

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

**Santiago Ortiz Crespo**

**Septiembre 2003**

**FLACSO - Biblioteca**

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

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

**Programa de Políticas Públicas**

**FLACSO SEDE ECUADOR**

## ÍNDICE

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

FLACSO - Biblioteca

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

**FLACSO**  
Biblioteca

## **CAPITULO 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 organizaciones<sup>119</sup>.

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

---

<sup>119</sup> Entrevistas, Cotacachi, 2002/3

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 electorarios. 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.”<sup>120</sup>.

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.

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

---

<sup>120</sup> Espinosa, Patricia, Entrevista, Cotacachi, 2002



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 No.13**  
**INDICADORES SOCIALES COTACACHI 1990 2001<sup>121</sup>**

Sector / Indicador	Medida	1990	2001
<b>EDUCACIÓN</b>			
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
<b>SALUD</b>			
Muertes con certificación médica	Porcentaje	34	53
<b>EMPLEO</b>			
Población en edad de trabajar (PET)	Número	21407	25058
<b>VIVIENDA</b>			
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 <sup>122</sup>	% (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

<sup>121</sup> Fuente: Siise, 3.5, censo 90, Censo 2001 Elaborado y editado por el autor

<sup>122</sup> En el 2002-3 se firmaron 30 convenios de manera que la cobertura de electricidad tiende a universalizarse.

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
<b>DESIGUALDAD Y POBREZA</b>			
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	
<b>POBLACIÓN</b>			
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 comadronas entrenadas logran una cobertura del 100% de los partos ocurridos en el año 2001.

**CUADRO No. 14**  
**COBERTURA DEL PARTO POR PERSONAL CAPACITADO 2001.**

	COTACACHI	ALAUÍS	IMBABURA	PAIS
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.

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”<sup>123</sup> .

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”<sup>124</sup> .

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.

---

<sup>123</sup> Guerrero C Fernando, 99, Pag. 5

<sup>124</sup> Gómez, Nicolás, Entrevista, 2003

Para el autor Franklin Ramírez, el involucramiento de los actores en espacios de diálogo y deliberación no se contraponen 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).

Lo cierto es esa articulación de los actores ha sido un elemento central del “modelo<sup>125</sup>” 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 Tituaña 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

---

<sup>125</sup> 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 “asambleísta”.



autonomía de los sujetos. Es más el peso de actores con propuestas y capacidad de gestión revelan la existencia de una sociedad local “descentralizada<sup>126</sup>” (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 Alcalde<sup>127</sup>. 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 parroquiales, 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,

<sup>126</sup> Ramírez Franklin. La política del desarrollo local Pgu Ciudad, 2001 Pg. 23

<sup>127</sup> Entrevistas, Cotacachi, 2002/2003.

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<sup>128</sup> 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.

---

<sup>128</sup> Sáenz, Alvaro, 2002

**CUADRO No.15**

**ESTÁNDARES DE DESARROLLO DE COTACACHI**

<b>ÁMBITO</b>	<b>PUNTA JE</b>	<b>CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDAR</b>	<b>CUMPLE N</b>	<b>NO CUMPLE N</b>
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 nacionales	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.

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

1.2.- 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.

1.3.- 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 UNORCAC 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 adecentamiento 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 No. 16**

**APORTES FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

INSTITUCIÓN	Presupuesto 1996 1999 <sup>129</sup>	Presupuesto 2000-2003 <sup>130</sup>	Total	%
<b>AYUDA EN ACCIÓN</b>	589.000	2.400.000		
<b>HEIFFER</b>	2400	80.000		
<b>PRODEPINE (8 PROYECTOS)</b>	45.000	120.000		
<b>PGU</b>	10000	30.000		
<b>TERRA NUOVA</b>	45.000	400.000		
<b>CEPAR</b>	200000	80.000		
<b>DRI (COTACACHI)</b>	248.525	470.000		
<b>FUNDACIÓN BRETHEN FOES</b>	50.000	400.000		
<b>ESPACIOS SALUDABLES</b>		50.000		
<b>UNORCAC</b>		1.500.000		
<b>DFC</b>	6700			
<b>MODERSA BANCO mUNDIAL</b>	50.000			
<b>FONGERES BID</b>	50.000			
<b>CIUDAD PANA</b>	15000			
<b>PETRA BID</b>	11700			
<b>MAYUIMAÑACHI/KELLOGG</b>	210.000			
<b>UCODEP</b>	60.000			
<b>IEE</b>	37.000			
<b>MEDICOS SIN FRONTERAS</b>	340.740			
<b>FEPP</b>	26.000			
<b>IBUS DINAMARCA</b>	40.000			
<b>CRIC ITALIA</b>	11.000			

<sup>129</sup> Ramirez, 2001, PG.53

<sup>130</sup> Entrevistas, Cotacachi, 2002/2003.

<b>TOTAL ONG OSG</b>	2.048.065	5.530.000	7.578.065	46
<b>MUNICIPIO</b>	2.243.596	4.828.000	7.071.596	41
<b>Comunidad</b>	643.750	1.553.700	2.197.450	13
	4.935.750	11.911.700	16.847.111	100

### *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 madera<sup>131</sup>.

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 proceso<sup>132</sup>, sin embargo aparecen varios hechos y señales negativas en estos aspectos.

- Un nivel de pobreza que supera el 78%<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> En el Siise se utilizan indicadores diferentes para medir la pobreza: en 1990 (por consumo) y 2001 (NBI).

<sup>133</sup> Siise 3.5 Censo 1990-Censo 2001



- Altos niveles de desempleo y subempleo que llegan 50% en la zona rural.<sup>134</sup>
- Alto nivel de migración que se estima en un 60%.<sup>135</sup>

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 entrevistados<sup>136</sup>.

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

---

<sup>134</sup> Municipio de Cotacachi, CIS. Plan Cantonal de Salud, Cotacachi: 2002, Pg. 39

<sup>135</sup> Municipio de Cotacachi, 2002, Pg 48

<sup>136</sup> Alvear, Leonardo, Entrevista, Cotacachi, 2003 y Saltos Ulipiano, Entrevista, Cotacachi, 2002

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 interior 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.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> LF, Entrevista, Quito, 2002

## **CAPITULO 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 constatando 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 municipal 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 económica 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 Cotacachi nos 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, Revista Andina. Diciembre

Alfaro, Rosa María y otros.1994. Entre públicos y ciudadanos. Lima: Revista Comunicación y cultura política. Calandria.

Alfaro, Rosa María. 1995. Una mirada cultural a lo político, en: La Piragua No. 10, Santiago, Ceaal.

Arocena, José. El Desarrollo Local un Desafío Contemporáneo. Caracas: NUEVA SOCIEDAD, CLAEH, 1995.

Astellara, Judith. El pensamiento feminista de la ciudadanía, en Teorías Feministas. Madrid: Ed. Estudios, 1995

Astudillo, Jaime. El marco político jurídico para la participación comunitaria: el caso ecuatoriano, en Desarrollo Local 11. Quito: IULA CELCADEL, 1992

Banco Mundial. El Banco Mundial y la participación. Washington: Banco Mundial, 1994.

Banco Mundial. El Estado en un Mundo de Transformación, Partes I y II. Washington: Banco Mundial, 1997.

Barrera, Agosto. Acción colectiva y crisis política, Ponencia al Encuentro de Historia. Cuenca, 2000

Barrera, Augusto, Ecuador, un modelo para desarmar. Quito: Abya Yala, 2000

Blanes, José, La Descentralización en Bolivia, avances y retos actuales. Quito: FLACSO, Parlamento Andino, OEA, Noviembre 2000

Boneninger, Edgardo. Reforma y Modernización del Estado en América Latina. Santiago: Ilpes, Reforma y Modernización del Estado, 1995.

Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. México: FCE 2001

Boisier, Sergio y otros, La Descentralización: Eslabón Perdido de la cadena de transformación productiva con Equidad y Sustentabilidad. Santiago: Naciones Unidas, 1992

Bravo Elizabeth. Diagnostico preliminar ecológico del cantón Cotacachi. Quito: Acción Ecológica, mimeo, 1991.

Burgwald, Gerrit, Sáenz Alvaro. ¿Planificación comunitaria vs. Clientelismo político? El caso de Quito. México.,SNV, abril 1998.

Burgwal, Gerrit y Cuellar, Juan Carlos.- Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales. Quito SNV, Abya Yala. 1999.

Bustamante, Fernando. ¿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. 1997

Bustamante Fernando, Las Políticas de las autonomías. Quito, Ecuador Debate No. 48, Diciembre 1999.

Caap, Prediagnóstico y Estrategia de Desarrollo de Cotacachi. Quito, mimeo 1991



Cacia Bava, Silvio. La Situación de los Gobiernos Locales en el Brasil, en Descentralizar en América Latina. Quito: PGU, Serie de Gestión Urbana Vol. 3, 1995.

Calderón, Fernando. Los movimientos sociales ante la crisis. Buenos Aires, Clacso, 1986.

Calderón, Fernando; Hopenhayn, Martin; Ottone, Ernesto, Esa Esquiva Modernidad: Desarrollo, Ciudadanía y Cultura en América Latina y El Caribe, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1996

Calderón Fernando, y Jellin, Elizabeth. Clases y movimientos sociales en A. Latina, perspectivas y realidades. Buenos Aires: Estudios Cedes, 1996.

Calderón Julio. Democracia y participación. Peru: Cidap, Agosto 1992

Carusso, Arlés. La descentralización en Montevideo, sistematización de la experiencia de gestión local del municipio del Frente Amplio. Montevideo, fotocopia, 1997.

Carrión, Fernando. La Descentralización en Ecuador. Quito: fotocopia, Universidad Andina, 1998.

CEPAR. Diagnóstico de Base en el Cantón Cotacachi. Cotacachi, Comité Intersectorial de Salud 1998.

CONAIE. Proyecto político de la CONAIE. Quito, CONAIE, 1994.

Coraggio, José Luis. La Agenda del desarrollo local, ponencia presentada en el seminario "Desarrollo local, democracia y ciudadanía". Montevideo, 1996.

Darquea, Gonzalo. Planeación estratégica municipal. Quito: IULA, 1998.

Darquea, Gonzalo. Criterios básicos para la participación ciudadana en el desarrollo local. San Salvador, FISDL, 2002.

De la Torre, Luis. Diagnóstico Formación y Capacitación de los Recursos Humanos Técnicos de la UNORCAC. Cotacachi, versión electrónica, 2001.

Dilla Alfonso; Haroldo. Pensando la alternativa desde la participación”, en *El Mito de la Gobernabilidad*. Quito, Trama Editorial, 1997.

Ecuadorunari. Propuesta Asamblea Constituyente, Constitución política del Estado plurinacional. Quito, 1997

Escobar Arturo, Alvarez, Dagnino. Política Cultural y Cultura Política. Bogotá, Alfaguara, 2001.

Espinosa, Fernanda. Descentralización, poderes locales indígenas y manejo de los recursos naturales en el Ecuador. Ponencia presentada en Seminario Ambiental, Quito, FLACSO, versión digital, 2000

Evers, Tillman. Identidad, la faz oculta de los movimientos sociales, Buenos Aires, fotocopia 1984.

Fadda, Guilietta. Revisión crítica del concepto de Participación. Buenos Aires, fotocopia, 1997

Fleury, Sonia. Estado sem Cidadaos. Río de Janeiro, Ed. Fiocruz, 1994.

Frazer Nancy. Repensando La Esfera Publica, Una Contribución a la Critica de la Democracia Realmente Existente. Quito, en Revista Ecuador Debate, 1997

Fundación Observatorio Social del Ecuador. Índice del entorno social de los niños 1972-2001. Quito, Mimeo, 2003.

Galilea, Sergio, Guzmán Luis. El Proceso de Descentralización en Chile. Quito, PGU, GTZ, Serie Gestión Urbana No. 3, 1995.

García, Mary y otros, Cotacachi: Capitales Comunitarios y Propuestas de Desarrollo Local. Quito: IEE, APN, Abya Yala, 1999.

García Mary, Unorcac Proceso Organizativo y de Gestión. Quito, Xerocopia, 2001.

Gallegos, Fernando. Proceso de Planificación Local Participativa. Quito, AME, 2000.

Garretón, Antonio. Movimientos sociales y procesos de democratización. [www.uchile.cl](http://www.uchile.cl), Abril 96

González Raúl, Desarrollo local. Montevideo, Municipio de Montevideo, Ponencia Seminario Desarrollo Local, 1999.

Gret Marion, Sintomer Yves. Portoalegre, los desafíos de la democracia participativa. Quito, Ciudad, Abya Yala, 2002.

Guerrero, Andrés, Las Juntas Parroquiales, un nuevo espacio público político, Informe de Investigación, Flacso, 2003.

Guerrero, Andrés, 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, 1993

Guerrero Fernando. La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi, en Ciudadanías Emergentes. Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999.

Guerrero Fernando y Ospina Pablo, El Poder de la Comunidad, Movimiento Indígena y ajuste estructural en el Ecuador, Buenos Aires: Clacso-Asdi, 2003.

Dos Santos Wanderley, Guilherme. Como se construye ciudadanía. Río: Institutos de Pesquisas, 1996.

Ibarra, Hernán, Participación política Indígena y Cambios en el poder local. Quito: IBIS Dinamarca, Mimeo, 1997.

Ibarra, Hernán. Negación, exaltación y desencanto de las culturas populares en América Latina, en Ecuador Debate No. 41. Quito, CAAP, agosto 1997.

INEC. Anuario de Estadísticas Vitales. Quito, 2001.

Jellin, Elizabeth, Hacia una Cultura de la participación y la ciudadanía: desafíos para un mundo mas equitativo, Buenos Aires, fotocopiado, s/f

Jellin Elizabeth ¿Cómo construir ciudadanía? Buenos Aires, Revista Europea de Estudios de A. Latina y El Caribe, N37, 1995.

Kliksberg, Bernardo. Siete Tesis no convencionales sobre Participación. Barcelona Pnud, Instituciones y Desarrollo, Diciembre 99.

Kymlicka Will, Wayne, Norman, El Retorno del Ciudadano, rev. La Política, Universidad de Ottawa, España, 1996

Kymlicka Will. Ciudadanía Multicultural, Paidos. Barcelona, PAIDOS, 1966.

Leal, Antonio. La política en el fin de siglo, democracia y derechos de la ciudadanía, en La Piragua, no. 10, Santiago: CEAAL, 1995.

Lechner, Norbert. Los patios interiores de la democracia, Santiago, FCEM, 1990.

López Sinesio. Ciudadanos Reales e Imaginarios. Lima: Ids, 1997

Martínez Luciano, “Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano”, en Ecuador DEBATE N° 55, 2002

Martínez, Luciano El Capital Social en Tucayta, en Construyendo Capacidades Colectivas, Tom Carrol ED. Quito, Heiffer, FIA 2003.

Municipio de Cotacachi, Memorias de las Asambleas Cantonales de Cotacachi, 96, 97, 98, 99, 2.000, 2.001, 2.002

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

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

Municipio de Cotacachi, Ayuda Memoria Proceso Descentralización de Salud, Formato Digital, Municipio de Cotacachi, 2003.

Muñoz, J. Pablo. Indígenas y gobiernos locales, en Ciudadanías Emergentes. Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999.

Muñoz, Francisco. Asamblea, análisis y propuestas. Quito, Trama, Copilación, 98.

O'Donnell, Guillermo, Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997.

ODEPLAN. La planificación en el Ecuador. Quito, Odeplan, 2000.

Ojeda Lautaro. Elementos Conceptuales, en La Descentralización en El Ecuador. Quito, Abya Yala, 2001.

Ojeda, Lautaro. La Descentralización en el Ecuador. Quito, Ceplaes, Abya Yala, 2000.

Ojeda, Lautaro. Experiencia de descentralización en A. Latina. Quito, AME GTZ, 95.

Ortiz Crespo, Santiago.

- Participación Ciudadana, Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado. Quito, Universidad Andina - ACJ de Ecuador, 1998.

- Ortiz Santiago, La educación en el Cantón Cotacachi, monografía, Maestría de Desarrollo Local. Quito, FLACSO, 2001

- 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, 2001

- Las Asambleas Ciudadanas, en Iconos, No. 3, FLACSO, Quito, 1998.

- Análisis del Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi, Monografía de la Materia: Instrumentos de Gestión Local, Maestría de Desarrollo Local. Quito: FLACSO, 2001

- Las propuestas de Descentralización en el Ecuador. Quito, ACJ, 1998.

- Participación ciudadana y desarrollo local. Quito, ACJ, Julio, 1997

Oxfam, El escenario de la participación en Colombia. Lima, fotocopia, 1997

Pachano, Simón. Democracia Sin Sociedad. Quito, ILDIS 1996

Pachano, Simón "Democracia, Orden y Conflicto", Ecuador 79-94 en *Democracia*. Quito. ILDIS, 1997,

Pachano, Simón. Pueblos de la Sierra. Quito: Pispal-IEE, Quito, 1986

Palma, Diego. Ciudadanía y Educación Popular, en La Piragua, No. 10. Santiago CEAAL, 1995, Santiago

Philips Anne Deben las feministas abandonar la democracia liberal, en Carmen Castells (Compda) en Perspectivas feministas en teoría política, Barcelona, Paidós, 1996

Putnam, Robert. Resultados de las Autonomías Italianas, Haciendo funcionar la democracia. Quito, Editada por Patricio Donoso, CORDES, Cuaderno No. 4, 2000.

Ramírez Franklin. La política del desarrollo local. Quito, PGU CIUDAD, 2001

Ramón Galo. Movimientos sociales y actores locales, en Construyendo Capacidades Colectivas, Tom Carrol ED. Quito, Heiffer, FIA 2003.

Ramón Galo, Movimientos sociales y actores locales, Cotacachi: Capitales Comunitarios y Propuestas de Desarrollo Local, IEE, APN, Abya Yala, y otros, 1999

Rodríguez, Alfredo. La descentralización en América Latina. Chile, Conferencia Electrónica, Descentralización, 1994.

Reis, Fabio Wanderley. Civismo, intereses y ciudadanía democrática, en Construir la democracia. Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1998.

Riofrío, Gustavo, Santana, Pedro. La participación ciudadana en proyectos de mejoramiento urbano. Quito, 1987.

Rufián, Dolores y Palma Eduardo. La Descentralización, Problema Contemporáneo de América Latina, Cap.I y II. ILPES, s/f

Sáenz Andrade, Álvaro y otros. Estándares para el Desarrollo Local. Quito, Ame, 2.002

Santos, Boaventura de Souza, "Para Ampliar el Canon Democrático, Introducción" en [www.ces.uc.pt/bss/documentos](http://www.ces.uc.pt/bss/documentos), 8/3/2004

Sánchez Parga, José. Lo Público y la Ciudadanía en la Construcción de la Democracia. Quito: Ildis, 1995

Sartori, Giovanni. En defensa de la representación política, en Claves de la razón práctica. Fotocopia, Abril, 1998

Stavenhagen Rodolfo. Los Derechos Indígenas: algunos problemas conceptuales, en Construir La Democracia : Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad En América Latina, -Jelin - Hershberg Coordinadores-. Caracas, Nueva Sociedad, 99

Stavenhagen Rodolfo, Las organizaciones indígenas, actores emergentes en AL, Revista de la CEPAL 62. Santiago, CEPAL, 97.

Torres, Víctor Hugo. El desarrollo Local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos, en Ciudadanías Emergentes. Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999.

Torres, Víctor Hugo, Guamate: el proceso indígena del gobierno municipal participativo, en Guerrero, Fernando y otros, Ciudadanías emergentes, experiencias democráticas de desarrollo local, Grupo Democracia y Desarrollo Local, ABYA YALA, Quito, 1999.

Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia ? Madrid: Gallimard, temas de Hoy, 1994.

Velásquez, Fabio. 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 1993.



Velásquez Fabio, La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática. [www.descentralización.com](http://www.descentralización.com).

Velásquez, Fabio, González Esperanza. Gestión de los servicios públicos y participación en Colombia, Ponencia presentada en el Seminario sobre Participación y servicios públicos. Cali, 94

Walter, Michael, La crítica comunitaria al liberalismo, en La Política. Barcelona, Paidós, 1996.

Young, Iris Marion, Vida política y diferencia de grupo, una crítica del ideal de ciudadanía universal, en Carmen Castells (Compda) en Perspectivas feministas en teoría política, Barcelona, Paidós, 1996

## 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](http://www.decoin.org)

## ENTREVISTAS (2002-3)

### LIDERES 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, Flacso, 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 PUBLICAS, 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 Quiloag 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, 23 y 24 de Agosto del 2001