuidad de las políticas y el logro de los resultados.

Autonomía de la sociedad civil

La participación implica que los actores de la sociedad civil asuman mayores niveles de autonomía respecto al Estado, es decir que puedan actuar con libertad sin depender de la voluntad o no de una autoridad. En general el fortalecimiento de las organizaciones, la presencia de múltiples demandas e iniciativas, la existencia de un espacio de deliberación y el ejercicio de múltiples formas de participación afirman en Cotacachi una tendencia de autonomía de los sujetos. Es más el peso de actores con propuestas y capacidad de gestión revelan la existencia de una sociedad local “descentralizada” (Ramírez 2001:23), en donde hay múltiples centros de poder que se articulan en el proceso participativo.

Sin embargo, varios líderes y técnicos tienen recelo ante la centralización de las decisiones, que según ellos, se estaría dando en el Alcalde⁷. La relegitimación del Municipio como gobierno local, el liderazgo y presencia del Alcalde, su capacidad de canalización de recursos y la relación directa con las comunidades tanto en la fase de priorización de obras como en la actual fase de presupuesto participativo le han dado al Alcalde, tanto dentro como fuera del Municipio, un poder muy grande que hace que las decisiones importantes pasen por él.

Así, hay el peligro que la participación esté siendo “inducida” desde el gobierno local y que la inclusión tenga como su reverso una subordinación de las organizaciones sociales. A esto hay que sumar las tendencias de debilitamiento de la sociedad local debido a la migración y el empobrecimiento de los campesinos, con la consecuente erosión de las comunidades, el efecto de fragmentación de los actores que traen la existencia de las juntas pa-

6 En los municipios indígenas la participación ha sido un componente, pero no en todos el eje central. Incluso algunos funcionarios de esos municipios han criticado a Cotacachi por “asambleista”.

7 Entrevistas, Cotacachi, 2002/2003.

roquiales, la disputa de los grupos de interés por recursos lo cual genera polos internos rivales en las comunidades y la disputa de clientela entre varias instituciones.

Varios autores señalan la existencia del peligro de un corporativismo en los sistemas participativos, pues se estarían conformando espacios de expresión de intereses particulares, una especie de relación *corporativa*, que facilite la cooptación de la sociedad en el Estado.

En Cotacachi este fenómeno es más una amenaza que una realidad. El proceso de participación es muy dinámico, en general ha existido respeto a las organizaciones sociales y se ha procurado que la presencia institucional externa se supedite a las instancias locales que determinan las prioridades.

La gestión del desarrollo local

De acuerdo al enfoque asumido se podrían distinguir varios componentes de la gestión del desarrollo local que tiene que ver con los actores sociales, la planificación y gestión local, las capacidades institucionales y el manejo de competencias y las relaciones con los actores externos.

A fin de realizar un breve análisis de la gestión en Cotacachi se ha aplicado el instrumento de estándares (Sáenz y otros, 2002) que enfoca el desarrollo local en términos de la institucionalidad del proceso, los logros de gestión y aspectos que permiten su sostenibilidad. Más que indicadores de efectos o resultados, la herramienta analiza la gestión o gerencia local desde el Municipio como ente rector de las políticas. Plantea situaciones deseables y brechas que deben ser superadas.

Se puede constatar, una vez aplicada la herramienta, que Cotacachi cumple en un universo de 62 estándares evaluados, 36 estándares y no cumple 26, es decir que la experiencia tiene un buen nivel de cumplimiento en la mayor parte de indicadores. Esto se reafirma si se toma en cuenta el promedio que supera el 3.50/ 5, lo cual le coloca en un nivel cercano al recomendado (4.00) y en un nivel avanzado para otros municipios.

Cuadro 15				
Estándares de desarrollo en Cotacachi				
Ámbito	Puntaje	Cumplimiento del estándar	Cumplen	No cumplen
Tejido social	4.33	Se cumple a un alto nivel	6	0
Plan local	3.42	Cumple a buen nivel aunque hay aspectos en que no se logran.	3	4
Gestión del plan	3.40	Hay desigual nivel de gestión	4	5
Capacidad institucional	3.60	Hay reconocimiento del alcalde pero dificultades en el desarrollo institucional	4	8
Competencias asumidas	3.30	El municipio ha tomado iniciativa en salud, turismo y servicios y ha dejado otros ámbitos del desarrollo económico y educativo local.	4	4
Temas transversal	3.90	Hay una orientación de la gestión que asume en alto nivel los enfoques de genero, intercultural y ambiental con equidad	7	3
Articulación a sistemas nacional	2.50	Hay un bajo nivel de cumplimiento por la falta de coordinación provincial y nacional aunque se tiene un buen nivel de coordinación local	7	2

Agrupando los resultados según los niveles de gestión, se distinguen tres niveles:

I.- Calidad de la gestión: hay un cumplimiento por sobre el Estándar o cercano a lo deseable en los indicadores de tejido social (4.33), planificación (3.42) y ejes transversales (3.90), lo cual revela las fortalezas en la participación y el trabajo concertado con la Asamblea, contando con una fortaleza en el plan y la aplicación de enfoques.

I.1.- Tejido Social: tiene una alta calificación y cumplimiento por la existencia de un mapeo de actores, alta cobertura de la organización so-

cial y existencia de la Asamblea con una estructura y funcionamiento permanente. Sin embargo hay un estilo centralizado y deficiencias en la cultura participativa de la base. También le afecta a este estándar la falta de personería jurídica de varias organizaciones sociales en la zona subtropical. Las capacidades organizativas existentes, sin embargo, son un factor de sostenibilidad del proceso.

I.2.- El plan es una herramienta orientadora, elaborada con participación de la población. Tiene líneas estratégicas, pero originalmente no contó con proyectos que permitan su operación. Luego se formularon planes sectoriales y territoriales en varios ámbitos que buscan sintonizar con el PDL. Hay fuerte inversión en servicios básicos, que ha sido el ámbito tradicional de los municipios y también en salud y turismo, en menor medida en medio ambiente y producción. No hay proyectos con impacto en educación, empleo y producción agraria. El presupuesto se ha adaptado a las prioridades del Plan de manera parcial y ahora responde al presupuesto participativo.

I.3.- Ejes transversales: hay orientaciones hacia la equidad social, sustentabilidad y enfoque de género. Las mujeres no han logrado mayor presencia en puestos de responsabilidad en el Municipio pero sí en instancias participativas, contando con varios proyectos con perspectiva de género. Se ha logrado una inversión mayor en grupos que están por debajo de la línea de pobreza y en menor medida en grupos vulnerables. Hay una actividad sostenida en relación a la cultura y la identidad local y la declaración del Cantón Ecológico le permitió orientar su rumbo hacia un desarrollo con sustentabilidad.

II. Nivel aceptable pero con debilidades en gestión del plan (3.40), capacidades institucionales (3.60) y competencias asumidas (3.30). Se nota el giro del Municipio de su rol tradicional de proveedor de obras hacia un papel más activo en la promoción del desarrollo local.

II.1. Gestión del Plan: hay un buen nivel de gestión de recursos y concertación interinstitucional, que ha sido la clave del éxito del proceso. Se cuenta con espacios de rendición de cuentas y se hace seguimiento, pero no se tiene un sistema de información, evaluación o procedimientos de reclamos. El presupuesto participativo asegura un

cumplimiento mayor de la inversión y se cuenta con fuerte contraparte de las comunidades en ciertas fases de la gestión.

II.2. Capacidades institucionales: hay un positivo nivel de reconocimiento de la población y de liderazgo interno del Alcalde, se ha avanzado en el marco legal pero institucionalmente algunas dependencias se articulan y otras no al plan. Se han creado al menos cuatro empresas y tercerizado dos centros recreativos municipales, además de crear dos direcciones departamentales. Sin embargo hay resistencias al cambio en la estructura municipal, faltando un rediseño institucional y hay deficiencias en los sistemas técnicos de apoyo tales como información, seguimiento y control. Hay procesos de capacitación para el personal, cursos y pasantías, pero sin un plan preciso. Hay procesos de mediación de conflictos, pero por parte de la Asamblea y la UNORCAC. El presupuesto participativo le ha dado al Municipio un rol importante en la negociación con los actores en el último período.

II. 3. Competencias: se asumen competencias en salud y turismo y se generan ordenanzas en medio ambiente. Hay algunas acciones de control y mejoramiento vial y fuerte inversión de mejoramiento de los servicios, aunque no hay planes en estos campos de tradicional competencia del municipio. Tampoco se han hecho proyectos de mayor impacto en el campo productivo. Se ha iniciado la concertación en el tema de infancia.

III. Alianzas: hay un bajo desempeño en relaciones pues aunque la estrategia de concertación con agencias es exitoso, la relación con gobiernos locales vecinos y a nivel regional es inexistente. Hay conflictos con algunas parroquias y en el plano nacional no hay lazos de coordinación encontrando también dificultades de relación con el Estado (2.50).

Inversión

Uno de los logros del gobierno local y de las organizaciones sociales ha sido el concertar con organizaciones internacionales y nacionales de cooperación que le han permitido canalizar recursos de manera considerable. En los dos períodos aparte de la inversión del gobierno municipal se ha destacado el

aporte de 22 agencias, al que debe agregarse el presupuesto de la UNOR-CAC que cuenta también con el apoyo de cooperación internacional.

Tal como se ve en el siguiente cuadro tenemos una inversión promedio anual aproximada de 2.100.000 anuales, de los cuales el 41% proviene de fuentes municipales, el 46% de cooperación y 13% de aporte de la comunidad. Esto significa que por cada dólar que pone el Municipio logra una inversión adicional de más de un dólar tomando en cuenta la cooperación y el aporte de la comunidad en fuerza de trabajo, materiales o alimentos.

Es significativo que buena parte de este aporte se haya destinado a la inversión. Tal como se ha señalado en el presupuesto participativo la mayor parte está destinada a dicha inversión, aunque en varios años el monto más significativo va para obras e infraestructura básica. Por ejemplo en el 2000 casi el 40% se destinó a obras de rehabilitación y adcentamiento urbano, mientras que en el 2002 se destinó un importante porcentaje a electrificación rural.

Como se ha señalado en varias oportunidades la debilidad de este esquema de financiación está en primer lugar en la dependencia del 95% del presupuesto municipal al Estado Nacional de manera que no hay autonomía financiera en base a recursos producidos localmente y en segundo lugar a la presencia de cooperación vía proyectos que en cualquier momento se terminan.

Cuadro 16				
Aportes financieros para el desarrollo local				
Institución	Presupuesto 1996-1999 ⁸	Presupuesto 2000-2003 ⁹	Total	%
Ayuda en Acción	589.000	2.400.000		
HEIFFER	2400	80.000		
PRODEPINE (8 proyectos)	45.000	120.000		
PGU	10000	30.000		
TERRA NUOVA	45.000	400.000		
CEPAR	200000	80.000		
DRI (Cotacachi)	248.525	470.000		
Fundación Brethen Foes	50.000	400.000		
Espacios Saludables		50.000		
UNORCAC		1.500.000		
DFC	6700			
MODERSA Banco Mundial	50.000			
FONGERES BID	50.000			
Ciudad Pana	15000			
PETRA BID	11700			
Mayuimañachi/Kellogg	210.000			
UCODEP	60.000			
IEE	37.000			
Médicos sin Fronteras	340.740			
FEPP	26.000			
IBUS Dinamarca	40.000			
CRIC ITalia	11.000			
Total ONG OSG	2.048.065	5.530.000	7.578.065	46
Municipio	2.243.596	4.828.000	7.071.596	41
Comunidad	643.750	1.553.700	2.197.450	13
	4.935.750	11.911.700	16.847.111	100

8 Ramírez, 2001:53

9 Entrevistas, Cotacachi, 2002/2003.

Desarrollo económico local

La zona mantiene una fuerte desigualdad en la propiedad de la tierra y también la heterogeneidad estructural típica de la economía ecuatoriana con un polo moderno de alta inversión y rentabilidad, junto con la economía agrícola de autosubsistencia y en la zona subtropical pequeñas y medianas fincas con producción de ganado, café y madera¹⁰.

También hay un sector manufacturero-artesanal textil y de cuero y algunos establecimientos turísticos tanto para el turismo extranjero como el sector de altos ingresos, y en menor medida para el turismo nacional masivo.

Uno de los problemas crónicos del cantón es la migración para obtener recursos en la construcción, el empleo doméstico y el comercio informal. Detrás de este fenómeno están elementos estructurales del agro como la atomización de las unidades productivas, la falta de tierra y recursos para la producción agrícola así como la inexistencia de incentivos para la producción artesanal. El excedente fundamental de la zona se produce en las haciendas florícolas y hortícolas, excedente que no es canalizado por los actores locales ni se reinvierte en el cantón.

En el caso de Cotacachi se ha producido un deterioro en los indicadores de empleo e ingresos. No se ha podido establecer una comparación precisa y fundamentada en estos aspectos sobre el antes y después del proceso¹¹, sin embargo aparecen varios hechos y señales negativas en estos aspectos.

- Un nivel de pobreza que supera el 78%¹².
- Altos niveles de desempleo y subempleo que llegan 50% en la zona rural.¹³
- Alto nivel de migración que se estima en un 60%.¹⁴

10 Un factor importante que parecería contribuir al "éxito" del proceso de Cotacachi, sobre todo en la primera administración de Auki Tituaña, tuvo que ver con el auge turístico de la provincia de Imbabura antes de la dolarización y con ello la expansión de la hotelería, la artesanía, el comercio y los servicios, en particular debido a la afluencia de turistas colombianos.

11 En el Siise se utilizan indicadores diferentes para medir la pobreza: en 1990 (por consumo) y 2001 (NBI).

12 Siise 3.5 Censo 1990-Censo 2001

13 Municipio de Cotacachi, CIS. Plan Cantonal de Salud, Cotacachi: 2002:39

14 Municipio de Cotacachi, 2002:48

Toda esta situación se ha deteriorado en estos años, especialmente por la dolarización que ha provocado el colapso de sectores productivos importantes, situación que es corroborada por todos los entrevistados¹⁵.

Ante esta situación las organizaciones sociales cuentan con varios proyectos como el de producción de café orgánico, las fincas agroecológicas tanto en la zona subtropical como andina, la cooperativa de ahorro y crédito, bancos comunales de los grupos de mujeres, varias tiendas de productos artesanales, empresa de turismo comunitario y varias microempresas.

El Municipio por su parte ha impulsado la empresa mixta de turismo, la empresa mixta del mercado y ha formado varias empresas, tales como la farmacia, el almacén de la red artesanal, y en conjunto con los jóvenes dos empresas para la administración de centros recreacionales. Un campo importante de inversión obedece a la prioridad en el turismo, por lo cual ha realizado importantes inversiones en la rehabilitación urbana de Cotacachi, a fin de atraer los visitantes a la ciudad y a la principal atracción del cantón, la laguna de Cuicocha.

El proceso ha contribuido a la multiplicación de iniciativas locales, comunitarias, zonales, parroquiales y cantonales que expresan un ambiente favorable al emprendimiento, a la puesta en marcha de empresas, a la ejecución de proyectos novedosos en el manejo de micro cuencas, ligando medio ambiente y agro ecología, así como en la promoción de programas turísticos comunitarios y ambientales, a la extensión de círculos de crédito y microempresas, a la gestión de novedosos proyectos de descentralización en salud, etc.

En general si bien han existido proyectos interesantes en el campo económico el problema desborda la capacidad de acción de las organizaciones y del gobierno local, y no se ha configurado una política consistente de desarrollo económico. Es probable que esta situación se deba a la falta de solución del problema agrario en Cotacachi. A diferencia de otros sectores de la sierra andina, en Cotacachi ni existió una reforma agraria radical que liquide al latifundio de manera que los campesinos, con minifundios cada vez más pequeños, han visto reducido y afectados su propia base de sustentación productiva. Hay retos importantes en lo que tiene que ver con la tierra, la producción agrícola y artesanal, la dinamización del comercio al in-

15 Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003 y Saltos Ulipiano, Entrevista, Cotacachi, 2002

terior y fuera del cantón, todo lo cual debe enmarcarse en una visión del desarrollo económico compatible con la conservación de los recursos naturales de la zona.

Un laboratorio

Cotacachi es un laboratorio vivo de participación y desarrollo local, en gran parte sustentado en la vitalidad del tejido social y el liderazgo de la Asamblea y el Alcalde. Ha logrado importantes resultados en varios ámbitos en donde se ha demostrado una importante capacidad de negociación, gestión y canalización de recursos por parte de los actores locales, pero en general el proceso se topa con límites que ya no dependen solamente de la iniciativa local sino que responden a la estructura socio-económica del país, a la falta de un entorno favorable y a la ausencia de políticas nacionales que contribuyan al desarrollo local.

Se trata de una experiencia local donde existen actores que buscan cierto equilibrio en las realizaciones, que se preocupan de aspectos ambientales y de equidad social pero cada uno funciona aún con una lógica sectorial. Se han puesto algunas bases para un proyecto de desarrollo económico local, se tiene una idea de la vocación ambiental y turística del cantón y se tiende a pensar integralmente, pero aún sus elementos están disociados y hay desarticulación con procesos de escala provincial o regional.

Si analizamos las diversas variantes del desarrollo local en Cotacachi se estaría dando una mixtura entre una que busca mejorar las condiciones locales para atraer el turismo e integrarse en las corrientes del comercio y un desarrollo basado en procesos endógenos, que construye relaciones horizontales entre los actores y que es refractario a modalidades de desarrollo inducidos por el capital global. Entre los desafíos que se plantean las experiencias productivas está el tema de agricultura sustentable y la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de las economías campesinas y la construcción de la sustentabilidad desde los espacios locales.¹⁶

16 Larrea, Fernando. Entrevista, Quito, 2002

Capítulo 6

Conclusiones

Conclusiones

Uno de los debates más importantes de las ciencias sociales en la última década se ha dado sobre los factores que determinan los cambios del régimen político y la democracia. Algunos autores ponen énfasis en la iniciativa de la sociedad y en la presencia de actores que comparten una cultura democrática; otros autores subrayan las reformas de la propia institucionalidad política, atendiendo aspectos de gobernabilidad o mediante procesos de reingeniería institucional.

También el tratamiento del desarrollo local está contagiado por ese debate, pues si Arocena plantea como elemento clave la sociedad, la presencia de actores que tienen una fuerte identidad local y la existencia de proyectos e iniciativas para impulsar el desarrollo y Putnam desarrolla la categoría de capital social como factor central para el cambio y el desempeño institucional en Italia, Castells “asocia lo local con lo municipal reconociéndole como el escalón estatal más cercano de la sociedad civil” (Torres 1999:13).

Los actores

En este estudio hemos asumido un enfoque orientado por la primera posición. Se plantea que son los actores y la capacidad organizativa de los actores, los que determinan el proceso de cambio de Cotacachi, renuevan la democracia y avanzan en el desarrollo local.

La organización campesino indígena, los actores ambientalistas y finqueros de Intag y los artesanos, profesionales y pobladores de la zona urbana constituyeron una alianza social plural, que posibilitó el cambio democrático desplazando a los grupos mestizos más conservadores y enfrentando a actores empresariales y políticas que vienen del espacio nacional bajo una orientación neoliberal.

En general, se ha señalado que las organizaciones representan a sus bases en la reivindicación, propuestas y gestión de una variedad de demandas sociales. El ejercicio de planificación presente a lo largo de estos siete años entre las organizaciones de Cotacachi constituyó una escuela para el reconocimiento de su identidad e intereses y desarrolló conciencia de sus derechos.

Los diversos actores se expresan como un tejido social descentralizado que tiene autonomía ante el estado y el gobierno local, un tejido social plural, que proviene de varias corrientes y polos, territoriales, sociales y étnicos, lo cual constituye un elemento clave para el desarrollo de la democracia local de Cotacachi.

Sin embargo se ha encontrado problemas que afectan a la base social de las organizaciones, como la migración, al tiempo que fenómenos de dispersión y fragmentación de las comunas. A esto se suma la existencia de un estilo de dirección centralizado, deficiencias en la información y la democracia interna y un comportamiento reivindicativo, excesivamente dependiente de los recursos y la *tecnología* del desarrollo, lo que limita la formación de un liderazgo político claro de los actores sociales en la Asamblea de la Unidad Cantonal.

Detrás de este último fenómeno es indudable la presencia e influencia de las agencias de desarrollo que han desplegado una variada panoplia de recursos y herramientas que influyen en los actores, condicionan sus intereses, orientan sus demandas y afectan su autonomía. El paternalismo de las agencias genera actitudes en la población, que descuida su desarrollo en base a los recursos y capacidades endógenos, neutraliza la necesidad de una agenda política y debilita la sustentabilidad del proceso.

Por otra parte la desconexión de los empresarios genera un fuerte desequilibrio, dado que sus relaciones gremiales y políticas se dan con el Estado nacional, sin mostrar mayor interés en lo local. Esto afecta el sistema participativo ya que los ejes de producción del excedente no están bajo control de los actores locales.

El espacio público

La Asamblea de la Unidad Cantonal es la expresión de la sociedad civil y del sistema político local, un espacio público de diálogo y cogestión de los actores sociales. Esta instancia tiene una representación más o menos equitativa de la población mestiza e indígena, de jóvenes, niños, mujeres, de campesinos, artesanos y profesionales y de los tres territorios en que está conformado el cantón: Intag, zona urbana y zona andina rural. Es la instancia que condensa el proceso de participación asentado en la red organizativa y que reconoce básicamente a los delegados de las agrupaciones colectivas, lo cual le da fortaleza pero también una limitación, a la hora de comprometer a los ciudadanos de manera individual, particularmente a la población desorganizada.

Aunque la presencia indígena es importante no debe dejar de considerarse que se trata de un cantón con una importante población mestiza, de manera que la política de interculturalidad impulsada por el Municipio y la Asamblea ha sido adecuada para conseguir un avance en las relaciones interétnicas.

Se ha definido el carácter de la Asamblea como de *cogestión* con el municipio dado que hay una construcción de las decisiones vía consultas, propuestas, planificación, deliberación y consenso. La ventaja de la Asamblea es que ha sabido elevar el tema de la democracia de lo micro a lo local pero constando algunas limitaciones que provienen del repliegue de la UNORCAC en ciertos momentos, de la falta de sistemas de información y evaluación, de los conflictos internos en los temas ambientales, de educación o impositivos, que no se han resuelto. Estos conflictos hasta hoy no han afectado substancialmente la marcha del proceso, pero pueden convertirse en obstáculos y provocar una erosión de la legitimidad de la instancia participativa.

Se trata de un proceso que mezcla un tipo de participación social y política, pues si bien existen lineamientos estratégicos, en ocasiones se pierde un horizonte global de desarrollo local y se limita a sumar reivindicaciones particulares. Hay vacíos en la definición de criterios de representación lo cual revela debilidades en la perspectiva de que sectores deben estar beneficiados del proceso a largo plazo. Igualmente no está claro el rol de la Asamblea como espacio de conducción política frente a un ejecutivo local que podría reproducir, con otro alcalde y a escala municipal, los rasgos autoritarios del presidencialismo ecuatoriano. Además se nota ciertas inconsistencias en los

mecanismos de vigilancia y evaluación, que probablemente están conectados con la falta de profundización de una cultura democrática en la población.

Sin embargo es indudable que el proceso participativo ha permitido que los actores sociales intervengan en niveles de poder y control sobre el gobierno local, logrando ampliar la democracia, institucionalizar la participación en la asamblea y establecer nuevas relaciones entre la sociedad civil y el municipio, lo que ha redundado a su vez en una ampliación de las competencias del gobierno local, asumiendo la transferencia de funciones importantes como en salud, al tiempo que desarrollando su rol de rectoría y legitimidad.

Uno de los elementos significativos del proceso ha sido el constatar la construcción de derechos a partir de la movilización social. Tal como señala Sinesio López, la protesta social construye ciudadanía y en el caso de Cotacachi la movilización ha venido articulada a una amplia y variada práctica de los derechos en el campo de la lucha social, la demanda de servicios y los diversos ámbitos económicos, culturales y políticos del desarrollo. La asamblea, como espacio público, y el municipio, como instancia de gobierno, han jugado un papel de legitimación y reconocimiento práctico de la ciudadanía, en medio de la ausencia del Estado y de su larga crisis como factor unificante de la comunidad política nacional.

Participación y gobierno local

Las relaciones entre la Asamblea y el Municipio se han desarrollado en un proceso que tiene conflictos pero que al mismo tiempo es mutuamente beneficioso, al potenciar las ventajas de la democracia participativa y de la representativa. Los niveles de cogestión, la apertura del Municipio a los actores ciudadanos, la transparencia y rendición de cuentas así como el compromiso del alcalde con el Plan y el presupuesto participativo resuelto por la sociedad civil revelan un proceso de *democratización* de la democracia en el plano local.

Esto no significa que no haya resistencias al cambio en la gestión institucional, que provienen de la propia estructura administrativa del Municipio y sobre todo del Concejo Municipal donde existe un sector de oposición que no tiene un lugar preciso en el gobierno local, pues las redes participativas y la Asamblea se relacionan directamente con el ejecutivo muni-

cial sin pasar por los canales de negociación clientelar que pasaba tradicionalmente a través de los concejales.

El Municipio efectivamente amplía sus competencias hacia salud, turismo, cultura; ha comenzado a intervenir en temas como medio ambiente y promueve proyectos con cierto impacto en la economía y la producción. Esto sin embargo se ha realizado sin dejar las competencias tradicionales, pues como se ha visto gran parte de la inversión municipal se ha dirigido a las obras y servicios básicos.

De esa manera el Municipio se va transformando en gobierno local que amplía su radio de acción, tiene mayor peso en la definición de las políticas locales y tiene mayor legitimidad. El Alcalde ha jugado un rol importante tanto por su voluntad política como por su liderazgo, en ocasiones cubriendo un vacío de dirección política que le dejan los actores sociales.

Probablemente esta tensión entre un tejido social fuerte pero sin una actoría y una agenda política clara, deja un vacío que es cubierto por la presencia del Alcalde Auki Tituaña, que une de una manera bastante original varias características en su liderazgo: su formación profesional y capacidad gerencial, su discurso e identidad indígena y su gran capacidad de negociación con los sectores mestizos de adentro y afuera del cantón.

Esta articulación entre la capacidad organizativa de la UNORCAC y el liderazgo del Alcalde se puede explicar por otro factor histórico señalado anteriormente. La UNORCAC, si bien nació de un conflicto étnico pronto recibió la influencia de la FENOC (hoy Fenocin), que era parte de una corriente clasista y contestataria que le limitaba en su actoría política. Es decir si bien la Unión tenía gran influencia en la zona andina y una fuerte experiencia en el campo reivindicativo y de desarrollo, e incluso tenía representantes suyos en el Concejo, no se ha logrado conformar una fuerza política que con autonomía articule a los demás actores interesados en el cambio y se posicione en el escenario político local. Mientras tanto el Economista Auki Tituaña, que viene de las filas de la CONAIE, cuenta en el 96 con un discurso político y étnico definido y reivindicaba la necesidad de acceder al poder.

De allí que si la Unión aportaba su *capital social*, Auki Tituaña contribuyó con el discurso étnico y político y con ello se establecía una alianza, que en muy pocos lugares y circunstancias se ha dado, entre una organización filial de la Fenocin y un militante reconocido de las filas de la CONAIE. Por cierto se trata de una alianza entre un sector campesino indígena rural y un

profesional indígena del sector urbano, que no ha dejado de tener tensiones, pero que ha sido la forma particular en la cual se desarrolló y resolvió la necesidad del poder local por parte de los actores locales de Cotacachi.

Esa alianza fue clave para llegar al gobierno en el 96, pero en lo posterior se amplió dado que grupos de las capas medias de la cabecera cantonal y los campesinos de Intag se acercaron al constatar los logros de la gestión del nuevo Alcalde. Así, en base a la consolidación de esta alianza social intercultural y la credibilidad conseguida en la población, Auki Tituaña fue reelegido con el 70% de los votos.

Generalmente se piensa, para quienes miran el proceso desde afuera, que el cambio de Cotacachi ha sido posible solo por la presencia de Auki Tituaña. Nadie puede dudar de la importancia del liderazgo indígena, pero el factor determinante está en el tejido social, la conformación de una elite intercultural y la construcción de un espacio público que ha impulsado las transformaciones del cantón. No habría sido posible el cambio en Cotacachi sin esa variada, policéntrica, autónoma y creativa red social existente desde la sociedad.

Desarrollo social y económico

Pese a no contar con una evaluación a fondo de los cambios ocurridos en las condiciones de vida de los habitantes, se puede afirmar que ha existido un mejoramiento importante en el campo de la salud, vivienda y servicios básicos. El proceso ha devuelto la iniciativa a la población y Cotacachi es un laboratorio de iniciativas y experiencias de desarrollo en el medio ambiente, turismo, producción. Esto, trae una suerte de relegitimación del sector público, pues tanto la Asamblea como el Municipio se proyectan como instancias públicas que garantizan derechos y construyen ciudadanía.

Siendo un Municipio con un alto nivel de pobreza, la importancia dada a la salud y los servicios básicos revela que los actores locales han dado prioridad a lo social en la perspectiva de generar mejores condiciones de vida con un desarrollo equitativo. Un aspecto clave en este sentido es que si bien el gobierno local ha asumido una concepción más amplia de su misión, no ha podido descuidar el hecho de que su población sigue demandando inversión y mejoramiento de los servicios básicos.

En el análisis realizado sobre los estándares de gestión se advierte logros importantes en la planificación, gestión e integración de nuevas competencias revelando un cambio hacia un gobierno que se responsabiliza del desarrollo local.

El rezago en el tema de educación, revela un vacío que incide en múltiples ámbitos de la vida, en la cultura democrática de la población, en la generación de equipos técnicos locales para el desarrollo socio ambiental y en el propio liderazgo político. Los problemas educativos generan a la larga un problema serio en la sostenibilidad del proceso y en el desarrollo humano.

Hay varias limitaciones que tienen que ver con la persistencia de una estructura agraria heterogénea y de modos de producción disociados pues coexiste un polo de alta inversión y rentabilidad, junto a un sector de pequeña producción campesina para el autoconsumo y las fincas pequeñas y medianas dedicadas al café y la ganadería en la zona subtropical. Esta disociación se expresa en la falta de una propuesta de desarrollo sustentable y manejo de los recursos naturales para la zona, elemento que junto con el control del excedente agrícola, la viabilidad de las economías campesinas y la problemática del empleo, son claves de cualquier propuesta sustentable de desarrollo en el cantón.

Un aspecto que no ha sido examinado en este estudio pero que probablemente está afectando a la propia sostenibilidad del proceso tiene que ver con los problemas de *escala*. No es posible impulsar procesos de desarrollo si no se toma en cuenta que su realidad local es una parte de una realidad más amplia. La economía de Cotacachi está conectada con el mercado de Otavalo, y tanto a nivel agrícola como turístico, dependen en buena medida del dinamismo de la economía del cantón vecino. La reserva Cotacachi Cayapas atraviesa tres cantones y dos provincias, de manera que su manejo no puede resolverse sin una cooperación con los gobiernos vecinos. Hay obras y servicios públicos con una dimensión que excede la capacidad de un cantón pequeño como Cotacachi y que requiere estrategias provinciales y regionales. De manera que no será posible para Cotacachi impulsar una estrategia consistente de desarrollo sustentable si no se toma en cuenta estos problemas de escala.

Esto también se refiere a la articulación del territorio. El proceso político ha propiciado la coordinación de los actores de tres territorios, el andino indígena, el mestizo urbano y el campesino subtropical, pero econó-

mica y ambientalmente se mantiene la desarticulación. A nivel de comercio, Intag tiene una fuerte conexión con Otavalo y Manduriacos con los cantones del noroccidente de Pichincha. Hay de hecho una diversidad de pisos ecológicos que no se pueden articular sin propuestas de desarrollo sustentable coherentes. Un líder de la zona subtropical decía “de Cotacachinos separa una cordillera”. Se nota la carencia de carreteras, vías de comercio y de comunicaciones que les articule y es evidente la desconexión de sus mercados.

La renovación de la democracia local

El proceso participativo para el desarrollo local de Cotacachi revela una apuesta democrática de la organización indígena y de varios actores locales. La existencia de una apuesta a las elecciones desde 1979 y a la democracia directa desde 1996, integrando elementos comunitarios, participativos y representativos, abren el camino para la construcción de una democracia avanzada en el marco de la precariedad e inestabilidad del régimen democrático representativo a nivel nacional. Esa experiencia se sustenta en el ejercicio de la ciudadanía, que implica la práctica y el reconocimiento de derechos civiles, sociales, políticos y de identidad para toda la población.

Lo significativo del proceso en el campo político es que el movimiento indígena local apostó desde el propio retorno constitucional a la democracia. Se podría afirmar que en el caso de Cotacachi el sector indígena es un actor que apuesta a la democracia representativa primero, y que luego apuesta a renovar la democracia con la participación. En ese sentido este estudio de caso da elementos para rebatir a quienes consideran al movimiento indígena como un sector rezagado de la modernidad que asume conductas contrarias a la democracia.

Si bien en este estudio no pretendía analizar el componente étnico se puede afirmar a manera de hipótesis que las comunidades han sido un elemento clave en el proceso democrático local y que están interpelando a la democracia local para que se amplíe y asuma una definición multicultural. El Alcalde ha manifestado en varias ocasiones que el acceso al gobierno local fue y es una estrategia de construcción de la plurinacionalidad. Sin embargo esta investigación no aporta elementos para afirmar o negar dicha

afirmación pero si plantea una serie de interrogantes trascendentales que deberían ser contestados en un estudio posterior.

Esta apuesta democrática se sustenta en una agenda de desarrollo que tiene un contenido de equidad social y justicia distributiva y componentes importantes en el campo ambiental, cultural y económico, especialmente turístico. Se trata de una agenda, que aunque parcial e incompleta, entra por sus contenidos de equidad e interculturalidad, en conflicto con la agenda neoliberal imperante en el país.

Seguramente es esa fuerte identidad indígena que marca y le da significación al territorio, esa extensa red social, ese proceso de democracia con una visión de equidad lo que ha hecho de Cotacachi un referente nacional.

Pero también Cotacachi paga, de alguna manera, su carácter pionero: se da un avance de la experiencia local en medio del rezago de los procesos nacionales. Hay que señalar que el Estado, debilitado en su rol de rectoría, abandonando sus anteriores competencias en el desarrollo económico y social, pero al mismo tiempo condicionado por las políticas de ajuste y un mayor alineamiento con las políticas transnacionales, no cuenta con políticas públicas destinadas a dar un marco de apoyo a los procesos locales y más bien cuando aparece, como en el caso de la dolarización juega un rol negativo que afectan seriamente la economía y la institucionalidad local.

Por otro lado hay que señalar que pese a que Cotacachi ha sido un referente para los propulsores del desarrollo local en el país, y pese que ha contado con un gran respaldo de redes de cooperación y movimientos globales, ha mantenido cierta distancia de los actores y las instancias públicas nacionales.

En esta distancia se puede incluir incluso al movimiento indígena. Si bien éste ha planteado a Cotacachi como un *modelo* no ha logrado formular una propuesta programática consistente para orientar los gobiernos locales. Las experiencias existen en estado práctico, con todas sus virtudes y limitaciones, y aún no se extraen todas las lecciones para formular lineamientos para la construcción de poderes locales democráticos.

Pero obviamente lo local, y en el caso que nos ocupa, un cantón pequeño, no puede desarrollarse aisladamente de lo nacional. Se trata de un proceso que no se podrá afirmarse si no se soluciona ese desfase. Por un lado en términos políticos, los actores sociales y políticos nacionales deben recoger las experiencias, tomar en cuenta las diferencias, pero también formular

propuestas de desarrollo, descentralización y democracia participativa coherente y por otro, en términos institucionales, en la medida en que el Estado debe apoyar lo local con políticas nacionales adecuadas.

Las enseñanzas que este estudio de caso nos deja, es que si bien es un proceso exitoso en la participación de los actores y la renovación de la democracia local, así como en la consecución de mejoras en el acceso a los servicios sociales, el contexto generado a partir del Estado central deja mucho que desear y puede poner en peligro los avances logrados.

En las experiencias de los gobiernos locales, los actores van dando respuestas políticas y soluciones técnicas novedosas a los problemas que van enfrentando. Pero si esta creatividad no se desarrolla a nivel regional y nacional, si no se cuenta con políticas públicas en los diversos ámbitos del desarrollo económico, social o ambiental, los procesos locales pueden ser afectados.

Por ello no se puede pedir a Cotacachi que vaya más allá de lo que ha ido si no se resuelve este desfase, no es posible que la estrategia de construcción del poder local pueda madurar si no cuenta con un proyecto político nacional que le dé sentido. Y seguramente es esa limitación la que está afectando ya al proceso revelando límites, algunos de los cuales se han analizado en este estudio.

Bibliografía

- Aja, Eliseo. 2002. *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. México: Alianza Editorial.
- Albó, Xavier. 1991. "El retorno del indio, estudios y debates" en: *Revista Andina*. Diciembre
- Alfaro, Rosa María y otros. 1994. "Entre públicos y ciudadanos" en: *Revista Comunicación y cultura política*. Lima: Calandria.
- Alfaro, Rosa María. 1995. "Una mirada cultural a lo político" en: *La Piragua No. 10*, Santiago: Ceaal.
- Arocena, José. 1995. *El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad, CLAEH.
- Astellara, Judith. 1995. "El pensamiento feminista de la ciudadanía" en *Teorías Feministas*. Madrid: Editorial Estudios.
- Astudillo, Jaime. 1992. "El marco político jurídico para la participación comunitaria: el caso ecuatoriano" en *Desarrollo Local 11*. Quito: IULA CELCADEL.
- Banco Mundial. 1994. *El Banco Mundial y la participación*. Washington: Banco Mundial, 1994.
- Banco Mundial. 1997. *El Estado en un Mundo de Transformación, Partes I y II*. Washington: Banco Mundial.
- Barrera, Augusto 2000. *Acción colectiva y crisis política*. Ponencia al Encuentro de Historia. Cuenca.
- . 2000. *Ecuador, un modelo para desarmar*. Quito: Abya Yala.
- Blanes, José 2000. *La Descentralización en Bolivia, avances y retos actuales*. Quito: FLACSO, Parlamento Andino, OEA, Noviembre.

- Bobbio, Norberto. 2001. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Boisier, Sergio y otros. 1992. *La Descentralización: Eslabón Perdido de la cadena de transformación productiva con Equidad y Sustentabilidad*. Santiago: Naciones Unidas.
- Boneninger, Edgardo. 1995. *Reforma y Modernización del Estado en América Latina*. Santiago: Ilpes, Reforma y Modernización del Estado.
- Bravo Elizabeth. 1991. *Diagnóstico preliminar ecológico del cantón Cotacachi*. Quito: Acción Ecológica. Mimeo.
- Burgwald, Gerrit, Sáenz Alvaro. 1998. *¿Planificación comunitaria vs. Clientelismo político? El caso de Quito*. México: SNV.
- Burgwald, Gerrit y Cuellar, Juan Carlos. 1999. *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales*. Quito: SNV, Abya Yala.
- Bustamante, Fernando. 1997. *¿Qué democracia? Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de Milenio*. Quito, Ecuador: Debate, Caap, 42.
- . 1999. *Las Políticas de las autonomías*. Quito, Ecuador Debate No. 48, Diciembre.
- CAAP. 1991. *Prediagnóstico y Estrategia de Desarrollo de Cotacachi*. Quito. Mimeo.
- Cacia Bava, Silvio. 1995. "La Situación de los Gobiernos Locales en el Brasil" en *Descentralizar en América Latina*. Quito: PGU, Serie de Gestión Urbana Vol. 3.
- Calderón, Fernando. 1986. *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires: Clacso.
- Calderón, Fernando; Hopenhayn, Martin; Ottone, Ernesto. 1996. *Esa Esquiva Modernidad: Desarrollo, Ciudadanía y Cultura en América Latina y El Caribe*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Calderón, Fernando; Jellin, Elizabeth. 1996. *Clases y movimientos sociales en A. Latina, perspectivas y realidades*. Buenos Aires: Estudios Cedes.
- Calderón, Julio. 1992. *Democracia y participación*. Perú: Cidap.
- Carusso, Arlés. 1997. *La descentralización en Montevideo, sistematización de la experiencia de gestión local del municipio del Frente Amplio*. Montevideo. Fotocopia.
- Carrión, Fernando. 1998. *La Descentralización en Ecuador*. Quito. Fotocopia. Universidad Andina.

- CEPAR. 1998. *Diagnóstico de Base en el Cantón Cotacachi*. Cotacachi, Comité Intersectorial de Salud.
- CONAIE. 1994. *Proyecto político de la CONAIE*. Quito: CONAIE.
- Coraggio, José Luis. 1996. *La Agenda del desarrollo local*. Ponencia presentada en el seminario “Desarrollo local, democracia y ciudadanía”. Montevideo.
- Darquea, Gonzalo. 1998. *Planeación estratégica municipal*. Quito: IULA.
- . 2002. *Criterios básicos para la participación ciudadana en el desarrollo local*. San Salvador: FISDL.
- De la Torre, Luis. 2001. *Diagnóstico Formación y Capacitación de los Recursos Humanos Técnicos de la UNORCAC*. Cotacachi. Versión electrónica.
- Dilla Alfonso, Haroldo. 1997. “Pensando la alternativa desde la participación”, en *El Mito de la Gobernabilidad*. Quito: Trama Editorial.
- Dos Santos, Wanderley, Guilherme. 1996. *Como se construye ciudadanía*. Río: Institutos de Pesquisas.
- Ecuarunari. 1997. *Propuesta Asamblea Constituyente. Constitución política del Estado plurinacional*. Quito.
- Escobar Arturo, Alvarez, Dagnino. 2001. *Política Cultural y Cultura Política*. Bogotá: Alfabuara.
- Espinosa, Fernanda. 2000. *Descentralización, poderes locales indígenas y manejo de los recursos naturales en el Ecuador*. Ponencia presentada en Seminario Ambiental, Quito, FLACSO. Versión digital.
- Evers, Tillman. 1984. *Identidad, la faz oculta de los movimientos sociales*, Buenos Aires. Fotocopia.
- Fadda, Guilietta. 1997. *Revisión crítica del concepto de Participación*. Buenos Aires. Fotocopia.
- Fleury, Sonia. 1994. *Estado sem Cidadãos*. Río de Janeiro: Ed. Fiocruz.
- Frazer, Nancy. 1997. “Repensando la esfera pública. Una Contribución a la Crítica de la Democracia Realmente Existente”, en *Revista Ecuador Debate*. Quito.
- Fundación Observatorio Social del Ecuador. 2003. *Índice del entorno social de los niños 1972-2001*. Quito. Mimeo.
- Galilea, Sergio; Guzmán, Luis. 1995. *El Proceso de Descentralización en Chile*. Quito: PGU, GTZ, Serie Gestión Urbana No. 3.
- Gallegos, Fernando. 2000. *Proceso de Planificación Local Participativa*. Quito: AME.

- García, Mary y otros. 1999. *Cotacachi: Capitales Comunitarios y Propuestas de Desarrollo Local*. Quito: IEE, APN, Abya Yala.
- García, Mary. 2001. *Unorcac Proceso Organizativo y de Gestión*. Quito. Xerocopia.
- Garretón, Antonio. 1996. *Movimientos sociales y procesos de democratización*. www.uchile.cl, Abril.
- González, Raúl. 1999. *Desarrollo local*. Montevideo: Municipio de Montevideo. Ponencia Seminario Desarrollo Local.
- Gret, Marion; Sintomer, Yves. 2002. *Portoalegre, los desafíos de la democracia participativa*. Quito: Ciudad, Abya Yala.
- Guerrero, Andrés. 1993. "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica" en: Adrianzén, Alberto, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: Instituto de estudios peruanos. IEP - Institut français d'études andines. IFEA.
- . *Las Juntas Parroquiales, un nuevo espacio público político*. Informe de Investigación. Flacso.
- Guerrero, Fernando. 1999. "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi" en: *Ciudadanías Emergentes*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.
- Guerrero Fernando y Ospina Pablo. 2003. *El Poder de la Comunidad. Movimiento Indígena y ajuste estructural en el Ecuador*. Buenos Aires: Clacso-Asdi.
- Ibarra, Hernán. 1997. *Participación política indígena y cambios en el poder local*. Quito: IBIS Dinamarca. Mimeo.
- . "Negación, exaltación y desencanto de las culturas populares en América Latina" en: *Ecuador Debate No. 41*. Quito: CAAP, agosto.
- INEC. 2001. *Anuario de Estadísticas Vitales*. Quito.
- Jellin, Elizabeth. *sf*. *Hacia una Cultura de la participación y la ciudadanía: desafíos para un mundo mas equitativo*. Buenos Aires. Fotocopiado.
- . 1995. ¿Cómo construir ciudadanía? Buenos Aires, Revista Europea de Estudios de A. Latina y El Caribe, N37, 1995.
- Klikberg, Bernardo. 1999. *Siete tesis no convencionales sobre participación*. Barcelona: Pnud, Instituciones y Desarrollo, Diciembre.
- Kymlicka Will. 1966. *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós. Barcelona.

- Kymlicka Will, Wayne, Norman. 1996. *El Retorno del Ciudadano, rev. La Política.*, España: Universidad de Ottawa.
- Leal, Antonio. 1995. “La política en el fin de siglo, democracia y derechos de la ciudadanía” en: *La Piragua, No. 10*. Santiago: CEAAL.
- Lechner, Norbert. 1990. *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: FCEM.
- López, Sinesio. 1997. *Ciudadanos Reales e Imaginarios*. Lima: Ids.
- Martínez, Luciano. 2002. “Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano”, en: *Ecuador Debate N° 55*.
- . 2003. “El Capital Social en Tucayta” en: *Construyendo Capacidades Colectivas*, Tom Carrol. Ed. Quito, Heiffer, FIA.
- Municipio de Cotacachi, Memorias de las Asambleas Cantonales de Cotacachi, 96, 97, 98, 99, 2.000, 2.001, 2.002
- Municipio de Cotacachi. 2001. *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*. Cotacachi Segunda Edición.
- Municipio de Cotacachi. 2002. CIS. *Plan Cantonal de Salud*. Cotacachi.
- Municipio de Cotacachi. 2003. *Ayuda Memoria Proceso Descentralización de Salud*. Formato Digital. Municipio de Cotacachi.
- Muñoz, J. Pablo. 1999. “Indígenas y gobiernos locales” en: *Ciudadanías Emergentes*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.
- Muñoz, Francisco. 1998. *Asamblea, análisis y propuestas*. Quito: Trama, Copilación.
- O’Donell, Guillermo. 1997. *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- ODEPLAN. 2000. La planificación en el Ecuador. Quito: Odeplan.
- Ojeda, Lautaro. 1995. *Experiencia de descentralización en A. Latina*. Quito: AME GTZ.
- . 2000. *La Descentralización en el Ecuador*. Quito: Ceplaes, Abya Yala.
- . 2001. Elementos Conceptuales, en *La Descentralización en El Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Ortiz Crespo, Santiago. 1997. *Participación ciudadana y desarrollo local*. Quito: ACJ, Julio.
- . 1998a. *Participación Ciudadana, Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado*. Quito: Universidad Andina - ACJ de Ecuador.

- . 1998b. *Las propuestas de Descentralización en el Ecuador*. Quito: ACJ.
- . 1998c. “Las Asambleas Ciudadanas” en: *Iconos, No. 3*. Quito: FLACSO.
- . 2001a. *La educación en el Cantón Cotacachi*. Monografía. Maestría de Desarrollo Local. Quito: FLACSO.
- . 2001b. *La Agenda 21 y el Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*. Monografía de la Materia Globalización y desarrollo Local, Maestría de Desarrollo Local. Quito: FLACSO.
- . 2001c. *Análisis del Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*. Monografía de la Materia: Instrumentos de Gestión Local, Maestría de Desarrollo Local. Quito: FLACSO.
- Oxfam. 1997. *El escenario de la participación en Colombia*. Lima. Fotocopia.
- Pachano, Simón. 1986. *Pueblos de la Sierra*. Quito: Pispal-IEE.
- . 1996. *Democracia Sin Sociedad*. Quito: ILDIS.
- . 1997. “Democracia, Orden y Conflicto”, Ecuador 79-94” en: *Democracia*. Quito: ILDIS.
- Palma, Diego. 1995. “Ciudadanía y Educación Popular” en: *La Piragua, No. 10*. Santiago: CEAAL.
- Philips, Anne. 1996. “Deben las feministas abandonar la democracia liberal” en: Carmen Castells (Compda) en: *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Putnam, Robert. 2000. *Resultados de las Autonomías Italianas, Haciendo funcionar la democracia*. Editada por Patricio Donoso. Quito: CORDES, Cuaderno No. 4.
- Ramírez, Franklin. 2001. *La política del desarrollo local*. Quito: PGU CIUDAD.
- Ramón, Galo. 1999. *Movimientos sociales y actores locales, Cotacachi: Capitales Comunitarios y Propuestas de Desarrollo Local*. Quito: IEE, APN, Abya Yala, y otros.
- . 2003. “Movimientos sociales y actores locales” en: *Construyendo Capacidades Colectivas*. Tom Carrol Editorial Quito, Heiffer, FIA.
- Reis Fabio, Wanderley. 1998. “Civismo, intereses y ciudadanía democrática” en: *Construir la democracia*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Riofrío, Gustavo; Santana, Pedro. 1987. *La participación ciudadana en proyectos de mejoramiento urbano*. Quito.

- Rodríguez, Alfredo. 1994. *La descentralización en América Latina*. Chile: Conferencia Electrónica, Descentralización.
- Rufián, Dolores ; Palma Eduardo. s/f . *La Descentralización, Problema Contemporáneo de América Latina, Cap.I y II*. ILPES.
- Sáenz Andrade, Álvaro y otros. 2002. *Estándares para el Desarrollo Local*. Quito: Ame.
- Sánchez Parga, José. 1995. *Lo Público y la Ciudadanía en la Construcción de la Democracia*. Quito: ILDIS.
- Santos, Boaventura de Souza. 2003/8/3 “Para Ampliar el Canon Democrático, Introducción” en www.ces.uc.pt/bss/documentos.
- Sartori, Giovanni. 1998. “En defensa de la representación política” en: *Claves de la razón práctica*. Fotocopia. Abril.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1997. “Las organizaciones indígenas, actores emergentes en América Latina” en *Revista de la CEPAL 62*. Santiago: CEPAL.
- . 1999. “Los Derechos Indígenas: algunos problemas conceptuales” en: *Construir La Democracia : Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad En América Latina*. Jelin - Hershberg Coordinadores. Caracas: Nueva Sociedad.
- Torres, Víctor Hugo. 1999. “Guamote: el proceso indígena del gobierno municipal” en Torres, Víctor Hugo y otros, *Ciudadanías emergentes, Experiencias democráticas de desarrollo local*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, COMUNIDEC, RIAD, ACJ, ABYA YALA, Quito, 1999, pp. 15 a 38.
- . 2000 . “El desarrollo Local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos” en: *Ciudadanías Emergentes*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.
- Touraine, Alain. 1994. *¿Qué es la democracia ?* Madrid: Gallimard, temas de Hoy.
- Velásquez, Fabio. 1993. “Participación y reforma del Estado en Colombia” en: *Modernización Municipal, planeación participativa, organización social y movilización comunitaria, Cuaderno 11 de Desarrollo Local*. Quito: IULA, CELCADEL, Marzo.
- . *La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática*. www.descentralización.com.
- Velásquez, Fabio; González Esperanza. 1994. *Gestión de los servicios públicos y participación en Colombia*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Participación y servicios públicos. Cali.

- Walter, Michael. 1996. "La crítica comunitaria al liberalismo" en: *La Política*. Barcelona: Paidós.
- Young, Iris Marion. 1996. "Vida política y diferencia de grupo, una crítica del ideal de ciudadanía universal" en: Carmen Castells (Compda), *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós.

Leyes

- Constitución Política de la República del Ecuador, Cep, Julio 1997, Quito.
- Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Congreso Nacional, Quito.
- Ley de Régimen Municipal Cep, Julio 1995, Quito.
- Ley de Régimen Provincial Cep, Julio 1996, Quito.
- Ley del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, Cep, 1997, Quito.

Otros

- Secretaría Técnica del Frente Social. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE,
 - Versión 2.5, 2002
 - Versión 3.5, 2003
- Signos, ACJ, Quito, 1997-99
- Intag, www.decoin.org

Entrevistas (2002-3)

Líderes sociales

1. Saltos, Ulpiano Presidente de la Federación de Barrios, Entrevista, Cotacachi, 2003
2. Alvear Leonardo, Comité de Artesanos, Entrevista, Cotacachi, 2003
3. Gómez, Nicolás Dirigente de Junta de Agua, Entrevista, Cotacachi, 2003
4. Carrera, Hugo Técnico de UNORCAC, Entrevista, Cotacachi, 2003

5. Guitara, Rafael Presidente de UNORCAC, Entrevista, Cotacachi, 2003
6. Andrango, Alberto ex Presidente de UNORCAC y ex concejal, Entrevista, Quito, 2002
7. Andrango, Segundo ex Coordinador Técnico UNORCAC, Entrevista, Cotacachi, 2002
8. Quilumbango, Silvia Coordinadora de Mujeres de Intag, Entrevista, Apuela, 2003
9. Cabazcango Joel Junta Parroquial de Apuela, Entrevista, Apuela, 2003
10. Terán, William Junta Parroquial de Quitoga, Entrevista, Cotacachi, 2003
11. De la Cruz, Pedro ex Presidente de UNORCAC, Entrevista, Quito, 2003

Directivos del sistema participativo

1. Tituaña, Auki, Alcalde Conferencia, Flasco, Quito, 2001
2. Espinosa, Patricia, Presidenta de la Asamblea, Entrevista, Cotacachi, 2002
3. Gordillo, Salomé Directora de sub centro de salud, Entrevista, Cotacachi, 2003
4. Vega, Dra. Luz Marina Coordinadora Cis, Entrevista, Quito, 2003
5. Juárez, Magdalena Cis Jambi Mascari, Entrevista, Cotacachi, 2003
6. Villacrés, Dra. Nilda Técnica del CIS, Entrevista, Quito, 2003
7. Galindo Rubén Director de Red Dineib, Entrevista, Cotacachi, 2003
8. Nájera, Saul Profesor Escuela Hispana, Entrevista, Cotacachi, 2002
9. Bonilla, Concepción Comité de Producción, Entrevista, Cotacachi, 2003
10. Muñoz, Marcelo Coordinador Turismo, Entrevista, Cotacachi, 2003
11. Calderón, Alfredo Coordinador Jóvenes, Entrevista, Cotacachi, 2003

Técnicos municipales

1. Estrada, Arq. Guillermo, Jefe del Dpto. de Planificación. Municipio de Cotacachi, Entrevista, Cotacachi, 2003
2. Grijalva, Francisco, Jefe del Departamento de Gestión Ambiental. Municipio de Cotacachi, Entrevista, Cotacachi, 2003.

3. Saltos, Tatiana Presupuesto participativo Municipio, Entrevista, 2003

Entidades públicas, ONG, otros

1. Margarita Velasco, Coordinadora del Postgrado de Salud Pública y Secretaria Ejecutiva del Observatorio de la Infancia de Ecuador, Quito, 2002,2003
2. Larrea Fernando, HEIFFER, Quito, 2003
3. Cabascango, Lic. Gonzalo, PRODEPINE (Imbabura), Entrevista, 2003
4. Vásconez, Arq. Jaime, PGU, Entrevista, Quito, 2003
5. Oviedo, Dr. Nelson, CEPAR, Entrevista, Quito, 2003
6. Landeta, Carlos, DRI (Cotacachi), Entrevista, 2003
7. Pazmiño, Sra. Rosana, Proyecto Desarrollo Forestal Comunitario, Entrevista, 2003
8. Médicos Sin Fronteras, Entrevista, Ibarra, 2003
9. Almeida, Ruth, Ayuda en Acción, Entrevista, Cotacachi, 2003
10. Velasco, Arq. Byron, Ayuda en Acción, Entrevista, Cotacachi, 2003
11. Robalino, Luis, Fundación Brethren, Entrevista, Intag, 2003
12. Quinde, Antonio, Director del Instituto Pedagógico Bilingüe de Qui-loag y primer presidente del Ecuarunari, Entrevista, Cañar, 2003.
13. De la Torre. Luis, Entrevista, Consultor Proyecto de Formación y Capacitación de los Recursos Humanos de la UNORCAC, Ibarra, 2003

Este Libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2004
en la imprenta RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador