

La construcción deliberativa del presupuesto

Andrea Galindo



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster

La construcción deliberativa del presupuesto

Andrea Galindo



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Serie Magíster
Vol. 270

La construcción deliberativa del presupuesto
Andrea Galindo

Primera edición
Coordinación editorial: Jefatura de Publicaciones
Corrección de estilo: María José Andrade
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro
Impresión: Ediciones Fausto Reinoso
Tiraje: 300 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador: 978-9978-19-950-3

Derechos de autor: 056843

Depósito legal: 006352

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80

Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, julio de 2019

Título original:

«El presupuesto participativo como mecanismo de la democracia deliberativa»

Tesis para la obtención del título de magíster en Derecho
con mención en Derecho Constitucional

Autora: Andrea Soledad Galindo Lozano

Tutora: Claudia Storini

Código bibliográfico del Centro de Información: T-2136

A mis padres.

CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9

Capítulo primero

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EJES CONCEPTUALES.....	13
CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DELIBERATIVO	13
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	23
PROCESO DELIBERATIVO.....	26
Autoridad demócrata.....	28
Asamblea de Unidad Cantonal	28
Comunidad consciente.....	30
Asambleas generales	31
Implementación de indicadores	36

Capítulo segundo

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI: HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	39
EL PROCESO PARTICIPATIVO EN COTACACHI:	
ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI	39
Estructura organizacional.....	44
Asamblea general.....	44
Consejo de Desarrollo y Gestión.....	45
Comités Intersectoriales	46
Equipo técnico	47
Equipo asesor	47
Plan de Desarrollo del cantón Cotacachi	47
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	49
ALCALDÍA DE COTACACHI	54
Período 1996-2010.....	54
Período 2010-2014.....	56
Período 2014-2016	58
POBLACIÓN: SECTOR URBANO, ANDINO Y SUBTROPICAL Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	62

Capítulo tercero

MIRADA COMPARATIVA HISTÓRICA:
LECCIONES QUE DEJA LA ASAMBLEA
DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI 67

 LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL
 COMO EL MECANISMO QUE POTENCIA
 EL PROCESO PARTICIPATIVO 67

 Autonomía y la Asamblea de Unidad Cantonal 69

 La Asamblea de Unidad Cantonal:
 Poder de contrapeso 72

 Construcción de organizaciones sociales 74

 EL CONTENIDO DE LA NORMA Y LA EXPERIENCIA
 DEL CANTÓN COTACACHI 77

CONCLUSIONES 81

BIBLIOGRAFÍA 87

ANEXOS 91

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Andina Simón Bolívar, a mi maestra y amiga Claudia Storini, y a mi familia por su apoyo incondicional.

INTRODUCCIÓN

El sistema de participación ciudadana propuesto por la *Constitución de la República de 2008* requiere ser analizado desde la perspectiva de una teoría democrática que le permita tener los elementos necesarios para conseguir sus fines. Esto implica que debe garantizar la existencia de libertad, autonomía, independencia e igualdad política de los ciudadanos, además de una verdadera representación de sus intereses.

La democracia deliberativa se erige como una teoría fuerte y dinámica por su carácter epistémico, ideal para potenciar la participación de los ciudadanos en los distintos niveles de gobierno. Esta teoría se construye sobre la base de la discusión y el consenso real que contemplan todas las variantes de índole social y político; por lo tanto, resta lugar a la inestable relación que se desarrolla entre mayorías y minorías como único parámetro de acercamiento a la democracia.

La democracia deliberativa rechaza la participación de ciertas élites que históricamente han ostentado el poder. Dentro del contexto social y político actual, es posible pensar que una mayoría, en razón de sus intereses, fácilmente puede convertirse una minoría, proceso que ocasiona la perpetuación de una sociedad injusta. Esta teoría democrática apuesta por un intercambio de razones y argumentos en favor de propuestas que generen beneficios reales para toda la colectividad fuera de una lógica tradicionalista de democracia enfocada en las decisiones de las mayorías, pero que no fomentan ni garantizan una participación

efectiva de toda la sociedad en la toma de decisiones. Para este fin, el Estado y la sociedad civil deben asumir posturas que promuevan el desarrollo de los mecanismos efectivos de participación.

El presupuesto participativo es uno de los mecanismos más representativos de participación ciudadana, fundamentado en un gobierno popular que prevé procedimientos para trasladar las responsabilidades y el poder a la ciudadanía, en general, y a las organizaciones sociales. Este mecanismo fue introducido en Porto Alegre (Brasil) y su exitosa aplicación se constituyó en el vértice desde el cual se replicó esta iniciativa en ciudades como Cotacachi (provincia de Imbabura). El modelo fue adecuado a las particularidades propias de la realidad social, económica y cultural de este cantón, que ya había iniciado cambios importantes para construir un sistema democrático sostenido por la organización social.

Cotacachi está ubicado al sur occidente de la provincia de Imbabura. Tiene una superficie de 1809 km² y su población es de 45 000 habitantes. El cantón está conformado por dos parroquias urbanas: El Sagrario y San Francisco; ocho parroquias rurales, Quiroga, Imantag, 6 de Julio de Cuellaje, Apuela, García Moreno, Peñaherrera, Plaza Gutiérrez y Vacas Galindo,¹ y se divide en tres zonas geográficas: andina, urbana y subtropical. Históricamente, la zona subtropical ha sido desatendida por la autoridad local debido a la distancia existente en relación con la cabecera cantonal. La zona andina, también relegada, para cubrir sus necesidades insatisfechas ha conformado organizaciones indígenas para conseguir algunos beneficios que de ninguna manera responden al alto porcentaje poblacional que representan en el cantón. Aunque es evidente que la zona urbana ha recibido la atención que se ha privado a otros, el crecimiento cantonal no ha sido representativo por la escasa asignación de recursos que recibe del gobierno central.

En 1996 asumió la alcaldía de Cotacachi el primer alcalde indígena, Auki Tituaña. A partir de una visión distinta de la democracia, desarrolló en el cantón un modelo democrático incluyente y dinámico orientado a la gobernabilidad compartida con la ciudadanía por medio de la creación de espacios de diálogo, planificación y control social. En

1 Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Santa Ana de Cotacachi, «Historia», <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/turismo/historia>, consulta: 9 de septiembre de 2016.

una sociedad altamente desigual y segregativa fue prioritaria transformar no solo la administración pública, sino también la posición pasiva y asistencialista de la población.

De esta forma inicia la construcción de un tejido social organizativo. Las organizaciones sociales existentes fueron reforzadas y se crearon otras para que representen los intereses de la población. Al mismo tiempo, se identificaron las necesidades de cada sector para construir un Plan de Desarrollo cantonal que establezca los lineamientos y objetivos que representan los ejes del trabajo de las organizaciones sociales y de la municipalidad.

En Cotacachi se creó una estructura institucional que permitía una gestión compartida entre la municipalidad y la sociedad, a la que se denominó Asamblea de Unidad Cantonal (en adelante, AUC). Esta Asamblea, máximo custodio y garante de los derechos de la colectividad, priorizando la inversión en aquellos sectores históricamente olvidados, elaboró una metodología para aplicar el presupuesto participativo. Sin embargo, son múltiples las dificultades que este ambicioso procedimiento enfrenta; dificultades que inician desde el escaso diálogo con la democracia representativa hasta la falta de compromiso de la autoridad local.

Este proceso, que fue el fundamento para configurar la participación en los diferentes niveles de gobierno tanto en la Constitución como en la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, podría llegar a ser para Cotacachi y para Ecuador un sistema que, atendiendo a las características propias de cada sociedad, permita la inclusión y responsabilidad social, así como también el desarrollo de virtudes cívicas en los ciudadanos. Es relevante el estudio del proceso de participación de este cantón, pues por medio de los diferentes mecanismos de participación se podría alcanzar la validez, la eficacia y, principalmente, la justicia en el ordenamiento jurídico.

A partir del caso de Cotacachi, el presente trabajo investigativo pretende formular una propuesta de presupuesto participativo, a la luz de la democracia deliberativa, para adaptar este mecanismo de participación a cualquier realidad social. Este procedimiento se estructura con tres actores: la sociedad civil, el gobierno local y la AUC, en cuanto instancia de mediación y fiscalización de las políticas y la inversión pública. Además, se caracteriza por los cuatro aspectos siguientes: el diálogo

entre los distintos actores, la integración de todos los grupos sociales, el reconocimiento del derecho igual en el acceso a las libertades básicas y la redistribución de recursos para reducir las desigualdades sociales.

Para establecer los términos justos de cooperación social es necesario, por un lado, determinar los aciertos y desaciertos de este mecanismo de la democracia participativa y, por otro, evaluar el papel que han desempeñado los múltiples actores que han intervenido en el modelo de gestión participativa de Cotacachi, principalmente, dentro de la AUC desde su creación y a lo largo de la evolución que ha experimentado.

Esta investigación está dividida en dos partes. En primer lugar, el trabajo científico desarrollado por medio de varios autores que han aportado a la construcción de la democracia deliberativa y, en segundo lugar, el trabajo empírico construido mediante el método cualitativo y la observación participante. Para la reconstrucción histórica de este modelo de participación se entrevistó a Auki Tituaña, fundador de este proceso democrático, y a varios presidentes de la AUC. El método de observación participante se utilizó durante las dos últimas Cumbres Cantonales (2015–2016). Cabe recalcar que como cotacacheña he sido testigo de este proceso participativo desde el momento de su creación.

Esta investigación ha tenido varias limitaciones. La más importante ha sido la imposibilidad de revisar los archivos físicos, digitales y audiovisuales que deberían reposar en la AUC. Debido a los permanentes enfrentamientos entre este organismo y la municipalidad, el cambio de administración y a la escasa asignación de recursos, se desconoce la ubicación y existencia de los archivos de este proceso desde 1996 hasta 2013.

Finalmente, es necesario precisar que existe un interés personal en este estudio. La participación ciudadana, el trabajo de la colectividad, el voluntariado y la solidaridad, la distribución equitativa de recursos, el aporte permanente de organismos internacionales, la construcción de organizaciones sociales locales y la responsabilidad compartida entre gobernantes y gobernados forman parte de la identidad del cotacacheño. Por estos motivos, esta experiencia única y llena de tanta riqueza, pero también de errores, es importante rescatarla ya no desde una visión política, sino científica.

CAPÍTULO PRIMERO

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EJES CONCEPTUALES

CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DELIBERATIVO

«Las concepciones de democracia cambian en el curso de la historia constitucional, así como en el espacio y en el tiempo».² De este modo, sobre la base de la justificación misma que exige la democracia, esta puede ser explicada por dos concepciones. En primer lugar, como aquella que asegura que los intereses de las personas son inalienables, como el utilitarismo, elitismo, pluralismo, concepción económica y consensualismo; y, en segundo lugar, las que conciben a la democracia como transformadora de las preferencias de las personas, tales como la soberanía popular, las teorías perfeccionistas y los enfoques dialógicos. En estas concepciones la justicia, la razón pública, los intereses individuales y la regla de las mayorías interviene de forma distinta, atribuyendo al pueblo directamente o a sus representantes la facultad de decidir sobre los asuntos de la vida pública del Estado.

2 Carlos Manuel Villabella, «Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano», IUS: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.º 25 (2010): 64, <<https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977003.pdf>>.

De forma muy sucinta se explicará cada una de ellas.

De acuerdo con Jeremías Bentham, «el principio de la utilidad significa que la acción política y legislativa debe tener como criterio la consecución de la máxima felicidad para el mayor número de personas». ³ El Estado es el responsable de crear o potenciar las condiciones apropiadas para que los individuos puedan buscar la felicidad. Es decir, por medio de un sistema representativo, los individuos pueden promover sus intereses. Por consiguiente, la posibilidad de decidir no recae en los individuos, sino en sus representantes pues, conforme a este autor, es imposible armonizar los intereses individuales. Aunque el pueblo es el soberano, esta soberanía es limitada debido a que el poder reside en las instituciones estatales. ⁴

Al respecto del *utilitarismo*, este se caracteriza porque «el sistema democrático permite aumentar el bien, entendido en el sentido de que [...] la suma total de satisfacción de preferencias sobrepasa la frustración de ella». ⁵ Así, un valor social que satisface las preferencias de la mayoría puede incrementarse en perjuicio de otro que represente la necesidad de la minoría. De esta forma, la democracia se convierte en un medio para que ciertos grupos mayoritarios perpetúen sus intereses sin que los derechos individuales constituyan límite alguno.

Por su parte, el *elitismo* concibe a la democracia como aquel instrumento que permite a los individuos intervenir en la vida estatal mediante la elección de un representante, quien defenderá la voluntad de sus electores y asegurará su bien común. Esto supone reconocer a todos ciudadanos libertades básicas como la de expresión, del voto, de ideología, de filiación política y otras. ⁶

La organización de la sociedad es el elemento que, según Robert Michels, citado por Carlos Goñi, posibilita el surgimiento de las élites, debido a que en esta siempre debe haber una jerarquización, pues

3 Josep Colomer, «Teoría de la democracia en el utilitarismo: (En torno al pensamiento de Jeremy Bentham)», *Revista Estudios Políticos*, n.º 57 (julio-septiembre de 1987): 13. <<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/48295/29757>>.

4 *Ibíd.*, 13-20.

5 Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa, 1997), 106.

6 *Ibíd.*, 116-8.

las masas carecen de la capacidad de gobernar.⁷ No obstante, «la clase gobernante siempre es menos numerosa que la gobernada y tiende a monopolizar todas las funciones políticas, mientras la segunda está sujeta al poder de la gobernante reduciéndose su labor a proporcionar los medios materiales de subsistencia del organismo político».⁸

En este caso se refiere a una clase dominante que centraliza todo el poder; sin embargo, esta no se caracteriza por la constancia y permanencia, ya que ante los cambios sociales e históricos «la circulación de las [é]lites es necesaria para que la sociedad no caiga, se atrofie y muera».⁹

Una de las variantes del elitismo es la concepción democrática *pluralista*. La diferencia radica en que la primera se refiere a una élite que asume el poder de decisión otorgado por los electores, mientras que en el pluralismo existen varias élites o grupos en competencia, y las propuestas preferidas por los electores son las más populares, guarden o no relación con la justicia.¹⁰ «Esto puede tener consecuencias no deseadas, como el mantenimiento de desigualdades injustas entre los ciudadanos»,¹¹ porque no existe garantía alguna de que los intereses de todos los individuos tengan la misma relevancia y representación, ya que estos grupos provienen de sectores específicos y no de toda la población.

La sociedad civil mediante el sufragio o de la conformación de organizaciones sociales defiende los intereses individuales o colectivos, y, de esta manera, aprueba o desaprueba de la gestión estatal.¹² Así, «la teoría pluralista establece que la política gubernamental se deriva del compromiso de los grupos de interés, de forma tal que la formulación de políticas es el resultado de presiones y los cambios en el equilibrio

7 Carlos Goñi Apesteuguía, «Las influencias en el elitismo en Gonzalo Fernández de la Mora», *Contrastes: Revista Internacional de Filosofía*. XIX, n.º 2 (2014): 309, <<http://www.uma.es/contrastes/pdfs/019/16-Goni.pdf>.

8 *Ibíd.*, 303.

9 *Ibíd.*, 307.

10 Eduard Gonzalo y Ferran Requejo, «Democracia: Las razones de un sueño que genera monstruos», en *10 palabras clave en Filosofía Política*, dir. Adela Cortina (Estella: Verbo Divino, 1998), 58.

11 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 121.

12 Zaida Osto Gómez, «Los modelos contemporáneos de democracia y las teorías sociológicas del Estado, el poder y la sociedad civil», *Revista Estudios Culturales* (2010): 191-2. <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3739718.pdf>.

social y político de las sociedades». ¹³ El poder ya no está concentrado, sino disperso entre el Estado y los grupos que representan intereses individuales y colectivos, los gremios, las asociaciones empresariales, etc., los cuales ejercen mayor o menor poder de acuerdo con las circunstancias económicas, políticas y sociales.

La *concepción económica* analiza a la democracia desde el principio de eficiencia —originario de las teorías económica—. «En este modelo, el gobierno y los partidos son empresarios que venden políticas a cambio de votos, en vez de mercaderías a cambio de dinero». ¹⁴ En consecuencia, la única pretensión de los partidos políticos es obtener y perpetuarse en el poder; mientras que la función social que estos deben cumplir es relegada a un segundo plano. ¹⁵

La democracia tiene como fin potenciar los intereses individuales sin importar cuál es su proceso de formación. Es decir, si en un determinado momento entran en conflicto la eficiencia y la justicia, se preferirá a la primera sobre la segunda, aunque esto implique el desconocimiento de los derechos individuales. ¹⁶

La *teoría consensualista* garantiza la dignidad y la soberanía personal. Cada sujeto es su propio soberano y el Estado podrá interferir en la esfera privada de los individuos solo si han manifestado su consentimiento. De esta manera, el gobierno adquiere legitimidad. Esta teoría se divide en consentimiento hipotético y consentimiento real. ¹⁷

El consentimiento hipotético parte de que los ciudadanos buscan satisfacer inicialmente sus bienes primarios. ¹⁸ No obstante, están dominados por lo que Rawls denomina «velo de ignorancia», lo cual impide al individuo conocer sus verdaderas necesidades y, por lo tanto, las de la

13 *Ibíd.*, 191.

14 Gonzalo y Requejo, «Democracia: Las razones de un sueño que genera monstruos», en *10 palabras clave en Filosofía Política* 72.

15 *Ibíd.*, 72-4.

16 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 112-4.

17 *Ibíd.*, 112-3.

18 Los bienes primarios, según Rawls, son de dos clases: de tipo social, por ejemplo, la riqueza, las oportunidades y los derechos; y de tipo natural, por ejemplo, los talentos, aptitudes, condición física y mental. Los bienes primarios constituyen medios para que una persona alcance sus fines, siendo los más importantes: los derechos. Roberto Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls: Un breve manual de filosofía política* (Barcelona: Paidós, 2001), 37-8.

sociedad a las que permanece ajeno. Sin embargo, la facultad de decidir sobre el acceso de toda la sociedad a estos bienes primarios implica reconocer dos principios:

1. El derecho igual en el acceso a las libertades básicas.
2. Las desigualdades sociales y económicas deben limitarse mediante la distribución justa de recursos en la sociedad.¹⁹

Por su parte, el consentimiento real sostiene que en las prácticas sociales se origina el consentimiento que debe ser justificado en principios morales ideales, lo que garantiza el respeto a los derechos individuales. Se enfatiza en que el acto que origina el consentimiento debe ser voluntario; por consiguiente, sería impensable la obligatoriedad del voto.²⁰

La concepción democrática de la *soberanía popular* propugna la autonomía total del pueblo para alcanzar el autogobierno. Se argumenta que la voluntad popular no podría afectar los derechos individuales o colectivos porque el pueblo siempre busca alcanzar el bien común. El pueblo, mediante el cumplimiento del contrato social, propicia un cambio de los individuos, pasando de los intereses individualistas a la búsqueda de un sentimiento colectivo de justicia.²¹

Por su parte, el *perfeccionismo*, en cuanto concepción democrática, pretende transformar los valores individuales por medio del principio del buen gobierno, que sustenta que el gobierno potenciará las cualidades morales de los gobernados y dirigirá sus preferencias hacia el bien común. Este objetivo podrá ser alcanzado si el Estado promueve 1. la adquisición de conocimiento y 2. la tendencia a la imparcialidad que evite que el individuo persiga su propio interés, es decir, debe fomentar la satisfacción de bienes colectivos.²² Por lo tanto, «la misión del Estado es solo asegurar que ningún individuo menoscabe las condiciones para el ejercicio de la autonomía de los demás».²³ El poder supremo lo tiene el pueblo, aunque este sistema se aplicaría dentro de una democracia representativa.

19 Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, 30-43.

20 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 128-31.

21 *Ibíd.*, 133-7.

22 *Ibíd.*, 139-41.

23 *Ibíd.*, 137-8.

Finalmente, los *enfoques dialógicos* buscan transformar las preferencias individuales por medio de la deliberación, que permite desarrollar virtudes cívicas en los individuos, quienes deberán despojarse de sus intereses egoístas. Para tal efecto, el Estado deberá propiciar ambientes adecuados para que los individuos se empoderen de su rol en la sociedad.

En resumen, más de una teoría asegura que el Estado no está facultado para intervenir en los intereses individuales, sino que debe ser un grupo de personas quienes tomen las decisiones públicas. La legitimidad para gobernar un pueblo se alcanza por medio de la concepción democrática, que adquiere su pleno sentido, cuando las decisiones de la vida pública se toman mediante la discusión de todos los ciudadanos con igual derecho a expresar su opinión. Así, una mayoría o una minoría no podrán afectar los intereses individuales, pues el poder político del Estado pertenece al pueblo.

Carlos Nino, mediante el análisis de las limitaciones del consensualismo hipotético de Rawls y la reconstrucción cooperativa y discursiva de la soberanía popular de Habermas,²⁴ propone una concepción deliberativa con un valor epistémico.²⁵ Esta teoría propone que no se puede hablar de justicia sin remitirse a la moral, a la razón pública, a los intereses individuales y a la regla de las mayorías, las cuales están orientadas en una misma línea: la participación activa y permanente de ciudadanos con distintos intereses, pero unidos por el diálogo racional.

Esta construcción de la democracia deliberativa, que se sustenta en dos de las teorías de filosofía política más fuertes, permite explicar y potenciar el sentimiento de responsabilidad e inclusión social dinámica dentro del ejercicio del poder público que no se origina en la voluntad estatal sino en la voluntad popular, pero que requiere de la interacción de la sociedad civil y el Estado para alcanzar decisiones justas y fortalecer la igualdad y libertad de los individuos.

Para comenzar con el análisis de la justicia hay que precisar, en primer lugar, que a cada sociedad le corresponde una concepción distinta

24 María Cristina Reigadas, «La democracia deliberativa habermasiana», *Instituto de Investigación en Ciencias Sociales «Gino Germani»* (s. a.): 1-7 <www.catedras.fsoc.uba.ar/reigadas/pdf/.../Reigadas_Democracia_deliberativa.doc>, consulta: 9 de julio de 2016.

25 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 154 y s.

de justicia cuyo trasfondo son las necesidades de los individuos.²⁶ Así, la colectividad define como universales los valores que considera fundamentales sin descartar, por supuesto, los diálogos interculturales entre sus diferentes integrantes. En otras palabras, «para entender plenamente una concepción de la justicia tenemos que hacer explícita la concepción de cooperación social de la cual se deriva».²⁷ Por consiguiente, se deben evaluar las condiciones reales de los distintos sectores y los parámetros de distribución de los derechos y deberes dentro de una sociedad. La justicia no puede estar sujeta a negociaciones políticas o al cálculo de intereses sociales.

La cooperación se origina, precisamente, en la necesidad de obtener un equilibrio en las relaciones sociales, por medio del aporte de las instituciones y la colectividad para igualar la situación inicial de los individuos. Para esto, la asignación de derechos y deberes deberá estar regida por dos principios relacionados entre sí: igualdad y libertad. Entonces, «el concepto de justicia ha de ser definido por el papel de sus principios al asignar derechos y deberes, y al definir la división correcta de las ventajas sociales. Una concepción de la justicia es una interpretación de este papel [...] Estos principios regulan, pues, la selección de una Constitución política y los elementos principales del sistema económico y social».²⁸

Se puede decir que una decisión refleja justicia, si cumple con ciertas condiciones:

que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coacción; que pueda justificar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que el grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la probabilidad de un resultado correcto; que no hay ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minorías cambie con las diferentes materias; que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias.²⁹

El proceso deliberativo procura garantizar la defensa de la libertad de pensamiento y conciencia y de la deliberación, por lo que es primordial

26 John Rawls, *Teoría de la justicia*, trad. por María Dolores González (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006), 20-5.

27 *Ibíd.*, 23.

28 *Ibíd.*, 24.

29 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 180.

el intercambio de razones a favor o en contra de una propuesta que responda a las necesidades individuales y colectivas. De esta manera, los individuos pueden cambiar sus preferencias persuadidos por argumentos que persiguen estabilidad, equilibrio e igualdad para todos, y no conforme a la simple idea de que lo que desea la mayoría es lo correcto. A partir de estas consideraciones, los acuerdos se construyen sobre la base de la universalidad e imparcialidad, ya que cada individuo es capaz de separar críticamente sus intereses, los cuales evolucionan hacia el bien común.

En el caso de no lograr un acuerdo total, la mejor opción sería recurrir a un sistema conducente que refuerce la idea de que es posible que la voluntad de la mayoría refleje la voluntad general, puesto que al ser decisiones colectivas son obligatorias para todo el grupo. Este sistema es el teorema de Condorcet,³⁰ que podrá ser invocado mientras se garanticen las exigencias de imparcialidad, es decir, que el límite de las decisiones sea el contenido universal de los derechos, procurando defenderlos principalmente del Estado.

La «deliberación es la forma de participación que puede dar protagonismo al pueblo en una democracia representativa».³¹ Así, la validación de los principios que aseguran la justicia ocurre con la aceptación unánime de todos los individuos involucrados. La tarea, ahora, es establecer

30 «El teorema de Condorcet parte de cuatro premisas fundamentales: 1. Los individuos fundamentan su voto en los juicios sobre lo que consideran la mejor alternativa que promueve la voluntad general y no en sus preferencias personales. 2. Los individuos son competentes en el uso del juicio, y así ante una elección binaria, cada uno tiene una probabilidad superior al 50 % de elegir la alternativa correcta que más se aproxima a la voluntad general. Con ello, cuanto mayor sea el número de votantes, será mayor la probabilidad de que la mayoría tome la decisión correcta. 3. La concepción epistémica de la democracia entiende que los ciudadanos son independientes en la formación de sus juicios, lo que parece rechazar la posibilidad de influencia mutua entre los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. 4. El monismo epistémico: si los ciudadanos tienen una probabilidad superior al 50 % de encontrar la decisión correcta, es que esta puede ser compartida por todos, y aquellos que no la compartan es que se han equivocado». Pedro Pérez Zafrilla, «Democracia deliberativa: Razón pública y razones no públicas desde la perspectiva de John Rawls» (tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2009), 43.

31 Adela Cortina, «Ciudadanía democrática: Ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren», *Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política*, n.º 44 (enero-junio de 2011): 16, <<https://doi.org/10.3989/isegoria.2011.i44.718>>.

principios para identificar si la dirección que se ha tomado es la adecuada, y que construirán la estructura básica de la sociedad.³²

El acceso a las libertades básicas para todos los ciudadanos constituye el inicio de un proceso deliberativo justo que resguarda la esencia constitucional. Este proceso deliberativo es primordial para garantizar un mínimo social que cubra las necesidades de los ciudadanos, así como la autonomía e independencia del poder popular y los límites de su ejercicio. Estos límites nunca podrán ser utilizados para obtener mayores ventajas sociales y económicas, sino únicamente en el caso de surgir un conflicto con otras libertades básicas.³³

La deliberación implica «que los ciudadanos sean *políticamente iguales*, en el sentido de que traspasen al menos un umbral mínimo de «funcionamiento político» y de «libertad social efectiva».³⁴ La igualdad política nace a partir del art. 11, num. 2 de la Constitución de 2008, a la que Alexy llamaría «igualdad de iure».³⁵ Sin embargo, si se pretende reparar la situación social de los individuos o grupos de individuos que se han mantenido en una permanente inferioridad política y social, se debe «superar la idea de justicia distributiva [...] de acuerdo con la cual lo que cada uno obtiene es justo, si es que los beneficios o posiciones en cuestión eran también asequibles para los demás [...] el esquema de justicia no se encuentra satisfecho con una mera igualdad de oportunidades».³⁶

A partir de los mecanismos —como el incremento del presupuesto participativo de acuerdo con la aplicación de indicadores— que promuevan el protagonismo de los ciudadanos y que les atribuya funcionamiento político se asegura una igualdad social efectiva. Por lo tanto, las consecuencias prácticas de la acción estatal adquieren importancia, es decir, la «igualdad de hecho»,³⁷ pues según las condiciones fácticas, se puede determinar quiénes efectivamente gozan de los derechos. «Este

32 Erik Olin Wright, «Los puntos de la brújula: Hacia una alternativa socialista», *New Left Review* 41 (2006): 81-109, <<https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Puntos-Brujula--NLR41.pdf>>.

33 John Rawls, «La idea de una razón pública», *Isegorías* 9 (1994): 19, <<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/283/284>>.

34 Cortina, «Ciudadanía democrática», 17.

35 Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. por Ernesto Garzón Valdés (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 402 y s.

36 Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, 39.

37 Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 402 y s.

principio está sujeto a la excepción de que la desigualdad contribuya positivamente a satisfacer el interés de los menos favorecidos». ³⁸

Por tal motivo, el principio de reciprocidad adquiere relevancia, puesto que para garantizar la igualdad se debe abordar los intereses de los distintos individuos como si fueran los intereses de una misma persona. Si bien las necesidades propias son importantes, es prioritario pensar en los asuntos políticos; así, las acciones de un individuo se valoran sobre las necesidades colectivas, entendiendo que la adopción de intereses colectivos no puede afectar los intereses particulares. En consecuencia, tomando en cuenta la diversidad social, se impulsa una «economía del desacuerdo moral [...] esta economía del desacuerdo moral lleva a ahorrar desacuerdos, y contiene los medios para la autocorrección». ³⁹

La deliberación de una sociedad diversa enriquece las decisiones políticas, pues descubre los intereses y preferencias expresados a partir de la argumentación, como medio de autocorrección, lo que constituye un límite a la parcialidad. Las decisiones son válidas si alcanzan la conformidad de todas las personas afectadas, en otras palabras, «si alcanzan los presupuestos formales y procesales de una práctica discursiva». ⁴⁰

La imparcialidad, en principio, conduciría a la idea de encontrar un equilibrio de poderes, es decir, una ponderación entre intereses particulares y opuestos. Sin embargo, esto resulta insuficiente, debido a que el objetivo es alcanzar un punto de vista o interés común que se logra cuando un individuo se habitúa a tomar en cuenta los intereses del otro. ⁴¹ De este modo, se establece una separación entre la persona y sus necesidades y se distinguen la voluntad y la intención de las preferencias o creencias del individuo porque la unanimidad es inviable. ⁴²

«La democracia deliberativa se presenta como el modelo adecuado para expresar la *autonomía igual* de los ciudadanos en la esfera política [...] pero también para promover la *agencia*, indispensable para el desarrollo de las capacidades básicas». ⁴³ Si bien la deliberación permite acordar

38 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 125.

39 Cortina, «Ciudadanía democrática», 25.

40 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 161.

41 *Ibíd.*, 159.

42 *Ibíd.*, 22.

43 *Ibíd.*, 17.

a una decisión conjunta, cada individuo mantiene su autonomía, sus intereses, su opinión o preferencia política, propio de sociedades pluralistas. De esta forma, la imposición resulta inadmisibles si es fomentada, principalmente, por la autoridad de turno. Se pretende conjugar la autonomía individual y la soberanía popular.⁴⁴

A pesar de esto, los representantes elegidos por la colectividad para ocupar una dignidad pública, especialmente en el manejo de los recursos públicos, confunden su voluntad con la del pueblo y relegan la señal más mínima de oposición que procede de otro sector.⁴⁵ Así, se generan grupos poderosos que podrían manipular la deliberación desde un poder político y mediático con la capacidad y los recursos para imponerse al poder popular.

La democracia deliberativa permite un acercamiento entre la población y el gobierno local, pero no bajo una relación jerárquica que otorga competencias al Estado y limita el poder popular. Por el contrario, se efectiviza la libertad social, pues es el agente afectado quien toma las decisiones respecto a la inversión pública en beneficio de la colectividad y no una autoridad ajena a la realidad. Por consiguiente, se logra equidad y democracia en la distribución de recursos públicos.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La democracia deliberativa es diálogo, discusión y negociación política.⁴⁶ «En la democracia, el continuo debate político se convierte en condición para la supervivencia de las instituciones libres».⁴⁷ Este es el caso del presupuesto participativo, concebido como «un proceso regularizado de intervención permanente de los ciudadanos en la gestión

44 Cortina, «Ciudadanía democrática», 17.

45 Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional*, trad. por Perfecto Andrés Ibáñez (Madrid: Trotta, 2011), 47.

46 La negociación contribuye al carácter epistémico de la democracia deliberativa. En el caso de no conseguir unanimidad en las decisiones, es necesario reforzar el procedimiento argumentativo para llegar a acuerdos donde los grupos minoritarios continúen siendo partícipes en el proceso de negociación que subyace a la argumentación. Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 176-7.

47 Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007), 107.

municipal. Según un modo de funcionamiento formalizado de manera muy minuciosa». ⁴⁸

El presupuesto participativo es el elemento esencial del contrato público latente en las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos. ⁴⁹ A partir de este se determinan las prioridades para la inversión pública, el seguimiento y el control, que atiendan al sentido colectivo de la justicia. Así, los recursos se redistribuyen y prevalecen los requerimientos para satisfacer los bienes primarios de todos los ciudadanos.

Más que un reconocimiento jurídico, el presupuesto participativo requiere construir gobernabilidad democrática local donde la ciudadanía se muestra de acuerdo con la necesidad de ser incluida en el sistema político. Independientemente de sus preferencias, una vez que el individuo se apropia de su lugar en la sociedad, es capaz de identificarse con los intereses de grupo, de aceptar la diversidad social y promover un proceso de construcción de identidad. ⁵⁰

Efectivamente, «como afirman Habermas o Bohman, en una sociedad democrática los ciudadanos deben ser a la vez destinatarios y autores de las leyes, la única forma de hacer esto posible en una democracia representativa es que el legislador ofrezca razones públicas a favor de la legislación y los ciudadanos deliberen públicamente sobre su legitimidad». ⁵¹ Por lo tanto, la democracia deliberativa es un elemento que pretende, por un lado, conseguir equidad y neutralizar el poder de ciertas minorías —que no representan a la totalidad de la población— interesadas en mantener la parcialidad y perpetuar sus intereses y, por otro, devolverle al pueblo el poder. Es decir, «se crea así un círculo virtuoso donde el pueblo aprende a ejercer mejor su soberanía». ⁵²

48 Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y participación: El ejemplo de presupuesto participativo de Porto Alegre* (Madrid: El Viejo Topo, 2003), 27.

49 *Ibíd.*, 25.

50 Óscar Mejía Quintana, *Estatuto epistemológico de la filosofía del derecho contemporáneo* (Bogotá: Ibáñez, 2009), 188-91.

51 Cortina, «Ciudadanía democrática», 16.

52 Marion Gret y Yves Sintomer, *Porto Alegre: Desafíos de la democracia participativa* (Quito: Abya-Yala, 2002), 39.

En el proceso de construcción del presupuesto participativo, en cuanto forma de cogobierno, las razones públicas también deben ser propuestas por los ciudadanos. Al respecto, Jhon Rawls dice que

[l]a razón pública, pues, es pública de tres maneras: como razón de los ciudadanos en cuanto tales, es la razón del público; su objeto es el bien público y cuestiones de justicia fundamental; y su naturaleza, su contenido, es público, y está dado por los ideales y principios expresados por la concepción de la justicia política que tiene la sociedad, ideales y principios desarrollados, sobre esa base, de un modo abierto y visible.⁵³

La razón nace en los ciudadanos comprometidos⁵⁴ en el diálogo y la argumentación que determinará el orden y la forma de decisión de las prioridades de una sociedad. El consenso es el parámetro para determinar la justicia o injusticia de la elección de una medida respaldada con argumentos que sustentan, racionalmente, la preferencia de una propuesta respecto de otras, de este modo se alcanza la legitimidad. El objetivo es fomentar una inversión pública más pensada, que atienda las necesidades de sectores prioritarios, que sobrepase el plan de obras públicas y se extienda a las competencias del Estado central que han sido desatendidas.

El presupuesto participativo se construye sobre la base de un gobierno efectivamente popular que prevea procedimientos por medio de los cuales se trasladen responsabilidades y poder a la ciudadanía, en general, y a sus organizaciones, de lo contrario, se convertiría en un procedimiento burocrático más. Se pretende crear nuevos espacios en la estructura institucional del Estado mediante la gestión compartida entre la municipalidad y la sociedad.⁵⁵ La democracia, percibida de esta manera, se alía a la buena gestión de la administración seccional, pues atiende más de cerca las necesidades de la población.⁵⁶

53 Rawls, «La idea de una razón pública», 6.

54 La administración no puede fundamentar sus decisiones en resoluciones adoptadas en comités o comisiones, debido a que la opinión se genera en espacios abiertos e informados.

55 Marcelo Kunrath y Flávio Sacco, «El presupuesto participativo en Brasil: Un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS», en *Democracia y presupuestos participativos*, coord. Ernesto Ganuza y Carlos Álvarez (Barcelona: Icaria, 2003), 40.

56 Gret y Sintomer, *Porto Alegre: Desafíos de la democracia participativa*, 41.

Se podría decir que el presupuesto participativo, justificado desde la democracia deliberativa, se identifica con la «concepción política de la justicia» que expresa tres contenidos:

primero, la concepción de la justicia define ciertos derechos, libertades y oportunidades básicos [...] segundo, otorga una prioridad especial a esos derechos, libertades y oportunidades, particularmente frente a las apelaciones, al bien general y a los valores perfeccionistas; y tercero, proclama medidas tendentes a asegurar a todos los ciudadanos medios adecuados para cualquier fin que les permitan hacer uso efectivo de sus libertades y oportunidades básicas.⁵⁷

En este caso, las condiciones son las libertades políticas como la de palabra y de reunión, la de tomar parte en los sucesos públicos, de influir por medios constitucionales en el curso de la legislación y la garantía del justo valor de estas libertades. Cuando desaparece esta base no se satisface el primer principio de la justicia. Por consiguiente, la medida que garantiza los derechos, libertades y oportunidades es el presupuesto participativo, conforme lo explicado, pues si un argumento persigue el bien común sobre los intereses particulares, puede considerarse razón pública suficiente, pues se entendería que pretende proteger los derechos y las libertades, principalmente, del Estado.

PROCESO DELIBERATIVO

Cuando una sociedad es libre, acepta distintas propuestas y concepciones que deben compartir los principios de justicia. Para esto, es imprescindible descubrir acuerdos o construirlos a partir de la discusión y el diálogo —sujeto a un conjunto determinado de reglas—, pues la práctica de la democracia crea instituciones que están orientadas hacia la justicia.

«No existe un procedimiento que nos diga que es lo justo aunque sí existen procedimientos que nos puedan ayudar a llegar a resultados equitativos».⁵⁸ A continuación se expondrá la conformación de las instituciones y la estructura del presupuesto participativo construidos

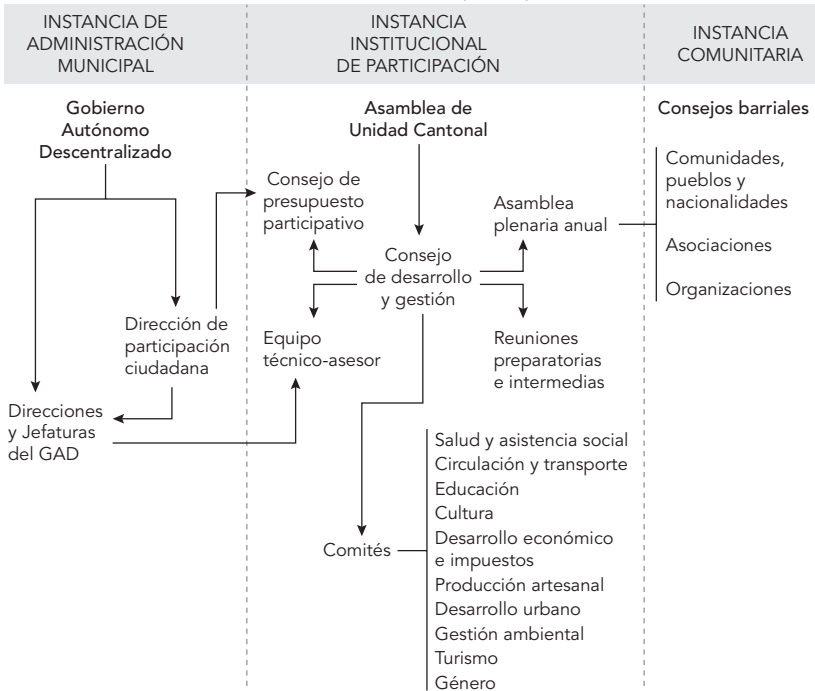
57 Rawls, «La idea de una razón pública», 13.

58 Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, 35.

según el modelo de gestión de las ciudades de Porto Alegre-Brasil y Cotacachi-Ecuador.

El presupuesto participativo está conformado por componentes técnicos, sociales y políticos en la gestión participativa. El diseño, la ejecución y la fiscalización de este presupuesto están determinados por tres instituciones básicas: el órgano municipal —representación del ejecutivo—, la comunidad —individuos, asociaciones, comités o consejos que gozan de autonomía— y un órgano mediador que permita y facilite el diálogo entre la comunidad y el gobierno local —cuya característica principal es la independencia—. Las instancias funcionan de acuerdo con la estructura del cuadro 1.⁵⁹

Cuadro 1: Instancias de participación



Fuente: Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y participación: El ejemplo de presupuesto participativo de Porto Alegre*
Elaboración propia

59 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 29-32.

AUTORIDAD DEMÓCRATA

La autoridad elegida por voto popular no goza de voluntad, sino de representación,⁶⁰ por esta razón, sus acciones deben limitarse a establecer parámetros generales de intervención de la verdadera voluntad, es decir, el poder popular. Se requiere reducir el poder estatal, incompatible con la idea de democracia deliberativa. Por consiguiente, deberá crear o facilitar la creación de instituciones que orienten el ejercicio pleno de los derechos de participación de todos los individuos.

La administración municipal, por medio de la Dirección de Participación Ciudadana y con el respaldo de las direcciones y jefaturas técnicas, brindará asesoría a las instancias de participación para crear los espacios de diálogo. Si el alcalde, el Concejo Municipal, los presidentes de las juntas parroquiales o los funcionarios municipales quieren participar y protagonizar la construcción del presupuesto participativo, lo harán siempre que representen sus intereses como ciudadanos, mas no como funcionarios estatales.

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL

La AUC es una organización de la sociedad creada con el propósito de ampliar las bases sobre las cuales se construye la democracia representativa y de despertar el sentido de la responsabilidad e inclusión social activa dentro del ejercicio del poder público. La Asamblea es producto de una forma de gestión municipal diferente —si la comparamos con la tradicional—, cuyo sustento e ideología fundamental es la participación ciudadana.⁶¹

Su objetivo principal es, mediante el proceso deliberativo como ideal de justificación política, permitir que los intereses de los individuos puedan evolucionar para alcanzar el bien común. Para cumplir este fin adopta un rol de mediador entre la colectividad y el gobierno seccional.

Este organismo goza de autonomía y está estructurado de la siguiente forma:

60 Amelia Valcárcel, «Estado», en *10 palabras clave en Filosofía Política*, 146-9.

61 Además del presupuesto participativo, la AUC deberá promocionar todos los mecanismos de democracia participativa, directa y comunitaria previstos en la Constitución.

Consejo de Desarrollo y Gestión.- Es la máxima instancia ejecutiva de la AUC. Se encarga de dar funcionalidad y fiscalizar las resoluciones que se tomen en las dos asambleas generales, las cuales tienen el carácter de vinculantes o de cumplimiento obligatorio para el alcalde y el Consejo Municipal. Está formado por los representantes de cada parroquia, quienes elegirán al presidente y vicepresidente;⁶² los demás tendrán la calidad de vocales. El mandato del Consejo de Desarrollo y Gestión durará dos años. Para aprobar cualquier decisión se requiere la comparecencia de todos los miembros del Consejo.

Consejo de Presupuesto Participativo.- Es el principal órgano participativo. Su función principal es proponer, supervisar y decidir respecto de los gastos del presupuesto participativo, es decir, se encargará de establecer las prioridades de la aplicación de los indicadores, distribuir los recursos de acuerdo con las necesidades de cada sector. Estará conformado por los delegados de la ciudadanía, elegidos por el plazo de un año. Para tal efecto, debe mantener un diálogo constante con la Dirección de Participación Ciudadana municipal.

Equipo técnico y asesor.- Este órgano tiene como función trabajar con las diferentes direcciones y jefaturas de la municipalidad para proporcionar un criterio específico a los representantes del Consejo de Desarrollo y Gestión y del Consejo de Presupuesto Participativo en el desarrollo, control y seguimiento del presupuesto aprobado. Estará compuesto por exalcaldes y expresidentes de la AUC, además de especialistas contratados por esta Asamblea.

Comités Intersectoriales.- Son órganos con funciones de consulta y control. Su objetivo es ampliar el compromiso de los movimientos populares tanto en las actividades del presupuesto participativo como en las otras que permitan la funcionalidad de los mecanismos de democracia participativa, directa y comunitaria. Estará conformado por la ciudadanía, organizaciones sociales, instituciones públicas y la empresa privada, afines a la temática de cada comité.⁶³

62 La elección del presidente y del vicepresidente del Consejo de Desarrollo y Gestión se llevará a cabo de acuerdo con el sistema de mayoría absoluta, es decir, el 50 % más uno de los representantes de las parroquias urbanas y rurales.

63 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 42.

COMUNIDAD CONSCIENTE

Por medio de la deliberación es posible construir un nuevo pacto social que expanda los intereses individuales hacia el bien común —intereses universales—. Esto se logra en el momento en el que cada ciudadano tiene una apreciación más amplia de su realidad y de la de los demás: «producto de aprendizajes basados en el intercambio de roles y razones, mediante el cual él sí mismo asume el punto de vista del otro, se pone a sí mismo como un otro, toma distancia crítica de sí mismo, anticipa las consecuencias de las decisiones tomadas y finalmente, modifica su posiciones». ⁶⁴ Se puede decir que «la falta de imparcialidad no se debe a menudo a inclinaciones egoístas de los actores en el proceso social y político, sino a la mera ignorancia del contenido de los intereses de los demás». ⁶⁵

La democracia deliberativa abre las puertas a la información, al conocimiento transcultural, a la empatía y, por lo tanto, a la justicia. También la posibilidad de que los individuos sean más conscientes del rol que deben desempeñar en la vida pública y de su responsabilidad de influir en la administración estatal. Entonces, la comunidad se define como un «área de solidaridad concreta y como una obligación política horizontal». ⁶⁶

La deliberación requiere respeto mutuo y aceptar la pluralidad de culturas y cosmovisiones; así, la construcción de intereses universales debe contemplar la diversidad entendida en un sentido amplio y evitar la homogeneización. Al respecto, Adela Cortina dice que «en una sociedad distintos grupos proponen distintos modelos de felicidad —lo que yo llamo “éticas de máximos”— y comparten unos mínimos de justicia [...] los mínimos no tienen ninguna existencia autónoma, sino que se nutren de los máximos». ⁶⁷

No solo los individuos son parte de la colectividad, también las asociaciones y movimientos sociales desempeñan un rol trascendental.

64 Reigadas, «La democracia deliberativa habermasiana», 3.

65 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 168.

66 Boaventura de Sousa Santos, *Derecho y emancipación* (Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho, 2011), 96.

67 Adela Cortina, «Sociedad civil», en *10 palabras clave en Filosofía Política*, 382.

Estas se conforman ante la necesidad de reivindicar y responder a las carencias que han vivido grupos determinados, que por acción u omisión del Estado y el sector privado se han vulnerado los derechos individuales y colectivos. De este modo, la comunidad consiente «buscan afirmar identidades colectivas y promoviendo un locus democrático, descentralizado y participativo».⁶⁸

ASAMBLEAS GENERALES

El sistema de presupuesto participativo se configura en función del desarrollo cantonal y en atención a la división político-administrativa del territorio cada cantón se divide en parroquias, y estas en barrios, comunidades, pueblos o nacionalidades, tanto en la zona urbana como la rural.

Para un eficiente desarrollo metodológico es importante establecer áreas o temas relevantes para la discusión del presupuesto participativo, por ejemplo, sobre salud y asistencia social, circulación y transporte, educación, cultura, desarrollo económico e impuestos, producción artesanal, desarrollo urbano, gestión ambiental, turismo, género, etc., que se definen según las necesidades de cada sector.⁶⁹

Aualmente se efectuarán, durante el segundo y cuarto trimestre del año, dos asambleas generales convocadas por la AUC. Previo a estas asambleas, se realizarán reuniones preparatorias e intermedias en cada uno de los barrios y de acuerdo con las áreas o temáticas.⁷⁰

La primera asamblea tiene tres objetivos: 1. Evaluar la gestión del presupuesto anterior, 2. Determinar las prioridades temáticas de acuerdo con cada barrio o comunidad, y 3. Elegir a los delegados y consejeros que representarán los intereses de cada sector. La elección de los delegados para el Consejo del Presupuesto Participativo se realizará conforme a la siguiente regla: un representante por cada diez asistentes. Por su parte, la elección de los consejeros del Consejo de Desarrollo y

68 Antonio Carlos Wolkmer, *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del derecho*, trad. por David Sánchez, 128.

69 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 34.

70 *Ibíd.*, 32.

Gestión será de acuerdo con la siguiente regla: un representante de las parroquias urbanas y uno de las parroquias rurales.⁷¹

Las reuniones preparatorias se desarrollarán durante el primer trimestre del año en cada barrio o comunidad —antes de la primera asamblea—. Estas representarán el inicio del proceso deliberativo y la elección de los delegados y consejeros. Se contará con la participación de la AUC, institución encargada de organizarlas, y la colectividad. En estas reuniones se discutirá sobre los bienes primarios que se deben satisfacer en cada localidad. Se congregará a todos los afectados quienes protagonizarán la reunión y se prescindirá de la asistencia de la municipalidad.⁷² Esto garantiza una participación importante de la sociedad en la vida pública y las decisiones en torno a esta, y le otorga un verdadero sentido a la palabra democracia, pues lo que legitima a la comunidad política son los ciudadanos deliberando conjuntamente sobre lo justo e injusto, sin que el Estado interfiera o manipule sus decisiones.

Entre la primera y segunda asamblea general se efectuarán las reuniones intermedias. A diferencia de las anteriores, estas contemplan la presencia de la administración municipal, representada por la Dirección de Participación Ciudadana, y de ser necesario, se invitará a las demás dependencias municipales quienes podrán brindar apoyo técnico. A estas reuniones no concurrirá toda la colectividad, sino los delegados de cada barrio y comunidad acompañados por la AUC. En estas reuniones se escogerán las necesidades de cada sector, que conforme a lo explicado, se resumiría en tres pasos:

1. Proponer la ejecución de un bien primario, según las prioridades establecidas para ese año e indicar la forma en cómo podría ejecutarse.
2. Permitir y promover el intercambio de argumentos, es decir, dar lugar a la deliberación y, de ser el caso, a la negociación.

71 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 35-6. Desde luego, esta división deberá atender a la realidad demográfica y geográfica de cada cantón. Porto Alegre se organiza en distritos y microdistritos. Cotacachi, debido a las características del territorio y a los asentamientos étnicos, se ha dividido por zonas (urbana, andina y subtropical). Hay que enfatizar que estos representantes en ningún caso podrán ser las autoridades elegidas por voto popular para ocupar las dignidades de alcalde, concejales, presidente de la Junta Parroquial, vocales, etc.

72 *Ibíd.*, 35.

3. Elaborar un boceto del acuerdo, estableciendo la responsabilidad y compromiso que asumen la colectividad, la AUC y la municipalidad. Este boceto será presentado en la segunda asamblea general para su aprobación.

Las prioridades que podrían presentarse y que varían de acuerdo con la necesidad de cada sector son saneamiento básico —sistema de agua potable y alcantarillado—, pavimentación, adoquinado, transporte y circulación, medio ambiente, salud, asistencia social, vivienda, planificación urbana, educación, deporte y áreas de ocio y desarrollo económico.

A cada prioridad se le atribuye un valor, cinco corresponde a la más urgente y uno es la última prioridad,⁷³ conforme el principio de proporcionalidad. La distribución de los recursos de inversión y la determinación de criterios para la toma de decisiones, en cuanto actos de poder público, estarán sometidos a control popular. Es claro que no se intenta sopesar en concreto las prioridades de inversión, sino construir argumentos que sustenten una prioridad por los beneficios que se obtendrían del bien primario.

En este contexto, para identificar con exactitud los fines perseguidos, es decir, los bienes primarios se aplicará el test de proporcionalidad de Robert Alexy, que cuenta con tres elementos fundamentales:

1. Idoneidad.- Es la adecuación de la medida limitativa al fin perseguido. Se analiza si la intervención es utilizada como un medio adecuado para alcanzar el objetivo. ¿Esta prioridad satisface mejor el bien primario en cuestión?
2. Necesidad.- La medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite. Este principio exige plantear alternativas, con un rango de idoneidad, adecuadas para alcanzar la justicia. ¿Existen medios alternativos que mejoren el acceso al bien primario?
3. Proporcionalidad en sentido estricto.- Corresponde a la proporcionalidad entre la medida limitativa de un derecho y el concreto derecho o interés jurídico que pretende garantizarse con aquel límite. Se deberá hacer un balance entre el grado de intervención y el de realización del bien primario. Tomando como unidad de medida a los derechos constitucionales ¿Los beneficios que

73 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 37-8.

produciría aplicar esta prioridad serían superiores a los costos que esta acarrea?⁷⁴ Se pueden descalificar las decisiones que ignoren derechos.

En el ejemplo que se describe en la tabla 1, a continuación, se plantea la aplicación del test de proporcionalidad en la calificación de las prioridades de inversión.

Bien primario: Rehabilitación integral y asistencia permanente a las personas con discapacidad.

Tabla 1: Prioridades de inversión

Prioridades de inversión	Valor
Planificación urbana	1
Educación	4
Deportes y ocio	2
Vivienda	2
Salud	4
Saneamiento básico	2
Educación 4	
Contratación de docentes especializados en atención a personas con discapacidad	
Salud 4	
Creación de un centro de rehabilitación física	

Fuente y elaboración: Propia

74 Laura Clérico, «El examen de proporcionalidad: Entre el exceso por acción y la insuficiencia por omisión o defecto», en Miguel Carbonell, *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 125-76.

Si bien la técnica de ponderación y el test de proporcionalidad son mecanismos de interpretación exclusivos de la función judicial para resolver los casos difíciles, se debe considerar que la resolución de conflictos e incertidumbres de orden constitucional pueden surgir en cualquier acto de poder público. El test de proporcionalidad de Robert Alexy, cuya esencia está en la interpretación constitucional, es posible trasladarlo al ámbito legislativo y, principalmente, a espacios democráticos para determinar cuál es el fin constitucionalmente válido y la posibilidad de restringirlo, por medio de argumentos que obedezcan a criterios legítimos para la toma de decisiones.

1. Idoneidad: La creación de un centro de rehabilitación física satisface mejor el derecho de rehabilitación integral que la contratación de docentes especializados en atención a personas con discapacidad.
2. Necesidad: Las dos prioridades de inversión, de algún modo, podrían satisfacer el bien primario, sin embargo, a pesar de que un docente especializado en atención a personas con discapacidad contribuiría en el desarrollo intelectual de las personas con discapacidad, la creación de un centro de rehabilitación física aportaría más en la rehabilitación integral de las personas y de todos los ciudadanos que padezcan algún tipo de lesión.
3. Proporcionalidad en sentido estricto: Si bien la contratación de docentes especializados se adecúa a dos bienes primarios: salud y educación, la atención es exclusiva para las personas con discapacidad. Un centro de rehabilitación física satisface únicamente el bien primario salud de las personas con discapacidad, pero se extiende a todos los ciudadanos que necesiten rehabilitación física.

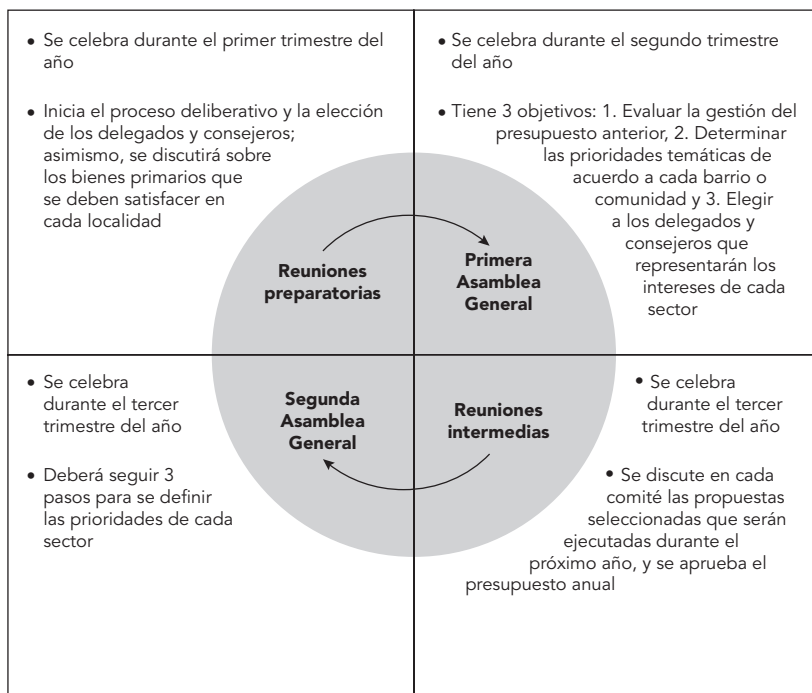
La segunda asamblea general está coordinada y presidida por la AUC y sus dependencias. Toda la comunidad podrá participar, además, asistirá el director financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) y, de ser necesario, el equipo técnico de la municipalidad. Esta asamblea tiene dos objetivos fundamentales: 1. Discutir en cada comité las propuestas seleccionadas que serán ejecutadas durante el próximo año, y 2. Aprobar el presupuesto anual y establecer ciertas directrices, en cuanto a su aplicación, para el alcalde y el Consejo Municipal.⁷⁵

Esta asamblea se organizará de la siguiente manera: durante el primer día se conformarán las mesas de diálogo de acuerdo con cada una de las áreas temáticas. Cada mesa expondrá de las peticiones jerarquizadas que en esa área se hayan aprobado para determinado sector y, luego de las observaciones de los participantes, se harán los ajustes correspondientes. En el segundo día se hará la plenaria, donde los delegados del Consejo de Presupuesto Participativo pondrán en conocimiento de todos los ciudadanos las peticiones aprobadas y las responsabilidades que para su ejecución asumirán la AUC, la municipalidad y la colectividad como se observa en el cuadro 2.⁷⁶

75 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 32.

76 *Ibíd.*, 41.

Cuadro 2: Sistema de asambleas



Fuente: Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y participación: El ejemplo de presupuesto participativo de Porto Alegre*
Elaboración propia

IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES

La justicia supone la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos cuyo resultado final sea beneficiar a los menos favorecidos. Para esto se requiere de la voluntad política del Estado y del empoderamiento de los ciudadanos, que no solo piensen en ser beneficiarios de políticas del Estado, sino que tomen una posición de sujetos titulares que demandan del Estado el cumplimiento de estas obligaciones, por medio del presupuesto participativo.

Es necesario precisar cuál es el alcance mínimo del bien primario, y cuál la responsabilidad del Estado sobre ese contenido mínimo a partir de estándares interpretativos que permitirán establecer condiciones, procesos y resultados en la satisfacción de estos. Los indicadores son

herramientas que marcan un punto importante que tiene relación con las condiciones de vida y serán desarrollados por la Asamblea Cantonal.

El problema en la aplicación de los bienes primarios, que en su mayoría son Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), no está en obtener los recursos, sino en su correcta utilización. Existe una diferencia abismal entre el significado de gasto público y la calidad del gasto, lo cual puede conducir el proceso de garantía de derechos a diferentes tipos de resultado. Es por lo que, los indicadores no siempre muestran la situación real sobre el desarrollo, la garantía y la materialización de los DESC, pues el aumento en el gasto público no implica una mejor garantía de derechos.

Para ejemplificar este punto, es posible retomar el tema de la educación. La educación desde ningún punto de vista puede ser medida, en cuanto a su eficacia, solo con indicadores que reflejen los montos que se le destinan dentro del presupuesto general de un Estado. Cabe enfatizar que estos recursos deben ser bien direccionados, pues no solo se trata de infraestructura, sino de infraestructura adecuada; no solo de profesores, sino de profesores capacitados en las áreas que se requieran para mejorar la calidad de la educación y, de la misma forma, se podría hacer este tipo de diferenciaciones con otros DESC.

Hay que resaltar que es imprescindible que se tomen en cuenta varios matices importantes que proporcionan los indicadores y que condicionan la efectividad de la justicia. Los indicadores son efectivos cuando se trata de parámetros jurídicos y también sociales, lo que conlleva a conseguir una percepción más adecuada de la realidad. En resumen, son una herramienta de cambio y transformación, no utilizarlos implica incumplir el mandato constitucional.

Previo a la estructuración de los indicadores, se debe determinar los ejes transversales a cada derecho (bien primario) que obedecen a los dos principios de justicia explicados por Rawls: prioridad de la libertad y los límites a las desigualdades sociales y económicas. Estos ejes son edad, situación económica y social, etnia, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, estado de salud, nacionalidad, estado civil y familiar, orientación sexual e identidad de género y lugar de residencia.

El mecanismo de indicadores, como parte del sistema del presupuesto participativo, es uno de los ejes fundamentales que también permite

medir el grado de cumplimiento —de las peticiones aprobadas para ese año— por parte de las instancias: municipal, participativa y de la comunidad. Es un parámetro esencialmente de fiscalización, en razón de que establece la información de resultado que se presentará en la rendición de cuentas del año siguiente, para verificar la garantía de estos derechos. Cuando la AUC elabore el informe detallado de su situación en cuanto a derechos, de acuerdo con los indicadores antes mencionados, deberá verificar el cumplimiento de los principios de la democracia deliberativa.

CAPÍTULO SEGUNDO

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI: HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

EL PROCESO PARTICIPATIVO EN COTACACHI: ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI

Una definición mínima de democracia, según Norberto Bobbio, se apoya en tres condiciones que debe tener de forma primordial: 1. Un conjunto de reglas que determinan quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, 2. Otorgar la potestad (derechos) a los individuos para tomar decisiones de forma directa o indirecta y 3. Los individuos deben proponer alternativas reales que puedan ser seleccionadas por la colectividad.⁷⁷ Sin embargo, la democracia, bajo los lineamientos tradicionales, ha cumplido dos objetivos: por un lado, permite que una mayoría, mediante el sufragio, elija a sus representantes y; por otro, establece las reglas para que los representantes tomen las decisiones sobre la vida pública. Esta cuestión resulta trascendental al hablar de la legitimidad de un gobierno, pues la

77 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. por José Fernández Santillán (México DF: Fondo de Cultura Económica, 1986), 14-5.

voluntad política está reservada para una minoría y la participación del pueblo se limita al sufragio.⁷⁸

En Ecuador, dentro de un clima de oposición a esta visión reducida y excluyente de la democracia, aparecen y se desarrollan procesos sociales cuyo objetivo era reivindicar el concepto de sociedad civil mediante la vinculación de todos los miembros de la comunidad en las decisiones públicas. En consecuencia, se experimentó con más fuerza la configuración de una nueva estructura de gobierno local, orientada a mejorar la distribución del poder y de los recursos y a una democracia con mayor participación ciudadana.

En este contexto, la AUC nace con la necesidad de impulsar un nuevo proceso de democracia construido sobre la base de la consulta a la población respecto de los problemas del cantón y sus posibles soluciones. De esta manera, activando a la sociedad civil se lograría un nivel más elevado de participación ciudadana, así como el ejercicio de un modelo de control eficiente a la municipalidad en el manejo de recursos públicos.

La AUC se crea como una estructura adecuada para demandar la redistribución del poder, mediante varios mecanismos que exigen una participación inclusiva e incluyente de la colectividad. La Asamblea inicia con la construcción de un tejido social organizativo, que atribuye valor a los planteamientos del ciudadano del sector urbano y rural, debido a que un cambio estructural en el ámbito económico y social en Cotacachi más que recursos económicos, exigía la activación del capital humano. Tal como lo dice Auki Tituaña,⁷⁹ fundador de la Asamblea de Unidad Cantonal:

La idea era que hagamos una gran minga, un trabajo voluntario para generar las condiciones de tener este capital social, porque yo soy del criterio

78 Ferrajoli a esta forma de democracia la ha denominado democracia procedimental o formal. Las decisiones se acogen atendiendo a quién, el pueblo y sus representantes; el cómo, por medio de las reglas que se han impuesto para el efecto; pero el qué se decide resulta irrelevante. Luigi Ferrajoli, «Democracia constitucional y derechos fundamentales: La rigidez de la Constitución y sus garantías», <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2012/08/doctrina34481.pdf>, consulta: 22 de agosto de 2015.

79 Auki Tituaña fue alcalde del cantón Santa Ana de Cotacachi durante tres períodos. De este modo, su gestión se inició desde agosto de 1996 hasta abril de 2009.

de que puede haber plata, capital financiero, pero si no hay capital social, no se llega muy lejos. Se hará una obra más bonita que otra o se resolverá un problema material, pero el capital social tiene una riqueza mayor, la parte espiritual, los sueños, la alegría de tener una sociedad, una ciudad, unas comunidades organizadas trabajando, dinámicas y construyendo una colectividad de diálogo, de respeto y de compañerismo.⁸⁰

La primera AUC es convocada por el exalcalde Auki Tituaña con objeto de plantear un proceso de planificación para el desarrollo local. Esta primera sesión tuvo una gran participación de la sociedad civil y de las pocas organizaciones existentes en Cotacachi las cuales demandaban obras en su sector a la administración. Por esta razón, fue fundamental formar reuniones de trabajo y comisiones para establecer responsabilidades. Este proceso se construyó sobre la base de un diagnóstico socioeconómico general que duró ocho meses. Para el efecto, se conformaron diez talleres de diagnóstico participativo en las zonas: urbana, andina y subtropical.⁸¹ También se desarrollaron dos foros de medio ambiente y, por último, se evaluó la estructura organizacional de la municipalidad.⁸²

La segunda AUC invita a la comunidad a participar en la elaboración del Plan de Desarrollo cantonal para superar la crisis económica, política, social y ambiental que enfrentaba el cantón. «Es así que el Municipio de Cotacachi, junto con la sociedad civil organizada, empiezan a sentar las bases para la creación de la AUC como un espacio de expresión ciudadana».⁸³ Esta institución se convirtió en el máximo

80 Auki Tituaña, exalcalde del GAD de Cotacachi, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

81 Debido a la extensión territorial, el cantón Cotacachi está organizado en tres zonas: la zona urbana (comprende las dos parroquias urbanas: San Francisco y El Sagrario, y el área urbana de la parroquia rural de Quiroga), la zona andina (formada por las parroquias rurales de Quiroga —excepto el área urbana—, Imantag, y las comunidades rurales de la cabecera cantonal) y la zona subtropical (se encuentran las parroquias rurales de Apuela, Cuellaje, García Moreno, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera y Vacas Galindo). Gobierno Municipal Santa Ana de Cotacachi, «Historia», <<http://cotacachi.gob.ec/index.php/turismo/historia>>, consulta: 20 de agosto de 2016.

82 Equipo técnico Proyecto IBIS-Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi —UNORCAC—, *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*, 3.a ed. (Cotacachi: Asamblea de Unidad Cantonal, 2002), 19.

83 Auki Tituaña Males, «Cotacachi: Ejemplo de democracia participativa y desarrollo local», *Pueblos indígenas y educación*, n.º 56 (2005), 19.

órgano de representación, consulta y fiscalización de los actos del poder público y, principalmente, de la administración de recursos públicos.

Sin un marco jurídico nacional, la AUC asumió varias funciones, por ejemplo, la emisión de ordenanzas y políticas públicas contenidas, particularmente, en el Plan de Desarrollo cantonal —estas últimas fueron resoluciones con carácter vinculante para el alcalde y el Concejo Municipal—, la potestad de tomar decisiones públicas que afecten a todo el cantón luego de un proceso de discusión y consenso, la planificación cantonal, la creación de espacios para la rendición de cuentas y la fiscalización de la inversión pública acompañada por técnicos locales, nacionales e internacionales, como se muestra a continuación: «varios directores del Municipio acompañaban en el consejo y en los trabajos de algunos comités, de hecho, eran un soporte técnico, y cuando no teníamos desde el Municipio echábamos mano de las organizaciones de cooperación internacional, las ONG que estaban aquí trabajando, entonces se fortalecían esos comités».⁸⁴

Asimismo, se creó un lugar más en el Concejo Municipal: la silla vacía. Esta silla estaba ocupada por el presidente de la Asamblea Cantonal, máximo representante del poder ciudadano, que tenía voz y que posteriormente se le concedió el voto. Por último, la revocatoria del mandato y, a partir del año 2000, la elaboración participativa del presupuesto, herramienta que consolidó el proceso participativo en Cotacachi.⁸⁵

La AUC gozaba de autonomía administrativa, económica y política, debido a que surgió del voluntariado y la conciencia cívica. El presidente, la secretaria y algunos técnicos recibían una asignación mensual básica, recursos que provenían de proyectos con organizaciones internacionales, que también eran utilizados para las asambleas anuales. El voluntariado fue primordial para conseguir un trabajo transparente producto del aporte de la colectividad. Según Leonardo Alvear:

Nosotros cada año presentábamos un proyecto a Ayuda Popular Noruega y de ahí teníamos para pagar como USD 380,00 al presidente y el sueldo del contador. Para la secretaria debíamos hacer algunos alcances o ahorros en otras cosas y le pagábamos USD 200,00. Los sueldos, por supuesto, no

84 Auki Tituaña, exalcalde del GAD de Cotacachi, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

85 *Ibíd.*

eran para quedarse, era el amor a la participación y a este proceso. Los demás representantes de los sectores nunca recibieron nada. Por esta razón, la participación de nuestro cantón tiene un verdadero valor.⁸⁶

El estatuto de la AUC se validó en las asambleas anuales. Posteriormente, por medio de una ordenanza municipal, se incluye dentro de una norma este instrumento que regiría a la institución como un aforo de expresión ciudadana e instancia de control social; asimismo, se reconoce la estructura de la AUC y sus instancias: ejecutiva, técnica y asesora.⁸⁷ De este modo, se dotó a este organismo de personería jurídica. De acuerdo con Tituaña,

no había ninguna definición, no sé si a la Asamblea iba a reconocerle el Ministerio de Bienestar Social, que en el pasado se encargaba de dar personería jurídica a asociaciones, gremios o comunidades, pero lo nuestro no calzaba, era una unidad de lo urbano, de lo rural, de instituciones gremiales, de instituciones sociales, productivas. Era una diversidad y no había un marco jurídico que permita darle un aval y un estímulo e incentivo para que esto camine, realmente fue a pulso lo que se logró. Entonces, como ordenanza municipal la Asamblea fue reconocida y tuvimos un poquito más de cobertura legal para defender lo que hacíamos y las decisiones que íbamos tomando.⁸⁸

Este proceso ocurre en medio de un momento de inestabilidad política nacional. En 1996, Abdalá Bucaram fue elegido presidente Constitucional de la República, y en febrero de 1997 fue destituido por el Congreso Nacional y se nombró a Fabián Alarcón como presidente interino de la República. En 1998, asumió la presidencia Jamil Mahuad, dentro de la cual se expidió una nueva Constitución que fortaleció el modelo de un estado de derecho consolidado. En el año 2000 la crisis económica, por su trascendencia, se volvió un eje fundamental de análisis, que culminó con la caída del gobierno de Mahuad y la aparición de uno de los fenómenos más graves que ha experimentado el país en materia económica, el feriado bancario, que culminó con la

86 Leonardo Alvear, presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal —AUC— 2003-2005, 2005-2009, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

87 Equipo técnico Proyecto IBIS-UNORCAC, *Plan de Desarrollo*, 51-5.

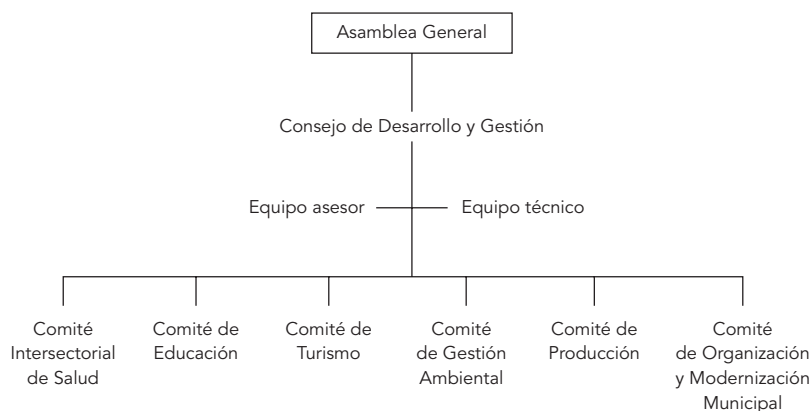
88 Auki Tituaña, exalcalde del GAD de Cotacachi, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

dolarización. Como se evidencia, todos estos acontecimientos producto de una profunda inestabilidad política, normativa, social y económica influyeron notablemente en la problemática experimentada por la institucionalidad del Estado.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La AUC está compuesta de organismos ejecutivos, asesores y técnicos de acuerdo con la siguiente estructura:

Cuadro 3: Estructura de la Asamblea de Unidad Cantonal



Fuente: Equipo técnico Proyecto IBIS-UNORCAC, *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*
Elaboración propia

ASAMBLEA GENERAL

Es el máximo organismo decisional. Su objetivo en este modelo de gestión es elaborar e impulsar políticas de desarrollo por medio de la participación de las organizaciones sociales. Por tal razón, son miembros natos de la Asamblea General: el Consejo de Desarrollo y Gestión, el alcalde, el Concejo Municipal, las organizaciones territoriales de base (comunidades, barrios, gremios, instituciones públicas y privadas, etc.) y las organizaciones de segundo grado (UNORCAC, Consejo de Juntas Parroquiales de Íntag, comités intersectoriales, movimientos sociales, partidos políticos, representantes del gobierno nacional y miembros del Consejo asesor).⁸⁹

⁸⁹ «Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal», 31 de enero de 2000, art. 10.

Es importante mencionar que si bien el trabajo de la AUC se realizaba con organizaciones sociales, los ciudadanos cotacacheños y las personas naturales o jurídicas provinciales, nacionales e internacionales e interesados en participar podían concurrir a las asambleas generales no como miembros natos, pero sí como miembros fraternos. Ellos participan únicamente con voz, a diferencia de los miembros natos quienes cuentan con voz y voto.

La Asamblea General se realiza una vez al año durante dos días por medio de una convocatoria directa. A lo largo del primer día se concede un espacio para la rendición de cuentas de la autoridad municipal y el presidente de la Asamblea Cantonal, así como también para exponer y dialogar sobre los temas de relevancia nacional y cantonal. Posteriormente, se reúnen las mesas temáticas de Salud, Turismo, Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, Educación y Cultura, Producción Artesanal, Producción Agropecuaria, Niñez y adolescencia. Al día siguiente tiene lugar la plenaria, en la cual, el representante de cada mesa temática expone frente a la Asamblea General las decisiones adoptadas para que sean consideradas y aprobadas por todos los asistentes.⁹⁰

En estas sesiones se emiten resoluciones y mandatos con carácter vinculante para la municipalidad, las organizaciones de base y las organizaciones de segundo grado. Asimismo, cuando las circunstancias lo ameritan, la Asamblea tiene la potestad de nombrar una comisión encargada de desarrollar un proyecto de ordenanza que será puesto en consideración en la siguiente asamblea general.⁹¹ A partir de 2014, a la Asamblea General se la ha denominado Cumbre Cantonal.

CONSEJO DE DESARROLLO Y GESTIÓN

Estará integrado por el/la presidente, el/la vicepresidente, el/la secretario y los/las vocales (los representantes de todas las organizaciones sociales). Se constituye como la instancia ejecutiva de la AUC. Su objetivo principal es operativizar las resoluciones de la Asamblea General, sin embargo, también debe hacer seguimiento a las acciones de los comités

90 Asamblea Cantonal y Municipio de Cotacachi, «XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi», Teatro «Ciudad por la Paz», Cotacachi, 24 y 25 de octubre de 2015.

91 «Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal», 31 de enero de 2000, art. 10, 14-5.

intersectoriales, evaluar periódicamente a los comités intersectoriales, mediar entre la municipalidad y las organizaciones de base y viabilizar y coordinar, junto con las organizaciones sociales, las prioridades locales establecidas en el Plan de Desarrollo cantonal y que serán desarrolladas y ejecutadas por medio del presupuesto participativo.⁹²

Actualmente, esta instancia se denomina Consejo de Participación Popular, además de las funciones descritas es un ente fiscalizador, puesto que realiza un efectivo control social a las entidades públicas y a las autoridades cantonales. Asimismo, debe velar por el respeto y la ejecución de todos los mecanismos de participación consagrado en la Constitución.

COMITÉS INTERSECTORIALES

Son organismos técnicos que operativizan las actividades que resuelva el Consejo de Desarrollo y Gestión. Estos organismos proponen proyectos para gestionar recursos que se invertirán en programas o proyectos de desarrollo que impulse o ejecute la AUC, así como también, para el fortalecer las organizaciones de base. Los comités son de educación, salud, turismo y producción, gestión ambiental y manejo de recursos naturales y organización.⁹³

Cada comité intersectorial tuvo un aporte trascendental en el proceso participativo, de los cuales cabe resaltar dos casos emblemáticos. El primero, durante la administración de Auki Tituaña, el Comité de Salud que elaboró el Plan Cantonal de Salud. El comité consiguió el reconocimiento cantonal de la medicina alternativa, mediante la certificación de las parteras e inició el proceso de descentralización de salud, que más tarde fue frustrado por el cambio de administración. El segundo caso fue del Comité de Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales cuya labor inició hace veinte años. Este comité ha mantenido una posición de resistencia frente a las políticas extractivistas de la empresa privada y del gobierno nacional. También instauró un proceso que goza de una posición ética e ideológica definida, que si bien empieza con fuertes enfrentamientos, el uso creativo de los instrumentos jurídicos ha dotado de legitimidad las acciones. Además, se

92 *Ibíd.*, art.16-9.

93 *Ibíd.*, art 27.

han creado ordenanzas, propuestas y proyectos de desarrollo alternativo respetuosos con la naturaleza, etc.⁹⁴

El Consejo de Participación Popular dispuso la creación adicional de los Comités Intersectoriales, ahora denominados Consejos Intersectoriales Cantonales, para abordar las siguientes áreas: artesanal, deportes, culturas, producción agropecuaria, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial y movilidad humana. Aparte, se ha establecido que en todos los Consejos Intersectoriales podrán intervenir los funcionarios municipales en calidad de asesores, según la temática por tratar.⁹⁵

EQUIPO TÉCNICO

Está integrado por funcionarios municipales expertos en áreas específicas quienes brindan un soporte a los Consejos Intersectoriales y al Consejo de Participación Popular. Adicionalmente, se cuenta con un contador que se encarga de administrar, de una manera transparente, los recursos económicos que reciba el Consejo antes mencionado.

EQUIPO ASESOR

El Consejo Asesor es un espacio de apoyo y orientación de la AUC que esta conformado por los exalcaldes, exconcejales, expresidentes del Consejo de Participación Popular y por ciudadanos profesionales que representan a los sectores sociales y que hayan sido invitados.⁹⁶

PLAN DE DESARROLLO DEL CANTÓN COTACACHI

El Plan de Desarrollo cantonal nace con el anhelo de una administración estratégica, planificada e incluyente. Es producto de la discusión de la ciudadanía que recoge las propuestas y prioridades acordadas por los sectores sociales y orientará el proceso participativo. El plan asigna funciones y responsabilidades a cada actor dentro de este proceso, bajo una actitud de corresponsabilidad entre el Municipio y los sectores sociales organizados.

94 Véase Andrea Galindo, «La resistencia como una forma de democracia participativa», *Revista Sarance*, n.º 35 (junio de 2016), <http://investigaciones.uotavalo.edu.ec/images/stories/pdfs/sarance_pdf/35.pdf>.

95 Hugo Robalino, presidente de la AUC 2013-2015, entrevista realizada el 25 de agosto de 2016.

96 «Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal», 31 de enero de 2000, art. 28-9.

El Plan de Desarrollo cantonal es un conjunto de estrategias y líneas directrices construidas por los ciudadanos que conformaron equipos multidisciplinarios para mejorar de la calidad de vida de la población en la salud, desarrollo productivo, turístico, agropecuario y de conservación del medio ambiente, vialidad, educación, género, infraestructura, etc.⁹⁷ De este modo, los ejes conductores del desarrollo cantonal son turismo, producción agropecuaria, agroindustrial y medio ambiente y la producción manufacturera y artesanal.

Con el objeto de hacer efectivas las líneas directrices se resolvió adoptar políticas para cada una de ellas. Las líneas directrices del Plan de Desarrollo cantonal fueron:

1. «Mejoramiento de la calidad de vida de la población de forma que conduzca hacia el desarrollo humano equitativo basado en la pluriculturalidad existente en el [c]antón Cotacachi.
2. Búsqueda permanentemente del desarrollo que armonice la relación del ser humano y la naturaleza como práctica cotidiana de los pobladores del ámbito local.
3. Consolidar la participación organizada de los sectores sociales y de la ciudadanía, en la toma de decisiones sobre los aspectos de interés general para el [c]antón.
4. Fortalecer el nuevo modelo de administración municipal participativo, moderno, eficiente y eficaz que dinamice la gestión del desarrollo cantonal acorde a los retos del nuevo siglo».⁹⁸

Además del trabajo colectivo, la riqueza de este documento fue la versatilidad, sencillez y generalidad debido a que fue la base sobre la cual se construyeron los planes cantonales de salud, de turismo y medio ambiente, aparte de varios proyectos específicos para cada una de las zonas: urbana, andina y subtropical.

Desde el año 2011 y hasta el 2020 rige en Cotacachi el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Cantonal, producto de una consultoría y adecuado a la normativa vigente y al Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir) 2013-2017. Los sistemas territoriales de desarrollo considerados son biofísico, sociocultural, económico,

97 Comité Intersectorial de Salud, *Plan cantonal de salud: Un proyecto de vida y desarrollo humano* (Cotacachi: AUC 2002-2006, 2002), 15.

98 Equipo técnico Proyecto IBIS-UNORCAC, *Plan de Desarrollo*, 27-9.

asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, político institucional y participación ciudadana.⁹⁹

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Uno de los proyectos que emerge a partir del Plan de Desarrollo cantonal es el presupuesto participativo, concebido como un proceso transparente de gasto municipal para identificar las prioridades y rubros que han de ejecutarse anualmente. El Plan impulsa y establece los lineamientos del presupuesto participativo, pero la comunidad determina la estructura, la forma de ejecución y el control. Por esta razón, las obras y la inversión son definidas colectivamente bajo mecanismos estrictos de fiscalización. El éxito del presupuesto participativo ha sido establecer a la planificación como eje central, pues las prioridades y decisiones se toman en correspondencia con las metas fijadas.

La elaboración participativa del presupuesto requiere el mayor involucramiento de la ciudadanía en la ejecución del Plan de Desarrollo cantonal y en la consolidación de la democracia participativa, y el compromiso social bajo los principios de equidad, reciprocidad y solidaridad. Pero, es necesaria también la voluntad política, capacidad de gobierno social y técnica, organización, honestidad e imparcialidad del gobierno local.¹⁰⁰

La implementación del presupuesto participativo permitió una mayor eficiencia, solidaridad e igualdad para ejecutar los programas y proyectos de desarrollo, porque optimiza el capital social y económico. En consecuencia, se contó con el acompañamiento técnico de funcionarios municipales y organizaciones internacionales y con el apoyo incondicional del exalcalde Tituaña, respetando, por supuesto, la autonomía de la AUC.

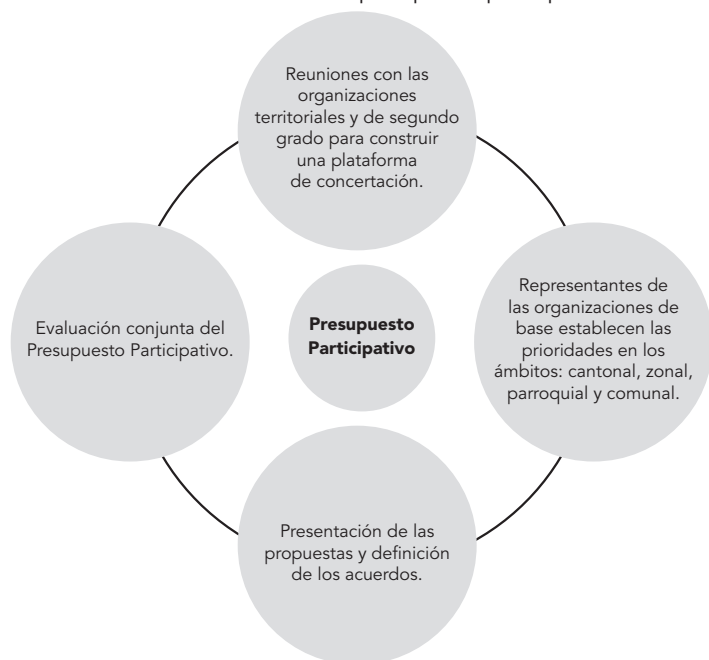
Se conformó una estructura que cuenta con tres niveles: 1. Comisión Especial del Presupuesto, 2. Comité Ejecutivo integrado por el alcalde, el presidente de la AUC y un delegado por cada una de las

99 Sistema Nacional de Información, «Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2014-2019)», http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/data/sigadplusdiagnostico/COTACACHI-DIAGNOSTICO%20%202014_15-11-2014.pdf. Consulta: 1 de septiembre de 2016.

100 Equipo técnico Proyecto IBIS-UNORCAC, *Plan de Desarrollo*, 107-8.

zonas y 3. Equipo técnico formado por los técnicos de la Asamblea y por los directores municipales.¹⁰¹ La estructura, como se observa en el cuadro 4, funciona de acuerdo con el siguiente cronograma:

Cuadro 4: Estructura del presupuesto participativo

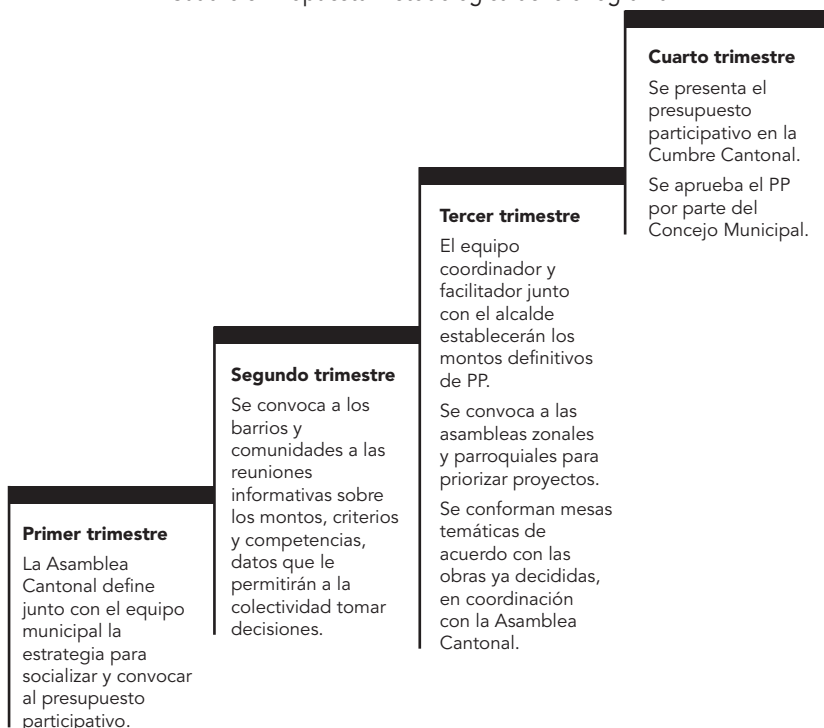


Fuente: Santiago Ortiz Crespo, *Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa*
Elaboración propia

Actualmente este mecanismo es impulsado por la Jefatura de Participación Ciudadana, la Dirección de Planificación, la Dirección de Obras Públicas, la Dirección Financiera y la Jefatura de Comunicación del GAD Municipal de Cotacachi, las cuales, junto con la AUC, son actores directos en la planificación y ejecución del presupuesto participativo y miembros del equipo de coordinación y facilitación. La propuesta metodológica, como se observa en el cuadro 5, es distinta a la inicial y se desenvuelve de acuerdo con el siguiente cronograma:

101 Santiago Ortiz Crespo, *Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa* (Quito: FLACSO Ecuador, 2004), 129.

Cuadro 5: Propuesta metodológica del cronograma



Fuente: Sr. Gustavo Olmedo, jefe de Participación Ciudadana del GAD de Cotacachi
Elaboración propia

Se han adoptado, además, indicadores utilizados como criterios de ponderación para asignar los recursos que responden a los siguientes criterios: índice de pobreza, densidad poblacional, población con discapacidad, porcentaje de mujeres jefas de hogar, cumplimiento con las obligaciones tributarias (pago del impuesto predial), la asignación de recursos económicos al presupuesto participativo de las juntas parroquiales, etc. De igual manera, se implementaron indicadores para el proceso de seguimiento y ejecución del presupuesto participativo que miden el nivel de participación de cada sector, como se observa en la tabla 2, de la siguiente forma:¹⁰²

102 Asamblea Cantonal y Municipio de Cotacachi, «XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi», Teatro «Ciudad por la Paz», Cotacachi, 24 y 25 de octubre de 2015.

Tabla 2: Sistema de indicadores

Criterios	Indicadores	Ponderación /100
% Personas con discapacidad	Hogares donde habitan personas con alguna discapacidad física, mental o sensorial.	5
% Mujeres jefas de familia	Hogares donde las mujeres son quienes se hacen cargo de sostener a la familia	15
Esfuerzo fiscal municipal	Pago de impuestos predial urbano y rural	15
Focos ahorradores	Número de focos ahorradores por hogar	5
Juntas parroquiales son contraparte y aportan con recursos	Resolución por escrito de las juntas parroquiales para participación en obras: donde se establezca monto.	5
Asistencia a los espacios de participación: Cumbre Cantonal, rendición de cuentas cantonal, Asamblea Comunitaria /Barrial para definición de proyectos, asambleas zonales y parroquiales	Lista de asistencia a la rendición de cuentas cantonal	15
	Lista de asistencia a la asamblea de priorización de proyectos del PP	
	Lista de participación en la AC y en las asambleas zonales y parroquiales	
	Lista de asistencia a la Cumbre Cantonal	
	Lista de asistencia a la AC	

Fuente: Sr. Gustavo Olmedo jefe de Participación Ciudadana de del GAD de Cotacachi
Elaboración propia

La experiencia de Porto Alegre-Brasil fue para Cotacachi un modelo para implementar el presupuesto participativo, por esta razón, guarda gran similitud en cuanto a la metodología; sin embargo, son varias los aspectos que hacen de Cotacachi un aporte que goza de riqueza y singularidad.

La caracterización del presupuesto cotacacheño es el trabajo con las organizaciones sociales (que fueron el cimiento de la AUC) y no con la ciudadanía en general. Fue necesario convocar a diferentes reuniones en cada una de las zonas del cantón (andina, urbana y subtropical) para conseguir un resultado más incluyente. El modelo participativo de Porto Alegre se construye con el trabajo de los individuos y las organizaciones comunitarias —uniones de barriadas, consejos populares y

articulaciones de distritos, que no están presentes en todos los distritos—. ¹⁰³ Al respecto, Tituaña dice:

Recuerdo que el alcalde de Porto Alegre nos visitó, ellos habían empezado ya el presupuesto participativo en Brasil. Al conocer nuestra práctica el vio que teníamos más fortalezas y con sus palabras yo pienso que nos ayudó a entender los logros nuestros, en el sentido de que nosotros hemos ido por el camino correcto, primero, consolidando los espacios organizativos y, luego, utilizamos la herramienta técnica de elaborar el presupuesto con el acompañamiento y la concertación con los ciudadanos. Porque ellos empezaron primero con la herramienta, la plata, aquí está el pastel dividámonos, incluso ellos ponían a consideración el 30 % o 40 % de presupuesto, el resto lo decidían ellos, y vieron que nosotros estábamos decidiendo el 100 % del presupuesto con los ciudadanos, era un logro mucho mejor. Él vio que cuando se convoca a los ciudadanos solo a la distribución del presupuesto y no hay una construcción social se pierde el sentido de la participación porque la gente no acude; mientras que acá era un trabajo de mayor conciencia ciudadana con un mayor tejido social organizado. ¹⁰⁴

En Porto Alegre al igual que en Cotacachi existían tres instancias de participación: la instancia de administración municipal, la institucional de participación y la comunitaria. No obstante, la AUC tiene una estructura más sólida que el Consejo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, no solo por su composición, ¹⁰⁵ sino porque la Asamblea no se creó únicamente para dar funcionalidad al presupuesto participativo, por el contrario, su origen responde a la necesidad de construir un modelo de cogestión en todos los aspectos de la vida pública. Por esta razón, estaba integrada por comités intersectoriales que elaboraban políticas públicas en varios sectores. El presupuesto participativo surge en Cotacachi una vez que se institucionalizó el sistema de participación por medio de la Asamblea.

103 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 29-30.

104 Auki Tituaña, exalcalde del GAD de Cotacachi, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

105 El Consejo del Presupuesto Participativo estaba integrado por dos consejeros por cada uno de los distritos, dos consejeros por cada una de las plenarios, un delegado del Sindicato de los Trabajadores Municipales, un delegado de la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad y un delegado del Gabinete de Planeamiento, estos dos últimos sin voto. De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 30, 43.

ALCALDÍA DE COTACACHI

Un elemento trascendental para que sea efectiva la redistribución del poder es la autoridad, puesto que, así como puede promover un sistema democrático transformador, también puede restringir la participación, reduciendo el espacio de acción y de decisión de la colectividad. Por esta razón, es fundamental analizar el rol que desempeñó la autoridad cantonal en la construcción y crecimiento de la AUC, en las tres alcaldías que asumieron el poder durante este proceso de cogobierno.

PERÍODO 1996-2010

Dentro del modelo de gobernabilidad propuesto por la alcaldía de Auki Tituaña, por un lado, se pueden distinguir dos perspectivas: un espacio de participación de la sociedad civil que pretende solucionar los problemas del cantón, considerando, desde la lógica de la democracia participativa, que estos no son responsabilidad exclusiva del Municipio y; por otro lado, el Municipio como instancia de gobierno que se configura como «la fórmula de organización política que se reduce a la atribución y distribución de poder mediante el mecanismo de representación por elecciones regulares».¹⁰⁶

Esta experiencia participativa dentro de una democracia representativa fue posible en Cotacachi cuando se desarrollaron dos condiciones fundamentales, según Auki Tituaña: voluntad política y visión política. La primera supone el deseo de trabajar con todos los actores sociales, generando un espacio de diálogo. La segunda va más allá, pues propone un enfoque integrador, que no se limite a la tolerancia, por el contrario, que propenda a la igualdad en derechos y responsabilidades de los ciudadanos al debatir.

Como alcalde tenía total apertura para trabajar coordinadamente con todos los sectores sociales, en virtud de que en nuestro diagnóstico veíamos que la democracia occidental, la representativa, era ante todo excluyente, porque los ciudadanos solo concurrían a dar el voto cada 4 años y, luego, no eran tomados en cuenta en la gestión pública y la administración municipal [...] Y el tema de visión política es una propuesta de nuestros sueños, de construir

106 Carlos Manuel Villabella, «Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano», *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.º 25 (2010), 64, <<https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977003.pdf>>.

una nueva sociedad, es decir, quiero que nos sentemos todos en una mesa, quiero que todos tengamos iguales derechos, igual responsabilidad. Quiero que el diálogo prevalezca y no solo la tolerancia, porque ser tolerante con el otro es relativamente sencillo, digamos hasta como un castigo, incluso es como la aplicación de una norma que dice que todos debemos ser tolerantes y la idea era dialogar, aportar y valorar a un ciudadano del campo, de la ciudad, de los sectores urbano-marginales, de origen étnico, de las poblaciones mestizas, afroecuatorianas, indígenas, blancas. Todos debemos tener una voz y un espacio donde podamos aportar.¹⁰⁷

En 1996, luego de elaborar un diagnóstico sobre la democracia representativa, inicia la ardua labor de dinamizar la actividad política-administrativa y sobre la base del modelo decisional y resolutivo indígena, mediante las asambleas y cabildos, se erige un sistema democrático que otorga poder al pueblo. Este último era considerado una tercera función en el gobierno municipal, además del alcalde y el Concejo Municipal, primera y segunda función, respectivamente. La aspiración fue compartir el poder político con los ciudadanos.¹⁰⁸

La Asamblea y el alcalde eran aliados estratégicos, mantenían una relación fluida y de cooperación y su vínculo fue el compromiso con el Plan de Desarrollo cantonal y el servicio a la comunidad. Sin embargo, la municipalidad debió reconocer autonomía política y administrativa a la AUC, y la autonomía económica la construirían a partir de la financiación nacional e internacional de proyectos, por esta razón, la municipalidad proporcionaba un apoyo técnico permanente en sus primeros años de vida.

Auki Tituaña fue el autor de la época dorada de la participación en Cotacachi,¹⁰⁹ pues ha sido el único alcalde que, con visión y voluntad política, elaboró con las organizaciones sociales un modelo de administración cantonal moderno, acorde con los principios sobre los que yace la justicia. Su administración fomentó el trabajo social y el respeto a la diversidad.

107 Auki Tituaña, exalcalde del GAD de Cotacachi, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

108 *Ibíd.*

109 Hugo Robalino, presidente de la AUC 2013-2015, entrevista realizada el 25 de agosto de 2016.

La AUC ostentó un poder similar al de la alcaldía, por esta razón, según Irma Torosina, «Auki Tituaña empieza a ver a la Asamblea como una amenaza en lugar de un aliado».¹¹⁰ Este conflicto tuvo un trasfondo político, puesto que en el 2007 la AUC decide organizar varios seminarios, talleres y conversatorios para discutir con la ciudadanía la aprobación de la Constitución. La Asamblea tomó una postura de aprobación, mientras que el alcalde mantenía una posición de rechazo, esto ocasionó un distanciamiento que aún no ha sido superado.

PERÍODO 2010-2014

En el año 2010 surgen nuevos perfiles para la candidatura a la alcaldía de Cotacachi, uno de ellos Alberto Anrango. Su triunfo fue inminente por varias razones, las más destacadas: primero, Alberto Anrango estaba abanderado por el Movimiento Alianza País que durante esos años adquirió tanta fuerza; segundo, la experiencia de un alcalde indígena en Cotacachi había sido un éxito; tercero, se esparció la creencia de que con el apoyo del gobierno nacional y las organizaciones internacionales, que conocían el trabajo desarrollado por la municipalidad, el presupuesto se incrementaría, lo que implicaba mayor desarrollo, y cuarto, Alberto Anrango fundó de la UNORCAC¹¹¹, pues contaba con el apoyo certero de la población indígena.

Auki Tituaña pierde las elecciones y el poder. Los cotacacheños asumieron que la AUC, como máximo representante de la colectividad, y por la legitimidad sustentada en la voluntad del pueblo, continuaría trabajando en pos del desarrollo cantonal. Esta realidad de varios años hizo pensar al ciudadano que era innecesario organizarse políticamente.

La ausencia del espíritu político en la colectividad y del alcalde causó el sometimiento total a las directrices del gobierno nacional. Un alcalde sin voluntad y visión política restringió los espacios participativos. En aplicación a las disposiciones contenidas en la Constitución de la

110 Irma Torosina, presidenta de la AUC 2009-2011, 2011-2013, entrevista realizada el 24 de agosto de 2016.

111 La Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi está constituida por 41 comunidades y diversas organizaciones de base campesinas indígenas y mestizas, localizadas en la zona andina del Cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi, «¿Quiénes somos?», <<http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>>, consulta: 6 de junio de 2016.

República y la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, se creó un sistema paralelo de participación que desconoció a la AUC. La municipalidad contrató una consultoría que determinó que la Asamblea ya no era un referente en Cotacachi. Por consiguiente, las resoluciones que emitidas por la Asamblea General dejaron de ser vinculantes. Al respecto, Hugo Robalino manifiesta que

fue una sorpresa cuando en una consultoría de reforma a la estructura del Municipio ponían que la participación ya no es el referente de Cotacachi. Aquello fue una lucha de 20 años para que en una consultoría nos digan que ya no es Cotacachi un referente de participación. Se habrá bajado los niveles de participación es cierto, pero aún somos un referente.¹¹²

Aparte, la relación interna de la AUC se debilitó porque ciertas organizaciones sociales participaron en la campaña electoral de Auki Tituaña, situación que ocasionó un distanciamiento con quienes apoyaron al partido oficialista.

Aunque la Asamblea continuaba desempeñando su función de velar por los intereses de los ciudadanos, no lo hacía de forma tan directa y efectiva como años atrás. La pérdida de poder fue rotunda, pues la voluntad ciudadana perdió importancia. Ahora, el poder, la creación de derecho y los recursos económicos estaban centralizados.

Por este motivo, la Asamblea convoca el apoyo de las organizaciones sociales de base y de los organismos internacionales, estos últimos financiaron la ejecución de las asambleas generales anuales y todos los proyectos de desarrollo cantonal. Durante varias sesiones se ha discutido la necesidad de fortalecer las estructuras por medio de la creación de nuevos espacios para que el cotacacheño pueda apropiarse de su rol activo en la sociedad. Se puede decir que se ha obtenido algunos logros, los conflictos ambientales, por ejemplo, han conseguido que el ciudadano urbano y rural pueda solidarizarse con la zona subtropical, y la AUC, en específico, es el espacio ideal para respaldar la resistencia de este sector. Por lo tanto, se impulsó la participación.

Posteriormente, Alberto Anrango retoma las relaciones con la Asamblea, claro que sus objetivos fueron políticos, pues se aproximaba el período electoral. La Asamblea aprovechó ese momento para

112 Hugo Robalino, presidente de la AUC 2013-2015, entrevista realizada el 25 de agosto de 2016.

fiscalizar contrataciones importantes que ejecutaba la municipalidad. No obstante, la relación fue evidentemente utilitarista. En cuanto a la planificación del presupuesto participativo, por ejemplo, el Municipio trabajó con las organizaciones sociales de base, omitiendo a la Asamblea, para priorizar obras cantonales. Esta actividad no se cumplió conforme a los principios contemplados en los estatutos de la Asamblea, pues fue indiscutible el favoritismo. Anrango se inclinó por las organizaciones que apoyaron su candidatura, por ejemplo la UNORCAC.¹¹³

La opacidad en la administración pública tiene una sola respuesta: «Anrango, a pesar de haber fundado la UNORCAC se queda en una visión meramente asistencialista: “soy indígena y deben darnos la carretera, alguna escuela”. Pero no se ponen del lado de que somos sujetos y no objetos de atención y de beneficio».¹¹⁴ Por esta razón, los esperados recursos del Estado central no se obtuvieron debido a una deficiente gestión. Las obras inútiles, los gastos desmedidos, la pérdida de recursos internacionales y el fracaso del proceso participativo son el resultado de una administración que, a pesar de haber gastado más de USD 35 000,00 en un estudio que determine la viabilidad de un sistema participativo, durante cuatro años paralizó un proceso que no necesitaba mayor desarrollo, pues aunque carecía de un marco legal, estaba construido.

PERÍODO 2014-2016

En 2014, Jomar Cevallos,¹¹⁵ una figura que nació y se formó en la AUC, se postuló para la alcaldía de Cotacachi. Cevallos triunfa

113 Irma Torosina, presidenta de la AUC 2009-2011, 2011-2013, entrevista realizada el 24 de agosto de 2016. La UNORCAC es la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, creada en 1977.

114 Auki Tituaña, exalcalde del GAD de Cotacachi, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

115 Técnico y coordinador de la AUC desde su creación. Tiene 17 años de experiencia en desarrollo local, formulación de planes de desarrollo, diagnóstico (levantamientos de línea base), planeación, ejecución, monitoreo, evaluación, sistematización y socialización de programas y proyectos para el desarrollo. Formulación de metodología para el Presupuesto Participativo Municipal. Elaboración y aplicación de metodologías para abrir y realizar espacios de participación como de asambleas (niñez, juventud, mujeres a nivel zonal y cantonal) en los cantones de Cotacachi, Guamote, Urcuquí, y Antonio Ante. GAD Municipal de Santa Ana de Cotacachi, «Alcalde», <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/nuestra-municipalidad/alcalde>, Consulta: 8 de septiembre de 2016.

con la propuesta de fortalecer el modelo de democracia participativa y reactivar el presupuesto participativo, mediante la transferencia de los recursos hacia todas las parroquias. Muchas veces en campaña dijo que la Asamblea atravesaba una fase de aletargamiento, pero que para reconstruir el proceso participativo era necesario comprenderlo. El candidato aseguraba que el poder debe ser ejercido por el pueblo y la Asamblea debe ser el espacio propicio para que el pueblo se gobierne y, por consiguiente, es indispensable reconocer su autonomía. Luego de dos años de trabajo es posible evaluar su administración.

Uno de los mayores retos para la AUC ha sido acoplar su estructura y funcionamiento a la normativa vigente. Se ha previsto crear un sistema de participación que incluye a la Asamblea como el órgano protagonista dentro del proceso participativo, en cuanto espacio de debate, socialización, control social, conciencia colectiva y decisión. Esta ordenanza se ha elaborado arduamente desde 2010 y el Concejo Municipal la aprobó a finales de 2016.

La municipalidad y la Asamblea han construido fuertes alianzas en temas relevantes, uno de ellos es el conflicto ambiental en Íntag. Las resoluciones de la Asamblea General en este aspecto son vinculantes nuevamente, así el Municipio y la Asamblea han adoptado varios mecanismos para defender la vida, pero también para proteger y brindar seguridad a las organizaciones sociales que luchan en contra de la minería.

No obstante, la disensión entre la Asamblea y el alcalde ha persistido. En varias ocasiones el Municipio, por medio de sus técnicos, ha invadido el campo de acción de la Asamblea, atribuyéndose competencias propias de esta institución. «El alcalde ha querido solamente mejorar su imagen por medio de la Asamblea desconociendo su autonomía»,¹¹⁶ conforme se puede observar a continuación.

Una de las conquistas de la AUC es haber conformado el observatorio de políticas públicas como un espacio de vigilancia y seguimiento de ordenanzas, resoluciones, presupuesto y de todas las acciones que provengan del gobierno municipal, para garantizar la eficacia de la normativa generada y la transparencia en la ejecución de los recursos públicos. Estas atribuciones del observatorio han sido motivo de controversia, debido

116 Hugo Robalino, presidente de la AUC 2013-2015, entrevista realizada el 25 de agosto de 2016.

a que el alcalde exigía que únicamente se fiscalice el presupuesto y se omitan otros actos de la administración local. Después de varias sesiones entre el presidente de la Asamblea, el alcalde y el Concejo Municipal prevaleció la voluntad del pueblo. Según Hugo Robalino «esa fue una pelea dura porque nosotros planteábamos que sea más amplio para poder hacer veedurías, dar un seguimiento a las diferentes políticas que se implementan desde el Municipio, en cambio ellos querían que sea solo del presupuesto participativo, lo cual restringiría mucho la observación en otro tipo de actuaciones en las otras áreas».¹¹⁷

La autonomía de la AUC y la legitimidad de las resoluciones no siempre ha sido un aspecto bien logrado, muestra de ello es la elaboración del presupuesto participativo. A pesar de que existe una normativa cantonal que establece disposiciones sobre el rol de la municipalidad respecto de este mecanismo, la Jefatura de Participación y los técnicos municipales, durante los dos últimos años, han convocado directamente a las organizaciones sociales para definir las prioridades de la inversión pública, pues asumen el liderazgo en la elaboración y ejecución del presupuesto participativo en todas sus fases.

Sobre este asunto la Asamblea ha defendido enfáticamente sus funciones respecto de este mecanismo de participación, sin mayores resultados: «el Municipio ha intentado deslegitimar a la Asamblea, Jomar olvidó que ahora es alcalde y, por tanto, ya no tiene competencias dentro de la Asamblea, intenta centralizar el poder en lugar de redistribuirlo».¹¹⁸ Esta se considera una batalla perdida, aunque se ha debatido y resuelto que es una competencia de la AUC, al siguiente año el Municipio inició la elaboración del presupuesto participativo.

Del mismo modo, la organización de la brigada de medio ambiente, otro de los proyectos que inició en la AUC, ahora la preside el Municipio, pero no porque la Asamblea carezca de organización y capacidad técnica, sino porque los funcionarios municipales decidieron hacer una planificación diferente con los coordinadores de brigadas y prescindir de la agenda que la Asamblea había concertado previamente con las instituciones de educación.¹¹⁹ Así, según Robalino,

117 *Ibíd.*

118 *Ibíd.*

119 *Ibíd.*

uno de los proyectos más importantes fue el tema de educación ambiental, del que tú fuiste parte, el proyecto de antiquemas de las comunidades, que también fuiste parte. Ese fue un proyecto emblemático de la Asamblea. Cuando Jomar llegó al poder empezó a implementar directamente desde el Municipio. Ahí fue cuando nos peleamos duro con el alcalde, yo le dije: «alcalde, el proyecto de educación ambiental es de la Asamblea y ahora lo están haciendo ustedes», y él dice: «es que no se asoman», como que hay una gran distancia, estamos a una cuadra. Entonces conversamos y llegamos al compromiso de que el siguiente año ya ejecutemos directamente nosotros este proyecto, pero nuevamente lo ha hecho el Municipio.¹²⁰

Hace tres años, la Asamblea General por medio de una resolución determinó que para sostener las organizaciones sociales el gobierno municipal debía transferir USD 50 000,00 a la AUC. Aunque Jomar Cevallos en ese momento era técnico de la Asamblea, y fue uno de los promotores de esta propuesta, ha dificultado la entrega de los recursos con la excusa de que no existe un mecanismo legal para viabilizar dicha transferencia. La Asamblea contrató los servicios de un abogado para explicar al alcalde y a sus técnicos el procedimiento que la ley ha establecido para este caso, sin embargo, solo se consiguió que en 2016 se entregue el 50 % de lo acordado.¹²¹

Si la Asamblea no ha roto relaciones con el Municipio es solamente por el respaldo que ha brindado a las organizaciones de la zona de Íntag en el proceso de resistencia en contra de las políticas extractivistas. Robalino explica que «si nosotros no rompimos relaciones, fue porque yo no estaba representándome a mí, sino a la zona de Íntag; no era más Hugo Robalino, sino zona de Íntag».¹²² Entonces, constituye un mérito de los organismos internacionales el hecho de que la AUC continúe funcionando, pues han apostado por la participación financiando proyectos para fortalecer las organizaciones sociales.¹²³

En conclusión, superar la época dorada de la participación ha sido imposible. Es claro que los niveles de participación de la ciudadanía son bajos. Sin embargo, el principal problema lo ocasiona la autoridad local que percibe en la AUC a un enemigo en lugar de un aliado, a la vez que

120 *Ibíd.*

121 *Ibíd.*

122 *Ibíd.*

123 *Ibíd.*

desconoce la autonomía política y administrativa de esta institución, llamada por la ciudadanía el tercer poder. El problema es la ausencia de voluntad y visión política.

POBLACIÓN: SECTOR URBANO, ANDINO Y SUBTROPICAL Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

La práctica habitual de la Municipalidad de Cotacachi ha sido mantener a la sociedad civil en un papel secundario en la administración pública y limitar su participación al derecho de sufragio. La consecuencia fue un permanente estado de desigualdad en el acceso de bienes y servicios para los ciudadanos en diferentes condiciones. Esta realidad permitió consolidar la formación de organizaciones sociales defensoras de los intereses de la colectividad que han tenido un rol preponderante en el proceso participativo.

Los ciudadanos, junto al alcalde Tituaña, antes de implementar una política de participación, analizaron la posibilidad de participar de forma individual o por intermedio de organizaciones sociales, puesto que en Cotacachi sí existían organizaciones indígenas, pero sin mayor incidencia en la sociedad. Los ciudadanos estaban habituados a exponer sus peticiones intentando influir en las decisiones de la autoridad, sin la intención de participar en el proceso de toma de decisiones y menos aún en la vigilancia del gasto público. De hecho, según Tituaña, «había una lectura errónea de la gente que pensaba que ese momento voy a pedir una obra y venían con oficios, con carpetitas y una lluvia de pedidos. Nosotros les obligábamos a salirnos de esa relación típica anterior, de que hay que tener buena relación y conexión con el alcalde para pedir la obrita y luego nos olvidábamos del desarrollo de Cotacachi».¹²⁴

Por la amplitud territorial y la existencia de necesidades distintas que correspondían con las realidades de cada zona, se concluyó que la opción más acertada era la organización social concebida desde un criterio distinto a aquel con el cual tradicionalmente había surgido, por lo tanto, el enfoque debía ser proactivo y no paternalista. El Municipio asumió la responsabilidad de fortalecer las organizaciones existentes y

124 Auki Tituaña, exalcalde del GAD de Cotacachi, entrevista realizada el 23 de agosto de 2016.

propiciar las condiciones adecuadas para conformar las nuevas organizaciones sociales que representen los intereses de los ciudadanos, y, a la vez, que tengan relación con las directrices del Plan de Desarrollo cantonal.

Los ámbitos de participación resueltos por la Asamblea General pretendían reivindicar, principalmente, los derechos económicos, sociales y culturales tan controvertidos por la dificultad de hacerlos justiciables. Por consiguiente, el gobierno local debería asumir obligaciones positivas relacionadas con una adecuada inversión para conseguir la justicia redistributiva. Este objetivo supone la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos, y así beneficiar a los menos favorecidos. Para esto es prioritario no solo de la voluntad y visión política del alcalde, sino también del empoderamiento de los ciudadanos, que sean beneficiarios de políticas del Estado, pero también tomen una posición de sujetos titulares que demandan del Estado el cumplimiento de estas obligaciones.

En la zona subtropical, cuando fueron descubiertos en Íntag depósitos de cobre por la compañía japonesa Bishi Metals, en 1992, inicia un proceso de resistencia que se mantiene hasta hoy. Este acontecimiento estimuló la creación de organizaciones sociales como la Asociación de Caficultores Orgánicos Río Íntag, la Defensa y Conservación Ecológica de Íntag (DECOIN), la Coordinadora de Mujeres de Íntag, la Asociación de Campesinos Agroecológicos de Íntag, etc., que ahora forman parte del Consorcio Toisán.¹²⁵

La defensa del derecho a un medio ambiente sano y la protección del ecosistema son los objetivos de estas organizaciones sociales que nacieron en el seno de la AUC, y, mediante una participación activa y propositiva de la comunidad inteña, elaboraron varios proyectos de desarrollo alternativo financiados con recursos internacionales, por ejemplo, la promoción del turismo ecológico, confección de artesanías de cabuya, producción de café orgánico, elaboración de jabones y shampoo de sábila, agricultura, ganadería, etc. Asimismo, la Asamblea General comprometida con el trabajo de esta zona propuso crear una ordenanza que declare a Cotacachi cantón ecológico para proteger los recursos naturales.

125 Fundación Prodeci: A favor de los derechos ciudadanos, <<https://prodeci.wordpress.com>>, consulta: 9 de septiembre de 2016.

Aparte, el escaso acceso a los servicios básicos, la legalización de tierras, los altos índices de analfabetismo y violencia contra la mujer y el deseo de mejorar la producción agropecuaria fueron algunas de las razones que impulsaron la creación de organizaciones sociales como la Coordinadora de Mujeres de la Zona Andina, la Coordinadora de Jóvenes Andinos y las Juntas Forestales. Estas, con el apoyo de la UNOR-CAC, presentaron propuestas en la Asamblea General. El trabajo de estas organizaciones logró, entre otras cosas, reducir el analfabetismo en 3,7 % para el año 2010,¹²⁶ por medio del programa «Yo sí puedo», construir mercados para la venta de productos orgánicos, implementar de programas de manejo y reforestación de cuencas, ampliar el sistema de agua potable y alcantarillado en las zonas rurales y mejorar las instalaciones de escuelas rurales.

Finalmente, en la zona urbana, tras identificar como principales problemas el incipiente desarrollo en turismo, la deficiencia en la prestación del servicio de la salud y la limitada producción y comercialización artesanal, se propuso conformar la Federación de Barrios, la Coordinadora de la Mujer Urbana, la Coordinadora de Jóvenes Urbanos y la Coordinadora de la Niñez y Adolescencia. Estas organizaciones, respaldadas por la Asociación de Artesanos de Cotacachi y el Patronato Municipal, propusieron los siguientes proyectos: la feria de producción y cuero que mejoró los ingresos del sector productivo, comercial y turístico del cantón,¹²⁷ la elaboración del plan de educación e información turística, la creación de infraestructura turística, la remodelación de los complejos turísticos de Cuicocha y Yanayacu, la implementación del proyecto de educación ambiental y la descentralización de la salud en el cantón. Este último proyecto permitió un acceso equitativo, universal y oportuno a los servicios de atención integral de salud con énfasis en la atención primaria, promoción de la salud y rehabilitación. Lamen-

126 Sistema Nacional de Información, «Fichas de cifras generales», <http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/Portal%20SNI%202014/FICHAS%20F/1003_COTACACHI_IMBABURA.pdf>, consulta: 9 de septiembre de 2016.

127 Una de las batallas perdidas de la AUC es la Feria de Producción y Cuero debido a que, cuando el Municipio percibió que los réditos económicos y políticos que arrojaba la feria eran considerables, decidió despojar a la Asamblea de esta competencia. Pocas fueron las ferias que organizó la municipalidad sin mayor éxito, finalmente el proyecto desapareció.

tablemente el proyecto fue frustrado con el cambio de administración en 2010.

La participación de la ciudadanía puede desarrollarse en dos ámbitos: el privado y el público. En Cotacachi, como se ha expuesto, se asumía que los gobernantes deben tomar las decisiones de la vida pública, y la participación de la colectividad estaba limitada al sufragio y a presentar en el Municipio peticiones que contengan las necesidades de la comunidad. La vida pública era una realidad lejana.

Luego de la implementación del nuevo modelo de gestión, la colectividad asume un rol público-político que se apodera del control social y la corresponsabilidad con el gobierno local. La creciente actividad en el ámbito público incrementa los niveles y la calidad de la democracia. De esta manera, el trabajo con las organizaciones sociales logró el paso de una democracia de papel hacia una democracia fuerte, fruto de un sistema que se sustenta en la igualdad y libertad de los individuos.

La AUC se formó como un conglomerado que se sensibiliza con los conflictos del otro. La capacidad de respuesta ante el conflicto minero es evidente desde la niñez y ha sido una prioridad tanto para todas las organizaciones sociales de Cotacachi como para los organismos internacionales. Se ha debatido ampliamente sobre las posibles soluciones y se han propuesto varios proyectos en todos los comités intersectoriales. La minería dejó de ser un problema de la zona para convertirse en uno cantonal.

La constante amenaza contra la autonomía de la AUC, la irrupción en sus actividades y competencias y el desconocimiento de las resoluciones de la Asamblea General por parte de la alcaldía y el Concejo Municipal han degenerado la participación. Los ciudadanos se pregunta ahora ¿para qué participar? Por esta razón, la AUC ha buscado el patrocinio de las organizaciones internacionales para regenerar la conciencia cívica y el espíritu democrático del cotacacheño.

CAPÍTULO TERCERO

MIRADA COMPARATIVA HISTÓRICA: LECCIONES QUE DEJA LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI

LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL COMO EL MECANISMO QUE POTENCIA EL PROCESO PARTICIPATIVO

Bobbio, citando a Jean-Jacques Rousseau, dice que

no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia, porque necesita de muchas condiciones que son difíciles de reunir, en primer lugar un Estado muy pequeño, en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás; en segundo lugar una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; luego mucha igualdad en los rangos y en las fortunas; y, por último, poco o ningún lujo.¹²⁸

En el análisis anterior se puede observar con claridad que Cotacachi cumplía únicamente con la primera condición para tener una auténtica democracia, de acuerdo con lo dicho por Bobbio. Sin embargo, ha sido el trabajo de la autoridad local y las organizaciones sociales lo que permitió

128 Bobbio, *El futuro de la democracia*, 32.

conseguir acuerdos que construyan una democracia participativa en un cantón con profundas divisiones geográficas y sociales, a fin de establecer las prioridades que deriven en el desarrollo del cantón por medio del Plan de Desarrollo cantonal. Esta realidad, desde luego, no implica la homogeneización de los distintos actores sociales que participan en el cantón, debido a que las organizaciones sociales representaron fielmente los intereses de los ciudadanos. Además, con base en un cuidadoso análisis se construyeron los proyectos que responden a la situación particular de cada zona del cantón, a la vez que mantienen una coherencia evidente respecto de los intereses y necesidades de cada sector.

La AUC, integrada por múltiples sectores sociales, se constituyó como un espacio de debate, socialización, conciencia colectiva y decisión. Para comprenderlo de mejor manera, se debe analizar uno a uno estos elementos. Se conforma un espacio de debate al momento en que cada persona que asiste a las asambleas generales cuenta con voz y con voto, lo cual le permite exponer su criterio ante la colectividad y que, posteriormente, ese criterio sea recogido en las decisiones tomadas. Esta relación horizontal existente entre los actores que intervienen en la AUC logra que el debate esté dotado de una correspondencia igualitaria, donde no existen voces con más peso que otras y, sobre todo, impide que existan actores sin voz, pues es un espacio de diálogo y construcción de acuerdos vinculantes para la autoridad cantonal.

Esta instancia propicia la socialización de múltiples temas de interés colectivo cuando la municipalidad y el resto de los participantes los ponen en conocimiento público que, en caso de no existir este espacio, serían desconocidos por la sociedad. Asimismo, cuenta con facultades de decisión, porque no solo se exponen múltiples temas, sino que se emiten resoluciones al respecto, en las cuales incluye a todos los participantes de la Asamblea, y que son vinculantes para el alcalde y para el Concejo Municipal. El conocimiento de estos hechos y el discurso que nutre a la Asamblea crean las condiciones para tomar conciencia, por parte de la sociedad, sobre las características específicas de todos los temas expuestos. De este modo, se promueve una conciencia colectiva pluralista y democrática respecto de los diversos temas que ocurren dentro del cantón, y se genera una sociedad incluyente, contrapuesta a la sociedad aislada y sin vínculos de reciprocidad existente hasta antes de la aparición de la AUC.

Antes de asegurar que Cotacachi por medio de la AUC goza de la verdadera democracia, a la que se refiere Rousseau, hay que analizar ciertos parámetros que tienen relación con la institucionalidad y la organización social de este organismo que nació con el ideal de distribuir el poder entre el gobierno municipal y los ciudadanos mediante varias instancias de participación.

AUTONOMÍA Y LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL

Para iniciar con el análisis de la autonomía es importante determinar la naturaleza jurídica de la AUC a partir de la siguiente interrogante, ¿la Asamblea es una estructura independiente o de cogestión?

Auki Tituaña creó la AUC con base en una política de responsabilidad compartida en la toma y ejecución de decisiones. Posteriormente, debido a las múltiples demandas y exigencias de la sociedad civil y las organizaciones sociales, se ampliaron las funciones de la Asamblea otorgándole independencia. Se consiguió la intervención, coordinación y fiscalización del poder estatal desde una posición igual de poder. Sin embargo, en las administraciones siguientes se perdió la fuerza y la conciencia sobre la relación horizontal garantizada por la igualdad que debe existir dentro de la AUC. De este modo, la relación se desarrolla desde dos posiciones distintas: el fuerte y el débil. El peso de la alcaldía se vuelve predominante y la autonomía de la Asamblea es limitada, pues a pesar de que la Asamblea ha propuesto espacios de diálogo, la voluntad del poderoso continúa prevaleciendo. Esto ocasionó que la Asamblea adopte una postura a la que Archon Fung y Erik Olin denominan *oportunist*a, pero desde un punto de vista positivo, porque su objetivo es defender los intereses de la colectividad.

La democracia deliberativa exige una autonomía mutua que rechaza el centralismo, pero que tampoco se inclina por una descentralización estricta, sino que alude a una nueva forma de descentralización coordinada, es decir, desde una posición igual del poder político que resulte en la influencia política real en los ciudadanos y la administración local y que suponga la delegación de poderes administrativo y político.¹²⁹

129 Archon Fung y Erik Olin Wright, «En torno al gobierno participativo con poder de decisión», en *Democracias en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2003), 49-52.

La Asamblea inició y se desarrolló como un sistema autoadministrado, debido a que tanto en la Asamblea General como el Consejo de Desarrollo y Gestión y los Comités Intersectoriales deciden y ejecutan procesos sin tener que solicitar la autorización del gobierno local. Como máxima representante de los intereses de la colectividad, la AUC elaboró una metodología y maneja su propia agenda en la planificación de la participación, además tiene potestad ejecutiva y resolutive vinculante. Por último, en razón de la autonomía política, tiene la facultad de intervenir en el desarrollo de políticas públicas o de políticas propias, por medio de su capacidad de autogobierno. Así, la ciudadanía no es solo objeto de consulta, pues aborda activamente mecanismos participativos como las asambleas generales, la iniciativa popular, el presupuesto participativo, la silla vacía, el observatorio de políticas públicas y rendición de cuentas; mientras, el gobierno municipal brinda asesoría técnica y facilita el proceso participativo y decisional de la colectividad.

Al hablar de autonomía es pertinente referirse al aspecto económico. Si bien es un tema que la normativa vigente ha considerado en la realidad aún resulta conflictivo, debido a que un sistema participativo no puede permanecer a expensas del gobierno municipal, provincial o nacional. Este requiere de autogestión y trabajo continuo, de lo contrario, está condenado a la extinción. A pesar de que la Ley Orgánica de Participación prevé en sus arts. 62 y 63 la obligación de los distintos niveles de gobierno de asignar fondos a las asambleas locales luego de cumplir con los requisitos contemplados en esta norma,¹³⁰ el gobierno local continúa argumentando que no existe un mecanismo jurídico para designar los recursos.

La desigualdad de recursos ha influido en el proceso participativo en Cotacachi. Una de las tácticas habituales de las tres administraciones para alterar la posición de la Asamblea al auditar procesos irregulares fue suprimir los recursos económicos destinados a financiar las asambleas generales. Ventajosamente el desarrollo de proyectos financiado con recursos internacionales ha evitado la acefalía de la AUC.¹³¹ Sin embargo, más allá del recorte económico, el problema más grave es

130 Ecuador *Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial, Suplemento*, 175, 20 de abril de 2010, arts. 62-3.

131 Hugo Robalino, presidente de la AUC 2013-2015, entrevista realizada el 25 de agosto de 2016.

el desconocimiento de las atribuciones propias de la Asamblea que, a pesar de contar con una alta aceptación de la ciudadanía, han sido deslegitimadas y arrebatadas por la municipalidad. El hecho de que la Asamblea custodie los derechos de los individuos y colectividades y los recursos públicos supone que goza de libertad e independencia respecto de la autoridad pública, pues, «el principio fundamental del pensamiento democrático siempre ha sido la libertad entendida como autonomía».¹³²

En consecuencia, la autonomía implica más que «la repartición del poder mediante una red de instituciones democráticas orientadas a la obtención de decisiones por deliberación, por consenso o por compromiso»,¹³³ como lo dice Boaventura de Sousa Santos. La democracia deliberativa requiere de la asignación de recursos económicos y de capacidad política y administrativa y de ambientes adecuados para la deliberación que le permitan ejercer ese poder. El progreso de la democracia, por lo tanto, se evaluará por la conquista de espacios que tradicionalmente han sido ocupados por los detentadores del poder. Así, el indicador «ya no puede ser el número de personas que tienen derecho de votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto».¹³⁴ Es decir, el criterio no es quién vota, sino el estudio de los espacios donde los ciudadanos pueden decidir.

Finalmente, cabe aclarar que aunque en un sistema participativo «las decisiones esenciales sobre medios y fines son descentralizadas, también hay una función importante reservada al gobierno y la autoridad».¹³⁵ La AUC y las organizaciones sociales deben mantener vínculos de responsabilidad y comunicación con el gobierno local, por esta razón, debe preverse un constante apoyo y asesoramiento técnico por parte de las dependencias municipales. Estas capacidades técnicas refuerzan el proceso de deliberación, la toma de decisiones y la ejecución de planes, proyectos de desarrollo y el presupuesto participativo.¹³⁶

132 Bobbio, *El futuro de la democracia*, 20.

133 De Sousa Santos, *Democracia y participación*, 99.

134 Bobbio, *El futuro de la democracia*, 45.

135 Erik Olin Wrigth, *Construyendo utopías reales*, trad. por Ramón Cotarelo (Madrid: Akal, 2014), 173.

136 *Ibíd.*, 173-4.

LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL: PODER DE CONTRAPESO

«El poder de contrapeso se refiere a una amplia variedad de procesos que reducen —e incluso, quizá, neutralicen— las ventajas del poder de grupos y élites normalmente muy fuertes en los contextos de estas instituciones de gobernanza».¹³⁷ La democracia deliberativa, por medio de los principios abordados en el primer capítulo de este trabajo, aspira a incrementar el margen de influencia que los ciudadanos en un proceso político, mediante la implementación de mecanismos de control de la administración pública. Estos mecanismos podrían limitar posibles excesos y reducir el riesgo de elaborar políticas públicas que representen un beneficio solo para la clase gobernante.

Cotacachi fundó una nueva figura en la división de poderes mucho antes de que en Ecuador se institucionalice el poder popular por medio de la Función de Transparencia y Control Social. El pueblo que, por lo general, tenía protagonismo solo en el período electoral, mediante el sufragio, ahora asume un poder de contrapeso en la administración seccional.

Así, la estructura de la AUC, en cuanto sistema de participación, está configurada de tal forma que prevé instancias para hacer efectivos los mecanismos de participación y control social de forma permanente, por medio de la planificación, presupuestación y rendición de cuentas. Por consiguiente, la Asamblea adquiere un poder de contrapeso como límite razonable al poder omnímodo del gobierno local y desafía, incluso muchas veces derrota, al poder convencional en las asambleas generales.

La facultad resolutoria y ejecutiva de la AUC permite crear espacios para que la ciudadanía cree derecho con contenido social, es decir, que pueda escalar políticamente evitando que la norma se convierta en un instrumento de opresión. Los comités intersectoriales, por ejemplo, han desarrollado proyectos de ordenanzas que, luego de ser aprobados por la Asamblea General, son presentados al Concejo Municipal y en muchos de los casos se han convertido en ordenanzas municipales.

La presencia de un poder de contrapeso vigoriza el carácter deliberativo de las decisiones de la vida pública, pero asimismo, su ausencia pone en riesgo la existencia de las instituciones que pretenden

137 *Ibíd.*, 175.

transformar el sistema democrático y reducir las desigualdades sociales. Al respecto, Archon Fung y Erik Olin Wright consideran que «un gobierno por cooperación sin la forma apropiada de poder de contrapeso está condenado al fracaso».¹³⁸

A pesar de que el proceso participativo de Cotacachi no ha fracasado, su campo de acción se ha reducido a los enfrentamientos, al conflicto y, en el mejor de los casos, a la negociación por tres razones que exponen los autores mencionados. Estas serán analizadas en un contexto distinto al propuesto, conforme se explica a continuación:

En primer lugar, el antagonismo como forma del poder de contrapeso se resiste a intentar una estructura institucional distinta en la administración del gobierno, en especial, si para ello se requiere de la cooperación. Segundo, estos diseños institucionales cooperativos son el resultado de procesos políticos internos y, por consiguiente, se prestan para manipulaciones, por ende los espacios de participación están cerrados y la opinión de técnicos o expertos es más relevante, incluso en aquellos casos en que la iniciativa haya sido propuesta por la ciudadanía. Finalmente, a pesar de existir una normativa que contempla los procedimientos de cooperación, los espacios de participación se reducen más aún para que el gobierno decida conforme a sus intereses.¹³⁹

En Cotacachi, el gobierno local, durante las dos últimas alcaldías, sujetándose al capricho de la clase gobernante ha prescindido de la voluntad popular en el proceso de toma de decisiones. Esta tensa relación ocasionó una postura radical y antagónica de la AUC. A pesar de encontrarse en la periferia, constantemente la Asamblea ha propuesto espacios de diálogo orientados a restablecer la relación de cooperación

138 Fung y Olin Wright, «El poder de contrapeso en el gobierno participativo», 436. El poder de contrapeso puede tener varias formas y consecuencias que depende de los operadores de este poder, estas son: antagónico, cooperativo, jerárquico y participativo. El antagonismo se produce cuando existen grupos de poder que únicamente buscan maximizar sus intereses, por medio de los enfrentamientos o de diversas formas de negociación. El cooperativismo pretende resolver los problemas en lugar de conseguir victorias para proteger los intereses colectivos por sobre los individuales. En la estructura jerárquica, una élite que se coloca sobre la cima de la estructura de gobierno es la toma las decisiones. Finalmente, en el gobierno participativo la actuación de la ciudadanía es definitiva para tomar decisiones políticas. *Ibíd.*, 432-4.

139 *Ibíd.*, 436.

mantenida años atrás. Sin embargo, en algunos casos, ha recurrido a un enfrentamiento para fiscalizar las inversiones públicas. Asimismo, aunque el proceso participativo nace en el seno de la Asamblea y de las organizaciones sociales, los técnicos de la Jefatura de Participación Ciudadana del Municipio además de dirigir el proceso participativo, intervienen en el proceso decisional de la colectividad. Finalmente, por encima de lo dispuesto por la norma, se ha estructurado una agenda y procesos distintos que benefician los intereses de un sector determinado.

Pese a que la AUC inició con una forma ideal de poder de contrapeso, pues su estructura, sus instancias de deliberación y la normativa proponían un gobierno participativo con un verdadero poder de contrapeso, la cooperación ha disminuido por los intereses del titular del poder convencional, mas no por el antagonismo de las organizaciones sociales y la Asamblea.

El poder de contrapeso supone delegar los poderes en todos los niveles y las instancias de gobierno,¹⁴⁰ que refleje igualdad política, es decir, que todos los poderes tengan la capacidad de utilizar todos los recursos y espacios para intervenir de forma efectiva en las decisiones de la vida pública. Así se evita el antagonismo o la aglutinación de poderes, y se construye un gobierno participativo-cooperativo que alcance el bien común y resuelva los problemas sociales.

CONSTRUCCIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Las organizaciones sociales en Cotacachi representan la posibilidad de superar ciertas desigualdades en el naciente proceso participativo, relacionadas con la división geográfica del territorio, la permanente discriminación por género, etnia, idioma, edad, discapacidad, etc. Pero se constituyen también para responder a los problemas sociales tales como la minería, analfabetismo, la deficiente atención médica y el exiguo desarrollo de las actividades productivas y turísticas de varios sectores, que carecían de voz y que solo ejercían su voto para elegir a las autoridades seccionales.

Las organizaciones sociales de la AUC, desde sus inicios hasta hoy, han respondido de forma efectiva a los sectores que representan, han logrado importantes beneficios y consolidado el sistema de

140 *Ibíd.*, 448.

participación con base en un poder construido desde abajo. Por esta razón, se ha destinado recursos humanos y económicos para fortalecer el tejido social, aspecto que se ha considerado prioritario en la defensa del interés común.

Esta forma de hacer participación, que parece adecuada, evidencia una debilidad que ha afectado el sistema de participación en Cotacachi. La AUC, que se ha definido como un espacio incluyente, olvidó que la sociedad civil está formada por organizaciones y por ciudadanos. Esto implica que no todas las personas están interesadas en pertenecer a una organización social, sea porque sienten que sus intereses no están representados, no tienen afinidad con la dirigencia de la organización, prefieren participar cada año en una mesa distinta de debate o fue imposible, física y jurídicamente, conformar una organización que defienda sus intereses, y demás situaciones propias de cada individuo.

Es cierto que en varias ocasiones la Asamblea ha invitado a los ciudadanos para que participen de forma independiente, sin embargo, la palabra de una persona carece de la misma resonancia política que la de una organización social. Este aspecto puede evidenciarse en la estructura organizacional de la Asamblea, pero principalmente en su órgano ejecutivo, el Consejo de Desarrollo y Gestión, integrado por el/la presidente, el/la vicepresidente, el/la secretario, los/las vocales y los representantes de todas las organizaciones sociales, pero ningún ciudadano independiente.

Esta realidad ha ocasionado varios problemas. Primero, un porcentaje importante de la población ha quedado sin voz y, por lo tanto, sin la posibilidad de proponer soluciones o esperar que sean resueltos varios problemas sociales que tampoco son una prioridad para las organizaciones. Segundo, la imposibilidad de hacer efectiva su participación ha causado apatía política en el ciudadano que, al no ser escuchado, pierde el interés en participar. Tercero, por más organizaciones sociales que se creen, nunca podrán abarcar la diversidad y el pluralismo de un pueblo. El resultado es un sistema excluyente.

La AUC y principalmente las organizaciones sociales, que mediante un trabajo voluntario han facilitado la creación y el avance del nuevo modelo democrático, no desarrollaron actividades de formación de virtudes cívicas en la ciudadanía que le preparen para asumir un rol activo en el sistema de participación y tampoco se ha materializado

un espacio para la participación individual. Es decir, nunca se tomó en cuenta que el voluntariado debe ser considerado un punto de partida y no el fin de la democracia.¹⁴¹

«Los voluntarios son [...] una especie de héroes pero, finalmente, la democracia es un gobierno sin héroes, es un gobierno formado por hombres y mujeres que tienen responsabilidad con su vida».¹⁴² El trabajo voluntario de estas organizaciones ha colocado al ciudadano y muchas veces al gobierno local en una posición de comodidad, debido a que las responsabilidades que ellos no asumen con certeza la Asamblea y las organizaciones sociales, incluso los organismos internacionales, las asumirán, puesto que no se promueve la cooperación.

Aunque es relevante mantener y fortalecer el tejido social construido en Cotacachi, crear espacios de deliberación que permitan a la ciudadanía desempeñar una función de control y seguimiento para hacer efectivos los derechos constitucionales es fundamental a la hora de hablar de justicia. En consecuencia, la AUC debe promover el desarrollo de capacidades básicas para que todos los ciudadanos gocen de *igualdad en condiciones y oportunidades*¹⁴³ para deliberar y decidir sobre la planificación cantonal.

La titularidad de derechos no proporciona a los individuos igualdad de condiciones, más si forman parte de aquel segmento de la sociedad que ha permanecido en una constante desigualdad, no cuentan con las capacidades y recursos necesarios. No se trata solamente de dar voz y voto a los individuos, sino de fomentar en ellos virtudes cívicas y conciencia colectiva por medio de la corresponsabilidad y el poder de decisión. La estructura del debate debe permitir a todas las personas participar por igual. Entonces, un sujeto con capacidad de expresión, discusión y decisión podrá incidir en la elaboración de políticas públicas. Esto será posible mientras se construyan espacios para que desarrollen esas capacidades, es decir, se conceda igualdad de oportunidades.

141 Benjamín, Barber, *Un lugar para todos: Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, trad. por Carlos Ossés (Barcelona: Paidós, 2000), 69-70.

142 *Ibíd.*, 68.

143 Rawls, *Teoría de la justicia*, 72-89.

En la ecuación participación + igualdad = autogobierno es imperativo que sean los ciudadanos los que deliberen sobre el bien común y colaboren en la construcción del destino de la comunidad política capaz de proponer, argumentar y decidir sobre los aspectos públicos. En conclusión, la participación de la ciudadanía es la que puede garantizar de una forma más adecuada el pluralismo y la diversidad.

EL CONTENIDO DE LA NORMA Y LA EXPERIENCIA DEL CANTÓN COTACACHI

La Constitución ecuatoriana ha logrado un desarrollo trascendental en cuanto a los derechos de participación por medio de la implementación de mecanismos que permitan materializarlos, donde el ciudadano asume un rol importante en la administración, planificación, fiscalización y toma de decisiones en los asuntos de la vida pública. El restablecimiento del poder ciudadano demandaba de un desarrollo constituyente y legislativo. No obstante, un desarrollo abundante no siempre es garantista, y un sistema legislativo distanciado de la realidad social para la cual se erige no puede ser considerado la alternativa más idónea para solucionar los aspectos problemáticos de la actualidad, ni para la vigencia y protección de los derechos de participación.

En este sentido, el reconocimiento de la organización colectiva, el voluntariado y los mecanismos de participación en los diferentes niveles de gobierno son algunas de las «innovaciones» de la Constitución de Montecristi. Aun así, el espíritu democrático y progresista de la Constitución no se refleja en la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, principalmente si se analiza a la luz del caso Cotacachi, pues como dice Hugo Robalino, «para nadie es desconocido que gran parte de lo que consta en la Constitución y en la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* son procesos que desde hace 20 años se vive en Cotacachi, que fue un aporte para el desarrollo de estas normas, aunque no se dio el resultado que se esperaba».¹⁴⁴

La AUC, creada en 1996, ha sido regida por tres constituciones: la *Constitución Política de 1979* que establece que la forma de gobierno

144 Hugo Robalino, presidente de la AUC 2013-2015, entrevista realizada el 25 de agosto de 2016.

es «republicano, presidencial, electivo, representativa, responsable y alternativo»,¹⁴⁵ la *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998* que también determina la forma de gobierno sobre la base de los elementos mencionados en la de 1979, pero agrega que será «participativo y de administración descentralizada».¹⁴⁶ Sin embargo, la *Constitución de la República del Ecuador de 2008* integra a la participación en todo el cuerpo normativo y la considera primordial para el desarrollo de la democracia, como dice en el art. 1 «la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce mediante los órganos de poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución».¹⁴⁷ Asimismo, esta incorpora mecanismos como la planificación nacional y local, la elaboración de las agendas de desarrollo y los presupuestos participativos, promueve la rendición de cuentas y control social y la formación ciudadana; instancias que podrán ser ejecutadas por medio de asambleas, veedurías, observatorios, audiencias públicas y cabildos.¹⁴⁸

La *Constitución Política del Ecuador de 1979*, la *Constitución Política del Ecuador de 1998* y la *Ley de Régimen Municipal* vigentes durante el inicio y evolución del proceso participativo en Cotacachi no contenían disposiciones referentes a la participación y, por consiguiente, no existía un límite respecto de lo que se puede o no hacer en un sistema de participación ciudadana. Por esta razón, la AUC logró su máximo desarrollo, pues gozaba de amplia libertad.

La Constitución de 2008 emitió nuevas normas que incorporan a la participación ciudadana y el control social como ejes de la administración en todos los niveles de gobierno. El art. 54, lit. d) y el art. 304 del *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* obliga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a conformar un sistema de participación ciudadana que permita una gestión democrática

145 *Constitución Política del Ecuador 1979*, reformada en 1996 [Quito], <<http://www.constitucionnet.org/files/1979-reformada-en-1996.pdf>>, consulta: 14 de enero de 2015.

146 *Constitución Política de la República del Ecuador*, [1998], [Quito]: Edit. Gonzalo Arias Barriga, s. f., art. 1.

147 *Constitución de la República del Ecuador*, [2008], [Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f., art. 1.

148 *Ibíd.*, art. 95-102.

y que deberá estar regulada por acto normativo, aunque tendrá una estructura y denominación propia.¹⁴⁹ Los mecanismos que establezca el sistema de participación ciudadana serán acogidos por el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que garantizará los derechos de participación contenidos en la Constitución, según lo dispuesto por el *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.¹⁵⁰

Finalmente, la participación ciudadana debe consolidarse en todos los niveles de gobierno para que asuma un rol preponderante en la planificación y decisión a fin de establecer un sistema de contrapeso (correlación de fuerzas).

En este contexto político, la participación ciudadana no puede ser reducida a un mero instrumento de poder, ni a receptora de servicios públicos con calidad y calidez; la participación ciudadana tiene que ser el dinamizador de los procesos creativos, innovadores e identitarios que permitan seguir avanzando en la construcción del Socialismo del Buen Vivir.¹⁵¹

De lo expuesto, la AUC y todo el sistema de participación desarrollado en Cotacachi regido por el Plan de Desarrollo cantonal, los estatutos de la AUC y la ordenanza municipal, que reconoce dichos estatutos y todas las instancias de participación, se adecúan a las disposiciones mencionadas, en cuanto máxima garante de los derechos de participación recogidos por la Constitución de 2008, pero practicados en Cotacachi desde 1996.

Uno de los procedimientos más fuertes de la AUC fue el presupuesto participativo, pues implicó consolidar el modelo de participación en Cotacachi. Actualmente, la elaboración del presupuesto participativo asumió la Jefatura de Participación y los técnicos de la municipalidad. Este proceso, que transformó el modelo de gestión de un cantón y repercutió en la concepción de la democracia del país por su consistencia y efectividad, se frustró con la emisión de la *Ley Orgánica de Participación*

149 *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Registro Oficial, Suplemento*, 303, 19 de octubre de 2010, art. 54 y 304.

150 *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial, Suplemento*, 306, 22 de octubre de 2010, art. 13.

151 Secretaría de Planificación y Desarrollo, «Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 (Plan Nacional para el Buen Vivir)», <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional#tabs1>, 38.

Ciudadana que lo ha subordinado a las formas representativas. Entonces, la respuesta a la pregunta: ¿por qué el Municipio se atribuye competencias que le corresponden a la Asamblea?, puede ser resuelta a partir de la ley.

La *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* establece que el proceso de deliberación pública que servirá para la formulación del presupuesto participativo será coordinado, desde el inicio, por las autoridades y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno, por ende,¹⁵² entrega esta competencia de forma obligatoria y exclusiva al Gobierno Autónomo Descentralizado.

La aplicación de este mecanismo de participación en la mayoría de los cantones de Ecuador ha enriquecido la gestión municipal. Sin embargo, para Cotacachi, que inició e impulsó un vasto desarrollo social y jurídico en democracia participativa, protección de derechos económicos, sociales y culturales, planificación cantonal, sistema de contrapesos y gestión internacional para la obtención de recursos para la inversión de proyectos de desarrollo, la normativa ecuatoriana actual es restrictiva y regresiva.

El GAD de Cotacachi tiene un respaldo legal que le faculta atribuirse esta competencia que nació y fue perfeccionada en la AUC y que, desde luego, deja importantes réditos políticos. De este modo, en la Asamblea anual 2015 se dijo que el 10 % del presupuesto municipal corresponde al presupuesto participativo establecido por la ley, y otras obras ejecutadas en ciertos sectores del cantón son la muestra de la generosidad y la voluntad política del alcalde.¹⁵³ El presupuesto participativo dejó de ser un proceso creativo e identitario para transformarse en un instrumento de poder.

Por esta razón, aunque la Asamblea General ha dispuesto que dentro del proyecto de ordenanza del sistema de participación del cantón Cotacachi la AUC es el órgano coordinador de los mecanismos de participación ciudadana, con énfasis en el presupuesto participativo, la municipalidad cada año convoca a las organizaciones de base para trabajar en las prioridades que serán consideradas dentro del presupuesto anual.

152 Ecuador *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, art. 70.

153 Asamblea Cantonal y Municipio de Cotacachi, «XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi», Teatro «Ciudad por la Paz», Cotacachi, 24 y 25 de octubre de 2015.

CONCLUSIONES

La teoría de la democracia deliberativa es la que más se acerca al ideal de justicia planteado dentro de este análisis, puesto que, sobre la base de los principios de igualdad y libertad de los ciudadanos, se construye un debate que pretende conseguir un consenso mediante argumentos racionales para cambiar las preferencias en favor del bien común. Este proceso no solo garantiza la participación ciudadana, pues además de conceder a los individuos voz y voto, prevé espacios idóneos para abrir el debate que promueva una participación real y eficaz de todos los actores sociales. Así, todas las voces son escuchadas y se procura un acuerdo entre todos los participantes. Entonces, las políticas públicas responden más a la realidad social y contribuyen con soluciones efectivas. Este proceso es el que aporta el carácter epistémico a la democracia.

El presupuesto participativo como forma de gobernación democrática puede potenciarse por medio de la democracia deliberativa. La priorización de propuestas o preferencias a partir de argumentos razonados y apegados a la justicia requiere de un debate entre personas libres y políticamente iguales, además de la articulación de principios como la transparencia y reciprocidad, pero principalmente de la autonomía. De este modo, al cumplir con los supuestos de esta teoría democrática, el presupuesto participativo podrá reflejar una distribución equitativa de los recursos y privilegiará a los sectores marginados, pues el debate genera empatía con las necesidades del otro que, por consecuencia, incluyen una garantía de derechos más eficaz.

Si bien el modelo de presupuesto participativo se ha construido principalmente sobre la base de la *teoría de la justicia* de Jhon Rawls, la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, la democracia deliberativa de Carlos Nino y la democracia comunicativa de Adela Cortina, hay que precisar que cada sociedad responde a un modelo diferente de justicia, por esta razón, deben establecerse parámetros diferentes para la distribución de bienes jurídicos. Debido a que no existe un modelo teórico del presupuesto participativo que satisfaga las necesidades concretas de los individuos, fue necesario construir un diseño idóneo para este mecanismo de la democracia participativa a partir del análisis crítico de estas teorías.

Según Nino, la mayor objeción a esta práctica epistemológica se presenta desde la práctica política.¹⁵⁴ La evolución de la AUC es el resultado de lo difícil que es alcanzar una conexión perfecta entre la institucionalidad y la realidad. Por lo tanto, se debe incorporar los elementos teóricos a las experiencias políticas que surgen de la sociedad. La inexistencia de una norma previa que regule la participación ciudadana permitió el desarrollo de la AUC, no obstante, para evitar la destrucción de un proceso popular, es prioritario establecer lineamientos técnicos más que políticos. De esta manera, se puede evitar que la norma o la ideología del gobierno de turno desconozcan procesos con un respaldo técnico-científico.

Aparte ¿cómo se puede medir el cumplimiento y la ejecución de las políticas públicas elaboradas por medio de este mecanismo de participación? Se debe precisar cuál es el alcance mínimo de las propuestas de los distintos sectores sociales y cuál es la responsabilidad del gobierno municipal en torno a ellas. Primeramente, se deberá implementar estándares interpretativos que incorporen una herramienta para establecer condiciones, procesos y resultados; los indicadores son herramientas que marcan un punto importante que tiene relación con las condiciones de vida. Así, se deberá iniciar con los indicadores de progreso, que son herramientas estadísticas puestas en contexto a la necesidad de asumir en el presupuesto municipal las prioridades para la inversión pública. Con esta primera apreciación pueden crearse indicadores de resultado que evalúen procesos, objetivos y logros para determinar la eficacia de

154 Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, 202.

la metodología y el esquema de planificación empleado, es decir, se medirá la calidad de gasto.

Para ejemplificar este punto, es posible tomar el tema de la salud, uno de los aspectos mejor abordados en la administración de Auki Tituaña. Las políticas públicas que se asumieron al respecto desde ningún punto de vista pueden ser medidas, en cuanto a su eficacia, solamente con indicadores que reflejen los montos que se destinaron para estas políticas dentro del presupuesto municipal. Hay que tomar en cuenta que estos recursos debieron ser bien direccionados, pues más que de infraestructura, se trata de infraestructura adecuada, más que de médicos, se busca médicos capacitados en las áreas específicas para mejorar la calidad de la atención. Por consiguiente, y atendiendo a la diversidad y pluralidad de la población, se crearon espacios para la medicina ancestral y alternativa. Esta construcción adecuada del presupuesto participativo supone un contrapeso al poder estatal, debido a que se proporciona parámetros a la ciudadanía para medir el efectivo cumplimiento de la voluntad popular.

En cuanto a esta investigación, sería una falacia insistir en que el presupuesto participativo pueda ser potenciado a partir de las condiciones políticas actuales de la AUC. Este que nació como un compromiso de la autoridad local y la sociedad civil no es más que un proceso que ha perdido la brújula.

Durante la administración de Alberto Andrango y la actual administración de Jomar Cevallos los mecanismos de participación ciudadana, principalmente el presupuesto participativo, han sufrido una considerable regresión, si se los compara con el desarrollo alcanzado hasta el año 2010. Si bien fueron parte del proceso de consolidación democrática de Cotacachi, ahora que son asumido por la municipalidad se han convertido en un trámite burocrático más, lo que pone en riesgo a la democracia, pues se ha prescindido de la voluntad popular. Actualmente, es un proceso ilegítimo que no goza de la aprobación ciudadana, por lo que, no puede llamarse democrático, si en el proceso decisonal se omite la voluntad de la ciudadanía expresada en un amplio debate. Se puede hablar de deliberación, pero no de democracia.

Una de las observaciones que hace Norberto Bobbio respecto de los desafíos de la democracia actual es el cumplimiento de las promesas

no mantenidas.¹⁵⁵ La Constitución de Montecristi y la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, que fueron promesas para desarrollar la democracia en cantones como Cotacachi, Otavalo, Guamote, Montúfar, etc., que han hecho aportes sociales y jurídicos relevantes y que por este motivo no pueden tener un trato equivalente a aquellas ciudades que nunca lo aplicaron. Lejos de proporcionar los instrumentos adecuados para reforzar y legalizar procesos democráticos formados, han reducido el espacio de la acción ciudadana, lo que causa apatía política, pues lo que inició como un consenso social ahora es una imposición de la clase gobernante, es decir, del alcalde y sus técnicos.

En consecuencia, la AUC podría considerarse como un mecanismo potenciador del presupuesto participativo, solo si se sustenta en la reconstrucción epistémica de la democracia desde una perspectiva crítica, conforme se ha propuesto en el primer capítulo cuya bandera además de la justicia, la igualdad y la libertad sea la autonomía, la independencia y la imparcialidad. Pues si se garantiza un efectivo poder del contrapeso, se tomarán decisiones justas.

Los procesos de democracia directa y participativa deben nacer del empoderamiento de la sociedad civil, de su intención de forma parte de las decisiones en los asuntos de la vida pública. En consecuencia, se propone crear una institución no estatal que represente a la ciudadanía y sus intereses, que sea neutra e imparcial y que no prefiera la actividad privada o pública por encima de los intereses de la colectividad. La AUC podría constituirse en el órgano adecuado que, en función de la democracia deliberativa, potencie el presupuesto participativo. Es un error creer que el gasto público y la fiscalización de la administración pública serán actividades transparentes, si están controladas por las instancias de la municipalidad, como lo determina la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

Varias son las amenazas a las que puede enfrentarse un modelo de construcción popular. Como ya se ha dicho, la ideología de los gobernantes, la ausencia de un sustento teórico y la apatía política no solo pueden destruir, sino también cambiar el sentido y la esencia de la participación democrática. La norma no es la respuesta para institucionalizar y legitimar procesos que tienen un significado sociológico y no

155 Bobbio, *El futuro de la democracia*, 16-8.

normativo y que por su construcción son irrefutablemente legítimos. Son la comunidad y la teoría las que deben aportar soluciones a estas prácticas políticas.

La construcción de un tejido social es trascendental para el desarrollo de una comunidad, sin embargo, nunca debe descartarse la importancia de los individuos y sus intereses que no necesariamente deben converger con los objetivos de las organizaciones sociales. La democracia deliberativa la defienden los individuos, titulares del poder popular. En consecuencia, para institucionalizar el presupuesto participativo y los demás mecanismos de participación, que constan en la Constitución ecuatoriana y son prácticas de algunos cantones de Ecuador, es imprescindible fomentar la construcción de virtudes cívicas en los ciudadanos; aunque estos procesos los impulsan las organizaciones sociales, los individuos deben defenderlos. Así, un alcalde con una ideología diferente o la derogación de la norma no podrían destruir un proceso que le pertenece a la ciudadanía.

Finalmente, un modelo teórico con un sustento sociológico que determine los parámetros generales para cualquier sociedad puede establecerse como una pauta para el desarrollo de los mecanismos de la democracia participativa. De este modo, se puede pasar de una práctica política a una aplicación teórica.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Asamblea Cantonal y Municipio de Cotacachi. «XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi». Teatro «Ciudad por la Paz». Cotacachi, 24 y 25 de octubre, 2015.
- Barber, Benjamín. *Un lugar para todos: Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Traducido por Carlos Ossés. Barcelona: Paidós, 2000.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Traducido por José Fernández Santillán. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Clérico, Laura. «El examen de proporcionalidad: Entre el exceso por acción y la insuficiencia por omisión o defecto». En Miguel Carbonell, *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, 125-76. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Colomer, Josep. «Teoría de la democracia en el utilitarismo: (En torno al pensamiento de Jeremy Bentham)». *Revista Estudios Políticos*, n.º 57 (julio-septiembre de 1987): 7-24. <<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/48295/29757>>.
- Comité Intersectorial de Salud. *Plan cantonal de Salud: Un proyecto de vida y desarrollo humano*. Cotacachi: Asamblea de Unidad Cantonal (AUC) 2002-2006, 2002.
- Constitución de la República del Ecuador* [2008]. [Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.
- Constitución Política del Ecuador*. [1979], reformada en 1996. [Quito]. <<http://www.constitutionnet.org/files/1979-reformada-en-1996.pdf>>. Consulta: 14 de enero de 2015.
- Constitución Política de la República del Ecuador*. [1998]. [Quito]: Edit. Gonzalo Arias Barriga, s. f.
- Cortina, Adela. «Sociedad civil». En *10 palabras clave en Filosofía Política*, dirigido por Adela Cortina, 353-88. Estella: Verbo Divino, 1998.
- . «Ciudadanía democrática: Ética, política y religión. XIX Conferencias Aranguren». *Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política*, n.º 44 (enero-junio de 2011): 13-55. <<https://doi.org/10.3989/isegoria.2011.i44.718>>.

- De Sousa Santos, Boaventura. *Democracia y participación: El ejemplo de presupuesto participativo de Porto Alegre*. Madrid: El Viejo Topo, 2003.
- Dieterich, Steffan Heinz. *Bases de la democracia participativa*, 3.^a ed. Quito: La Tierra, 2001.
- Dworkin, Ronald. «Igualdad, democracia y Constitución: Nosotros, el pueblo en los tribunales». En *El canon neoconstitucional*, editado por Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo, 106-17. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Ecuador *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización*, COOTAD. *Registro Oficial, Suplemento*, 303, 19 de octubre de 2010.
- Ecuador *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* (COPLAFIP). *Registro Oficial, Suplemento*, 306, 22 de octubre de 2010.
- Ecuador *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. *Registro Oficial, Suplemento*, 175, 20 de abril 2010.
- Elster, Jon. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2000.
- Equipo técnico Proyecto IBIS-Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*. 3.^a ed. Cotacachi: AUC, 2002.
- «Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal». Cotacachi. 31 de enero, 2000.
- Ferrajoli, Luigi. *Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional*. Traducido por Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 2011.
- . «Democracia constitucional y derechos fundamentales: La rigidez de la Constitución y sus garantías». <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2012/08/doctrina34481.pdf>. Consulta: 19 de octubre de 2016.
- Fundación Prodeci: A favor de los derechos ciudadanos. <https://prodeci.wordpress.com>. Consulta: 9 de septiembre de 2016.
- Fung, Archon y Olin, Wright Erik. «En torno al gobierno participativo con poder de decisión». En *Democracias en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, 15-60. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2003.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Ana de Cotacachi. «Alcalde». <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/nuestra-municipalidad/alcalde>. Consulta: 8 de septiembre de 2016.
- . «Historia». <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/turismo/historia>. Consulta: 9 de septiembre de 2016.
- Galindo, Andrea. «La resistencia como una forma de democracia participativa». *Revista Sarance*, n.º 35 (junio de 2016): 101-20. http://investigaciones.uotavalo.edu.ec/images/stories/pdfs/sarance_pdf/35.pdf.

- Gargarella, Roberto. *Las teorías de la justicia después de Rawls: Un breve manual de Filosofía Política*. Barcelona: Paidós, 2001.
- Gonzalo, Eduard, y Ferran Requejo. «Democracia: Las razones de un sueño que genera monstruos». En *10 palabras clave en Filosofía Política*, dirigido por Adela Cortina 25-96. Estella: Verbo Divino, 1998.
- Gret, Marion, y Yves Sintomer. *Porto Alegre: Desafíos de la democracia participativa*. Quito: Abya-Yala, 2002.
- Kunrath, Marcelo, y Flávio Sacco. «El presupuesto participativo en Brasil: Un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS». En *Democracia y presupuestos participativos*, coordinado por Ernesto Ganuza y Carlos Álvarez, 37-62. Barcelona: Icaria, 2003.
- Mejía, Quintana Óscar. *Estatuto epistemológico de la filosofía del derecho contemporáneo*. Bogotá: Ibáñez, 2009.
- Nino, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- Olin Wright, Erik. «Los puntos de la brújula: Hacia una alternativa socialista». *New Left Review* 41 (2006): 81-109. <<https://www.ssc.wisc.edu/~wright/PuntosBrujula--NLR41.pdf>>.
- . *Construyendo utopías reales*. Traducido por Ramón Cotarelo. Madrid: Akal, 2014.
- Ortiz, Crespo Santiago. *Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO Ecuador, 2004.
- Osto, Gómez Zaida. «Los modelos contemporáneos de democracia y las teorías sociológicas del Estado, el poder y la sociedad civil». *Revista Estudios Culturales* (2010): 185-218. <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3739718.pdf>>.
- Pérez, Zafrilla Pedro. «Democracia deliberativa: Razón pública y razones no públicas desde la perspectiva de John Rawls». Tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2009.
- Rawls, John. «La idea de una razón pública». *Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política*, n.º 9 (1994): 5-40. <<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/283/284>>.
- . *Teoría de la justicia*. Traducido por María Dolores González. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.
- Reigadas, María Cristina. «La democracia deliberativa habermasiana». Instituto de Investigación en Ciencias Sociales «Gino Germani». (s. f.): 1-7 <www.catedras.fsoc.uba.ar/reigadas/pdf/.../Reigadas_Democracia_deliberativa.doc> Consulta. 9 de julio de 2016.

- . *Derecho y emancipación*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición / Centro de Estudios y Difusión del Derecho, 2011. Secretaría de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). «Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir) 2013–2017». <<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>>. Consulta: 1 de septiembre de 2016.
- Sistema Nacional de Información (SNI). «Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2014–2019)». <http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/data/sigadplusdiagnostico/COTACACHI-DIAGNOSTICO%20%202014_15-11-2014.pdf>. Consulta: 1 de septiembre de 2016.
- . «Fichas de cifras generales». <http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/Portal%20SNI%202014/FICHAS%20F/1003_COTACACHI_IMBABURA.pdf>. Consulta: 9 de septiembre de 2016.
- Tituaña Males, Auki. «Cotacachi: Ejemplo de democracia participativa y desarrollo local». *Pueblos indígenas y educación*, n.º 56 (2005): 17–24.
- Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi. «¿Quiénes somos?». <<http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>>. Consulta: 6 de junio de 2016.
- Valcárcel, Amelia. «Estado». En *10 palabras clave en Filosofía Política*, dirigido por Adela Cortina, 127–62. Estella: Verbo Divino, 1998.
- Villabella, Carlos Manuel. «Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano». *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n.º 25 (2010): 49–76. <<https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977003.pdf>>.
- Wolkmer, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Traducido por David Sánchez Rubio. Sevilla: Mad, 2006.

ANEXO 1: ENTREVISTA A AUKI TITUAÑA MALES, ALCALDE DE COTACACHI 1996-2000, 2000-2004, 2004-2010¹⁵⁶

23/08/2016

¿Cuáles fueron las razones por las que se creó la AUC?

El 10 de agosto de 1996 inicié la gestión como alcalde, como protagonista nuevo en el quehacer político de la democracia ecuatoriana. El movimiento Pachacutik y personalmente, como profesional, como indígena quichua, nos habíamos propuesto iniciar un nuevo modelo de democracia y, diría yo, que la base de esta experiencia es voluntad política y visión política.

Voluntad política porque como alcalde tenía total apertura para trabajar coordinadamente con todos los sectores sociales, en virtud de que en nuestro diagnóstico veíamos que la democracia occidental, la representativa, era ante todo excluyente, porque los ciudadanos solo concurrían a dar el voto cada 4 años y, luego, no eran tomados en cuenta en la gestión pública y la administración municipal. Entonces, estábamos totalmente en contra de esa práctica. Y claro no es solamente el diagnóstico lo que debíamos hacer, sino debíamos participar con las reglas de juego de la democracia participativa.

Y la visión política es una propuesta de nuestros sueños, de construir una nueva sociedad, es decir, quiero que nos sentemos todos en una mesa, quiero que todos tengamos iguales derechos, igual responsabilidad. Quiero que el diálogo prevalezca y no solo la tolerancia, porque ser tolerante con el otro es relativamente sencillo; digamos, hasta como un castigo, incluso es como la aplicación de una norma que dice que todos debemos ser tolerantes y la idea era dialogar, aportar y valorar a un ciudadano del campo, de la ciudad, de los sectores urbano-marginales, de origen étnico, de las poblaciones mestizas, afroecuatorianas, indígenas, blancas. Todos debemos tener una voz y un espacio donde podamos aportar.

156 Por motivos de edición las entrevistas fueron editadas en este documento. La información íntegra se encuentra en Galindo, Lozano Andrea Soledad, «El presupuesto participativo como mecanismo de la democracia deliberativa» (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador), 2016. <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5418/1/T2136-MDE-Galindo-El%20presupuesto.pdf>>

Esa visión de tener una sociedad se añade a la construcción de un tejido social organizativo, las mujeres, por un lado, los niños, por otro lado, los jóvenes con su dinámica, los sectores productivos y económicos, los sectores de la comunidad como representación territorial de las parroquias, inclusive, de orígenes religiosos distintos. La idea era que hagamos una gran minga, un trabajo voluntario para generar las condiciones de este capital social, porque yo soy del criterio de que puede haber plata, capital financiero, pero si no hay capital social, no se llega muy lejos. Se hará una obra más bonita que otra o se resolverá un problema material, pero el capital social tiene una riqueza mayor, la parte espiritual, los sueños; la alegría de tener una sociedad, una ciudad, unas comunidades organizadas, trabajando, dinámicas y construyendo una colectividad de diálogo, de respeto y de compañerismo.

Antes de mi posesión, yo fui en un recorrido a agradecer por el respaldo a las parroquias y barrios donde hubo un involucramiento y apoyo muy frontal, pero a la vez ya les decía: «déjenme llegar al municipio y ya voy a convocar a una Asamblea para conocernos, discutir sobre los problemas, pero principalmente las fortalezas y potencialidades». Nosotros no entramos con el eje de identificar los problemas, sino de identificar las potencialidades que tenemos en cada sector.

El 10 de agosto, al posesionarme, hice la propuesta de planificar una fecha para reunirnos con los ciudadanos de Cotacachi voluntariamente, todos, aquí no había sesgos. Ese fue mi éxito. Normalmente los políticos actuales actúan con cierto revanchismo: «es que esos no me apoyaron, entonces yo tampoco». Esto incluso es una forma de sentarles al diferente, al que piensa distinto o tiene otra línea política, y decirle: «haz tu mejor esfuerzo para que tus ideas se plasmen con todos y luego podamos ejecutarlo, posiblemente tengas una idea mejor que la mía». Se convocó a los partidos políticos, a las pocas organizaciones que había en Cotacachi. A nivel barrial eran solo dos o tres barrios los que funcionaban y solo para las fiestas de fin de año, pero luego se fue construyendo ese tejido. No había una organización de mujeres urbanas ni rurales ni indígenas, no había tampoco organización de jóvenes y de niños, y las fuimos construyendo.

Esa convocatoria fue posible el 11 de septiembre. A un mes de haber entrado ya estábamos reunidos como 350 personas conversando, proyectándonos. De hecho, había una lectura errónea de la gente que

pensaba que en ese momento voy a pedir una obra y venían con oficios, con carpetitas y una lluvia de pedidos. Nosotros les obligábamos a salirnos de esa relación típica anterior, de que hay que tener buena relación y conexión con el alcalde para pedir la obra y luego nos olvidábamos del desarrollo de Cotacachi.

Después de las mesas de trabajo que se fomentó, después de la presentación de las propuestas y las resoluciones todos los grupos apuntaban a que el ejecutor de esto sea el alcalde o el Municipio. Yo decía, pero soy solito no voy a poder, y porque no lo hacemos juntos y, claro, ya quedan compromisos de que vamos a darle seguimiento a las resoluciones en reuniones de trabajo en comisiones. Se van estructurando poco a poco, es un proceso que se vivió y que tenía mucha fortaleza, mucha riqueza, mucha espontaneidad y mucha apuesta de la gente que decía: «me parece que este alcalde no está jugando», no nos ha convocado solo para la foto y para ofrecernos, sino más bien la propuesta era que construyamos este espacio del ciudadano articulado al Municipio y, obviamente, como una demostración de que esta democracia es distinta, esta democracia va a ser participativa. Ya se empieza a hablar de estos conceptos que no había ni en la Constitución ni en la Ley de Régimen Municipal y tampoco en el imaginario ciudadano de que hay una forma distinta de trabajar. Y lo fuimos contrastando en una realidad, esos sueños, esa visión que tenía a título personal, diría yo, lo fuimos plasmando ya en papeles y en grupos organizados.

¿Cuál fue el proceso que gestó la idea de la AUC?, ¿cuáles fueron los actores?

Bueno se combinó, se hizo un llamado a dirigentes, líderes y lideresas, a organizaciones constituidas, pero también se permitió la vinculación y aportes de los ciudadanos. De hecho, se debía regular, porque alguien que venía por los inteños, por los campesinos de Íntag, a nombre de las ciento y pico comunidades, el momento de suscribir su voto era 1, y no íbamos a ser justos permitiendo que un ciudadano voluntario, por más buen argumento que maneje, tenga el mismo voto que el representante de la zona de Íntag. Sí se tomó en cuenta estos detalles, que debía irse organizando y regulando. Pero se combinó porque en el camino mucho se retiraron, otros aparecieron y se sumaron; las nuevas organizaciones igual reforzaron el proceso. En esencia, la participación se entendió como algo de la persona natural y las organizaciones sociales en función

de ir construyendo el plan de desarrollo. De todas esas resoluciones fue tomando forma el plan de desarrollo, documento que lo consensuamos, lo discutimos, lo aprobamos y teníamos la gran tarea de ejecutarlo. Entonces había una guía para todos los actores.

En relación con lo que acaba de mencionar, ¿qué era el Plan de Desarrollo cantonal?

En ese entonces, nosotros habíamos evaluado que los patronatos eran como instancias de asistencia social, como sucedía en los cantones vecinos de Ibarra y Otavalo, y lideraba la esposa del alcalde. Le vimos como un papelito medio secundario que no nos convenía. Entonces, dijimos, por qué no le damos un impulso al tema de la salud, como profesional, mi esposa podía aportar muchísimo y se hizo un pequeño equipo de colegas que fueron desarrollando una propuesta.

La comisión de salud trabajó desde noviembre del año 96, casi inmediatamente de la Asamblea y, además, con muy buenos resultados, con mucha entrega, lo que derivó luego en el tema de la descentralización de la salud y la construcción del plan cantonal de la salud intercultural, la formación de las parteras en convenio con la Universidad Técnica del Norte, la acreditación de estas parteras y el reconocimiento de los médicos occidentales en el sistema de salud público y la construcción de esta red de servicios públicos y comunitarios. Todas estas experiencias se convirtieron en ejemplos a nivel nacional. Así, la Asamblea empieza a tener un espacio en la sociedad muy importante. Yo desde la alcaldía daba mucho énfasis en que cualquier tema que había que decidir, aprobar o discutir fuera con el conocimiento de los ciudadanos y en estos espacios de participación. Así se le fue dando institucionalidad, porque yo decía: «esto es pasajero, yo voy a salir» y ¿cómo continúa?, había el riesgo de que quien viene, por desconocimiento o politiquería, diga: «yo desconozco este espacio», y no se le dé continuidad y, por eso, de a poco, se fueron construyendo los estatutos que se iban validando en las asambleas anuales e iban cobrando fuerza.

En 2000, recién logramos aprobar los estatutos de la Asamblea como una ordenanza municipal, porque no había ninguna definición, no sabíamos si a la Asamblea iba a reconocerle el Ministerio de Bienestar Social, que en el pasado se encargaba de dar personería jurídica a asociaciones, gremios o comunidades, pero lo nuestro no calzaba. Era una unidad de lo urbano, de lo rural, de instituciones gremiales, de

instituciones sociales, productivas, era todos; una diversidad y no había un marco jurídico que permita darle un aval y un estímulo e incentivo para que esto camine, realmente fue a pulso lo que se logró. Entonces, como ordenanza municipal la Asamblea fue reconocida y tuvimos un poquito más de cobertura legal para defender lo que hacíamos y las decisiones que íbamos tomando.

¿Cuál fue la estructura inicial de la AUC? Y durante los años de su gestión ¿cambió esta estructura con la que inició la Asamblea?

No, fue la misma. Lo que fue creciendo fue un consejo más, cambió de nombre, antes se llamaba Comité de Salud, Comité de Educación, etc., luego le fuimos dando un sentido más institucional y nació como consejo. Estuvo el Consejo de Desarrollo y Gestión, conformado por el presidente, el vicepresidente y los representantes de todas las instituciones sociales, eran como dieciocho integrantes. A la vez, para ser más eficientes y operativos, se estructuraban en consejos de salud, de educación, de turismo, producción, desarrollo organizacional y de ambiente. Internamente, para hacerlo más operativo, se creaban comités, dentro de salud, por ejemplo, el Comité de Salud Andina, para que desarrolle el tema de las parteras y demás; el Comité de Desarrollo Institucional, relacionado con el hospital y la Red de Salud Pública, y un Comité de Educación y Promoción, si mal no recuerdo. Esos tres comités trabajaban delegándose tareas al interior de este Consejo de Desarrollo Cantonal.

Ese plan de desarrollo fue hecho por nosotros, por los actores. Hubo un técnico que sistematizaba, que fue tal vez un apoyo externo, porque esa también fue mi fortaleza. Yo venía de trabajar en el movimiento indígena y habíamos construido algunas relaciones con las ONG a nivel nacional con vínculos internacionales. Nosotros les pedimos su colaboración, ellos tampoco habían trabajado con municipios, simplemente con los indígenas o con las mujeres o con los ambientalistas, pero con los municipios no. Entonces dijimos: «hagamos el ejercicio, pero nos decían que no vamos a poder poner el dinero en las cuentas municipales»; les dije: «no lo ponemos, si el problema no era quien maneja el cheque o los fondos, sino que se tomen decisiones y se vayan ejecutando, entonces se hicieron equipos multidisciplinarios». También fue positivo, en ese sentido, porque el argumento de las ONG era no

se puede trabajar porque los municipios son corruptos, pero «por qué generalizamos», les dije: «permítanme demostrarles que no todo es así, de la corrupción de los municipios de la politización de los concejales». Para eso estoy yo, me comprometo a hacer un cabildeo un trabajo ágil, dinámico, ejecutivo y especialmente transparente. Fuimos ganándonos la confianza y es por eso por lo que la cooperación internacional vino.

¿Cuál era el rol del alcalde en la AUC?

Era un socio más, un miembro más. Los ciudadanos proponían que el alcalde presida la Asamblea, pero les decía que no, porque era una doble función y la idea era contrastar el poder político o compartirlo con los ciudadanos; yo ya lo tenía desde la parte formal, oficial. El alcalde tenía un voto más, de hecho, perdí en algunas votaciones que éramos minoría y los ciudadanos tomaron otra decisión. Los representantes de las mujeres, de comunidades indígenas y campesinos, los transportistas, niños jóvenes y mujeres digamos que éramos 10 o 12 votos, el alcalde tenía un solo voto. La ventaja es que todos los temas se resolvieron por consenso y por unanimidad. Pienso que la credibilidad que yo gané estaba avalada en esta toma de decisiones. Yo no iba a imponer, no iba tampoco a chantajear o jugar con el tema de presupuesto; yo nunca dije —si no resuelven como yo quiero, no va a haber presupuesto. Con argumentos todas las decisiones se tomaron como un ejercicio de democracia participativa real.

¿Cuál era la relación que existía entre la AUC y la municipalidad?

Bueno, intentamos que sea una relación fluida, incluso varios directores del Municipio acompañaban en los consejos y en los trabajos de algunos comités, de hecho, eran un soporte técnico, y cuando no teníamos desde el Municipio, echábamos mano de las organizaciones de cooperación internacional, las ONG que estaban aquí trabajando, entonces se fortalecían esos comités.

A nivel técnico-operativo una relación permanente obligatoria, digámoslo así, éramos socios, aliados, parte de este proyecto.

A nivel de autoridades, el presidente de la Asamblea tenía una silla en el Concejo Municipal, en un principio con voz y luego introdujimos el concepto de voz y voto, no teníamos la base legal para que ese voto se inscriba, pero era como un voto simbólico de aprobación o negación de decisiones que tomábamos en el Concejo Municipal.

Creamos como una necesidad y una coherencia al reconocimiento de este nuevo modelo de democracia participativa, que requería de la presencia de la sociedad civil por intermedio del presidente de la Asamblea o su delegado. Claro que luego se mal entendió el concepto de la silla vacía, se pensó que cualquiera venga y se siente y no, no era así, no es correcto, además, ni la cumplen ni la respetan. Que venga un ciudadano a escuchar informes aburridos de técnicos y concejales sin estar familiarizado y empapado no tiene ningún sentido, y más aún si es solo por temas muy puntuales de conveniencia. La silla vacía debe ser ocupada de forma permanente y con reglas del juego claro. Para que sea de manera más efectiva la participación debe realizarse con la representación del presidente de la Asamblea.

Es una relación muy permanente, muy cercana. Ciertamente se confundía, se pensaba que por el grado de coordinación que teníamos la Asamblea no tenía independencia. Recuerdo que una de las presidentas de la Asamblea fue la Dra. Patricia Espinoza, con ella había un trabajo muy de coordinación, muy estrecho, entonces, ciertos grupos, con otra corriente política, decían: «no, eso no está bien». Hay que tener identidad propia y oficinas aparte. Bueno y se fueron dando las condiciones para esta separación física, porque en principio, inclusive, trabajaban en las oficinas del Municipio y tenían un espacio para hacer sus actividades, además, teníamos ahí teléfono, vehículos, cierta infraestructura, cierto apoyo que facilitaba el trabajo, pero se le vio como no conveniente y nosotros respetamos. Empezaron a rentar una casa para poder montar las oficinas, la coordinación seguía fluida porque no podría ser de otra manera, porque el estar físicamente en dos casas no marcaba la diferencia y luego, inclusive, tomamos la decisión de facilitar unas instalaciones municipales en comodato a la Asamblea Cantonal, para que construyan su propia dinámica, consoliden su propia tarea y responsabilidad con estatutos y organización con la sociedad civil.

Entonces estaba garantizada la autonomía de la asamblea respecto del Municipio

Sí, desde luego, porque no había una relación de dependencia por afinidad política, digamos, había una relación por compromisos con el plan de desarrollo, compromisos de trabajo y de servicio a la colectividad.

¿Cuál fue la respuesta de la ciudadanía ante la posibilidad de poder participar activamente dentro de las decisiones de la vida pública por intermedio de la AUC?

Yo pienso que positiva, pero en el camino nos fuimos dando cuenta que la sociedad civil también se vuelve muy cómoda con el redoblado esfuerzo que nosotros hacíamos, con reuniones fuera de horarios de trabajo, fines de semana, gestiones duplicadas. Claro, los resultados estaban ahí a la vista, entonces, los ciudadanos pensaban que lo haga la Asamblea. Lo típico que se escucha de quienes van a una reunión, los desocupados y los vagos que decidan, pero pienso que los ciudadanos sí necesitan tener un grado de mayor responsabilidad con fundamento en una normativa, en el caso de la distribución del presupuesto.

Pienso que, si hubo un proceso de posicionamiento de la sociedad de llegar a la cúspide, luego también ha habido un estancamiento o un descenso del reconocimiento de la ciudadanía, especialmente, desde 2008 cuando le politizaron un poco a la Asamblea en la dirigencia de entonces. Nosotros evitamos poner la bandera de nuestro movimiento político en ese seno, porque era una representación de todos los cotacacheños. Sea quien sea el alcalde teníamos que lograr que eso funcione y opere. Pero cuando los directivos de ese entonces llevan la bandera de esta corriente del actual régimen, desde 2007, empieza un poco a distraerse de los objetivos y se va viendo un bajón en la ciudadanía. Había más conflictos y enfrentamientos. Ese error de quienes estaban al frente de la Asamblea se mantiene, no lo han podido superar. Con el cambio de alcaldías también pensaron que era fácil la aplicación del civismo y de participación ciudadana voluntaria y vemos que no, que si solo la Asamblea sirve para aplaudir ciertas actividades más proselitistas políticas no tiene la efectividad del caso.

¿Cuáles fueron las principales prácticas de la AUC con relación al art. 100 de la Constitución de 2008? ¿cuáles fueron las principales fortalezas?

Hacíamos todo lo que le acabo de relatar. Planificar, principalmente, pues el objetivo fundamental de la Asamblea era fomentar una planificación participativa, resolver y tomar decisiones públicas y transparentes en temas que atañen a todo el cantón, como la descentralización, como la actividad extractivista, del medio ambiente, el tema del turismo, de la educación, temas globales. La ejecución, obviamente,

estaba acompañada de diversos actores y fuentes financieras y de aportes técnicos también, tanto nacionales como internacionales.

El tema de la rendición de cuentas fue un ejercicio que nosotros empezamos con la presentación de informes, documentos, inclusive, la activa participación de los actores en la formulación de proyectos y en la elaboración o firma de contratos, entrega de anticipos, recepción de obras, fiscalización, entre otras actividades. Se dio un trabajo muy dinámico en todos los ejes.

Y el otro tema importante fue el presupuesto participativo, que se lo consolidó a partir de 2000. Los primeros cuatro años, aparte de esta política de inestabilidad nacional, estábamos consolidando el tejido social y a partir de 2000-2001 ya empezamos con esto de la elaboración participativa del presupuesto, que también fue positiva. Recuerdo que el alcalde de Porto Alegre nos visitó, ellos habían empezado ya el presupuesto participativo en Brasil. Al conocer nuestra práctica él vio que teníamos más fortalezas y con sus palabras yo pienso que nos ayudó a entender los logros nuestros, en el sentido de que nosotros hemos ido por el camino correcto, primero, consolidando los espacios organizativos y, luego, utilizamos la herramienta técnica de elaborar el presupuesto con el acompañamiento y la concertación con los ciudadanos. Porque ellos empezaron primero con la herramienta, la plata, aquí está el pastel dividámonos, incluso ellos ponían a consideración del pueblo el 30 % o 40 % de presupuesto, el resto lo decidían ellos, y vieron que nosotros estábamos decidiendo el 100 % del presupuesto con los ciudadanos, era un logro mucho mejor. Él vio que cuando se convoca a los ciudadanos solo a la distribución del presupuesto y no hay una construcción social pierde la participación su sentido porque la gente no acude; mientras que acá era un trabajo de mayor conciencia ciudadana con un mayor tejido social organizado.

Por todos estos temas, los directivos de la Asamblea logran captar la atención de los asambleístas que estaban en la elaboración de la nueva Constitución y se logra insertar, de esta manera, en la Constitución. Pero pienso que no tiene el espíritu que debería tener, aquel que tenía aquí. Por ejemplo, crear el Consejo de Participación y Control social es un error, es burocratizar el voluntariado y la conciencia civil que habíamos levantado en la ciudadanía, y, luego, el nombramiento de autoridades solo de una tendencia política es un error. Para mí, todas

estas situaciones como la conformación de grupos de trabajo o el nombramiento de algún representante era mejor, si venía de otro sector social y político, porque yo me liberaba de tener compromisos con mis militantes. Entonces yo animaba a eso, a que todos estemos sentados, porque, así fue como hice mi equipo de directores, del lado del Partido Social Cristiano, del Partido Social Democrático, y del lado de Pachakutik y de alguien que había sido de otra corriente política. Yo no he tenido nada que ocultar y esconder.

En la Constitución hay varios elementos, pero yo creo que muy erróneos. Nuestros principios milenarios del buen gobierno, por ejemplo, el *ama quilla*, *ama shua* y *ama shusha*, en la Constitución le tienen como responsabilidad de los ciudadanos, le quitaron la esencia. En la participación también, al obligar a crear dentro del Municipio a un técnico de participación es una burocratización, es restar potencialidad social y ciudadana, es limitar ese proceso, pues le encargan a un técnico, a un burócrata, el tema de la participación. Y la rendición de cuentas, esas obligadas se vuelven, incluso espacios hipócritas y maquillados en donde tengo que presentar lo bueno, lo bonito y no son rendición de cuentas reales. Se burocratizó la participación ciudadana y eso es negativo para un proceso.

**Respecto al trabajo voluntario en la Asamblea,
¿todas las personas eran voluntarias o tenían un puesto
fijo y una remuneración?**

Algunos técnicos recibían un salario cuando conseguíamos un proyecto de algún país. Cuando recibíamos un financiamiento para ejecutar ese proyecto, indudablemente, alguien tenía que trabajar a tiempo completo. Pero en la mayoría de las acciones éramos personas voluntarias porque lideraban un médico del hospital, o administrativo del hospital, venía al consejo de salud. Lo propio del movimiento indígena de la UNORCAC que delegaba a un dirigente, lo propio del IESS o el tema de alguna institución, como el Cuerpo de Bomberos, en fin, éramos trabajadores de una institución que dábamos unas horas a este proceso. Intentábamos optimizar el recurso, porque si voy a hacer el trabajo que hace el médico del hospital o del seguro y voy a crear uno nuevo es crear un paralelismo y burocracia; por lo tanto, no se involucra e integra a los verdaderos actores para que seamos copartícipes del cambio, de las acciones que estamos ejecutando. Y bueno, con eso

evitamos crear una estructura burocrática de participación porque, de lo contrario, se vuelve un mero remedo de la participación

Desde su apreciación, ¿cuáles han sido los aciertos y desaciertos y el desarrollo de la AUC durante la administración de Alberto Anrango y durante la actual administración de Jomar Cevallos?

Anrango, por ejemplo, yo constato que es una persona muy ineficiente e incapaz porque, a pesar de haber fundado la UNORCAC, se queda en una visión meramente asistencialista: «soy indígena y deben darnos la carretera, alguna escuelita», pero no se ponen del lado de que somos sujetos y no objetos de atención y de beneficio, esa es mi lectura de esa posición muy cómoda que yo veo de ellos.

Anrango no hizo ningún esfuerzo para fortalecer la Asamblea Cantonal, por eso la participación se debilita y desinfla, más aún en el momento en el que se dieron desentendimientos con Jomar Cevallos que era el técnico. En ese tiempo había una presidenta de la Asamblea que, hábilmente, fue apoyada por Cevallos, como técnico, para que la nombren y creó una suerte de dependencia. Él tiene una práctica de controlar y dirigir desde atrás, el poder tras del poder. La presidenta Torosina no contribuyó a construir y consolidar la Asamblea, es más, en todos los años de mi administración, de mi trabajo y fomento de la participación, no le había conocido a ella hasta que la nombraron presidenta, pero claro, detrás estaba Cevallos.

Entraron en una disputa Anrango y Cevallos. La manzana de la discordia fue la Feria del Cuero; quién dirige, quién no lo dirige, hazlo tú, lo hago yo. Y bueno, casi que conmigo también hubo distanciamientos por ese mismo tema de la organización de la feria, pero, que yo recuerde, con Cevallos nunca hemos tenido ninguna discusión ni siquiera política ni ideológica ni de ningún tipo. El problema fue que pidieron que la feria organice la Asamblea, se les entregó todo el contingente y el apoyo: no les salió bien, nos dejaron botando al Municipio y, luego, al siguiente año lo hicimos, como Municipio, socializando con los actores, obviamente, pero con la orientación directa de nosotros.

Cevallos en la campaña reconoció que la Asamblea está dormidita, fueron sus palabras, y que ya la va a reactivar, pero aunque él era uno de los actores que reclamaba esta supuesta separación física y la autonomía, hasta ahora veo que él tiene mucha injerencia en la Asamblea, así que

no veo que el cumpla lo que demandaba y luego ofreció. Se le revirtió a él mismo las exigencias, las palabras que él mismo dijo. Para mí, ellos han perdido la brújula cuando le politizaron. A mí me pareció que era el momento de cerrar, hacer una pausa y repensar el tema de la participación ciudadana.

Por ejemplo, dentro de los estatutos está que los exalcaldes formemos parte del Consejo Asesor de la Asamblea, no he sido invitado, en estos últimos 6 años no he ido a ninguna Asamblea. Cuando se tiene intereses y no se tiene esta visión política empezamos a cerrar puertas «al que no me cae, yo no le invito porque me va a dañar la fiesta», y con el mal ejemplo del gobierno nacional, con esa prepotencia al decir «aquí se hace lo que nosotros queremos», puede verse replicada en el caso cantonal.

Yo albergo la esperanza de que los ciudadanos también se organicen mejor, tomen conciencia. Primero hay que repensar las cosas, todo es dinámico, es dialéctico. Lo que yo hice en el 96, por ejemplo, respondía a ese momento, ahora hay un cierto marco jurídico, malo, pero que existe, hay que adaptarle y desarrollarle. Yo no repetiría lo del 96 ahora.

Pienso yo que los dos alcaldes juntos no han logrado llegar a un 10 % de lo que nosotros aportamos, porque lo complicado, el reto, fue hacerlo desde cero, no había nada. Hoy por hoy la academia, las universidades, las mismas ONG, el gobierno, hasta los organismos internacionales reconocen la necesidad de un eje de participación ciudadana, ¿cómo hacerlo?, están todavía esperando una respuesta. Pienso que Cotacachi fue una escuela, fue un referente para otros municipios y para otros países, pero perdimos el horizonte en el momento en el que se politizó, en el momento en el que se quiso a todos vestirnos de verde por un discurso coyuntural y de momento. Pienso que teníamos que ver la pureza de un proceso por esos derechos y responsabilidades, por este cincuenta-cincuenta que nosotros siempre pedíamos de participación y de actuación de los ciudadanos y vinculados al Municipio y, además, como un ejercicio de construcción de esta nueva sociedad y de la democracia participativa que es la solución a la democracia representativa.

ANEXO 2: ENTREVISTA A HUGO ROBALINO, PRESIDENTE DE LA AUC 2013-2015

25/08/2016

Durante el período que usted fue presidente de la AUC ¿cómo fue su administración y cuáles fueron las principales características?

En la Asamblea de 2013, en la zona de Íntag, ya se implementó el nuevo rol de la AUC, es decir, asumir todas las competencias del sistema de participación que constan dentro de la ley de participación. En ese contexto, me eligieron a mí las organizaciones de Íntag. Debo destacar que en la Asamblea por cuestiones territoriales se han dividido en tres zonas: urbana, andina e Íntag. Dentro de las organizaciones de Íntag debíamos elegir primero al presidente de la Asamblea, pero había un detalle que en temas de género es imprescindible; la presidenta saliente era mujer y, por tanto, correspondía asumir a un hombre la presidencia. Mi administración que fue durante el período 2014-2015 varios son los puntos por destacar.

En el tema de control social, hemos logrado que se conforme un observatorio. Si bien está naciendo el observatorio de políticas públicas, se está realizando un trabajo muy interesante. Hemos contado con el apoyo del Municipio, pero con intermitencias. Cuando hablamos de la creación del observatorio de políticas públicas, los técnicos municipales juntamente con el alcalde Cevallos lo que querían era que fuese un observatorio del presupuesto participativo y esa fue una pelea dura porque nosotros planteábamos que sea más amplio para poder hacer veedurías, dar un seguimiento a las diferentes políticas que se implementan desde el Municipio; en cambio ellos querían que sea solo del presupuesto participativo, lo cual restringiría mucho la observación en la actuación en las otras áreas. Ahora el observatorio ya está creado, tiene un directorio y esperamos que quienes están dentro del observatorio sean los intérpretes de cómo hacer el seguimiento de todas las actuaciones del Municipio.

Dentro de la administración de la Asamblea uno de los temas más importantes fue conservar la autonomía. En Cotacachi tuvimos un encuentro en donde les invitamos a diecisiete asambleas parroquiales y cantonales para tratar el sistema de participación y absolutamente todas las asambleas asumían que los presidentes de las juntas parroquiales y los

alcaldes debían asumir la presidencia de los sistemas de participación. Para Cotacachi uno de los puntales ha sido mantener la autonomía, y que no se cambie esa visión que tenemos como organizaciones de que tengamos una Asamblea autónoma en su administración e, inclusive, en el tema económico.

En ese sentido, se trabajó en armar un reglamento para la transferencia de fondos que la ley orgánica lo establece. A pesar de que la Constitución y la ley de participación existen desde hace un tiempo, los municipios y juntas parroquiales no lo han hecho efectivo, pese a que es un motivo de destitución, si es que no conforman los sistemas de participación. Sin embargo, las asambleas y sistemas de participación no han hecho efectivo eso. Aquí en Cotacachi fue una lucha pues, en una Asamblea se decidió que fueran USD 50 000,00 que transfieran anualmente a la AUC, sin embargo, ha pasado 2014, 2015 y ya estamos a mediados de 2016 y recién en este mes se ha transferido el 50 %, nada más. Prácticamente es una cifra irrisoria para tantas organizaciones que se tienen dentro de Cotacachi.

Por otro lado, el implementar los roles del sistema de participación fue el perfeccionar o el acoplar los artículos de la ordenanza del sistema de participación a la nueva normativa. Cuando yo entré, tenían un borrador de ordenanza con sus falencias y, por tanto, conjuntamente con los delegados de las organizaciones tuvimos que trabajar para que este proyecto de ordenanza quede listo para la aprobación. Ahora, justamente en la mañana, tuvimos una reunión del Consejo de Participación Popular de la Asamblea Cantonal y entiendo que van a aprobar en este mes de septiembre la ordenanza del sistema de participación en el Concejo Municipal.

Otra de las cosas, es que no perdimos de vista el financiamiento de organizaciones internacionales. En los dos años se manejó más de USD 200 000,00 a nivel cantonal, el 70 % de eso estuvo destinado al fortalecimiento de las organizaciones, sin embargo, no son esfuerzos suficientes toda vez que aquí en el cantón Cotacachi se vivió una época dorada de la participación. Tú mismo lo conoces y fuiste parte de ese proceso que nació sin que haya ley. La gente era la que participaba por conciencia propia porque quería el desarrollo de su barrio, de su ciudad; porque quería ser parte del presupuesto participativo, querían ser parte de las asambleas, porque querían estar organizados. Superar aquello ha

sido una tarea titánica, principalmente, porque no se cuenta con el 100 % del apoyo institucional del Municipio.

El apoyo del Municipio no se trata de que nos den el aval ni el visto bueno para seguir trabajando. Por ejemplo, en una consultoría y en muchas otras cosas tuvimos roces con el alcalde, fue una pugna de poderes, porque nosotros siempre le hemos concebido a la AUC como un tercer poder, concibiéndole al ejecutivo como el alcalde, al legislativo como los concejales y la AUC es el tercer poder. En ese contexto, para nosotros fue una sorpresa en el caso mío y en el caso de la presidenta actual de la Asamblea, que asiste a las sesiones de Concejo Municipal todos los miércoles, y fue una sorpresa cuando en una consultoría de reforma a la estructura del Municipio ponían que la participación ya no es el referente de Cotacachi. Aquello fue una lucha de 20 años para que en una consultoría nos digan que ya no es Cotacachi un referente de participación. Se habrá bajado los niveles de participación es cierto, pero aún somos un referente, porque como le comentaba al convocar un foro abierto aquí en Cotacachi, de las 17 asambleas que participaron nosotros nos pudimos dar cuenta que ninguna de las asambleas tenía nuestra estructura, y tampoco los años que nosotros habíamos caminado dentro de la participación, pero, sobre todo, no tenían la estructura autónoma que nosotros tenemos.

En la mayoría de los sistemas de participación quienes habían asumido la presidencia eran los presidentes de las juntas y los alcaldes o los prefectos en los sistemas de participación provincial. Nosotros ahí pudimos dimensionar que todavía seguimos manejándonos en unos niveles súper aceptables en participación. Todavía está vigente la Federación de Barrios, la Corporación Toisan en Íntag, todavía está presente la UNORCAC, que son puntales fundamentales del tema organizativo dentro de la AUC. Ahora en niveles organizacionales de participación se ha bajado. Por ejemplo, en la Coordinadora de Jóvenes Urbanos y los consejos intersectoriales, se ha bajado en eso, pero se ha mantenido la estructura y la autonomía que, a mi forma de ver, es uno de los logros importantes dentro de la lucha que tuvimos con el Municipio cuando intentaron deslegitimar al decir que Cotacachi ya no es referente. Es una hipocresía del Jomar porque dice: «cuando yo estuve ahí, sí es referente, ahora que ya no estoy ahí ya no es referente, cuando yo salgo de la Asamblea ya no es referente».

Otro ejemplo, es el presupuesto participativo. El mismo Municipio paga una consultoría para trabajar la metodología del presupuesto participativo. El resultado fue que la Asamblea tiene que liderar, convocar, tiene que estar al frente del presupuesto participativo, en ese espacio, llamar a los técnicos del municipio y decirles que queremos que nos digan cuál es el presupuesto para las organizaciones, cuánto para las juntas parroquiales, o por sectores o por zonas; que nos digan esta es la metodología y esto es lo que les vamos a asignar y ellos sean quienes no lideren, sino que incorporen dentro de la proforma presupuestaria del siguiente año para que se pueda incorporar esas obras. Aunque fue una pelea dura, diría que en eso, como Asamblea, perdimos en mi período porque no fuimos tomados en cuenta. Decían sí les invitamos, pero no queremos que nos inviten, queremos nosotros liderar y eso no pasó.

Una autocrítica a mi período es que nosotros no tuvimos capacidad técnica, porque tuvimos un coordinador muy joven que no le entendía mucho a la participación y una sola persona no podía hacerlo sola. Pero, inclusive, yo digo, así no hubiésemos tenido la capacidad técnica, nadie nace aprendiendo. En el proceso del presupuesto de las asambleas y todo esto nosotros hubiésemos aprendido y nos hubiésemos enriquecido con eso, pero no sucedió eso. Ahora que vengo de esta reunión de Concejo y conversaba con la compañera presidenta, puedo ver las mismas falencias. No le están invitando a la presidenta de la asamblea a que ella lidere, a que la Asamblea sea la que tome las riendas del presupuesto participativo y el Municipio sea más bien un apoyo técnico antes que un apoyo social.

¿Cómo es la relación de la AUC con el Municipio?

Antes de que continúes quisiera hacerte un corte, con los tres alcaldes ha pasado cosas idénticas. A Auki Tituaña cuando no le gustó una resolución que había tomado la AUC cortó toda relación con la Asamblea y le cortaron el presupuesto, que en esa época, cabe destacar, que no transfería a la Asamblea, sino que se elaboraba proyectos y, de esa forma, se obtenía el dinero para la Asamblea, era bajo proyecto. En la época de Anrango pasó igual, Jomar era el coordinador de la Asamblea, no les gustó cómo se manejaba la Asamblea y cortaron relaciones e, inclusive, se dieron el lujo de gastar USD 35 000,00 en la consultoría para la elaboración del sistema de participación que no sirvió.

Al final la AUC sacó un proyecto de ordenanza y es ese mismo el que está próximo a ser aprobado, tal vez se cambiaría en mi período en un 20 % porque tenía que acoplarse a las nuevas normativas de la Constitución y de la ley. Incluso en la época de Anrango quisieron crear otra Asamblea paralela, había la AUC y quisieron crear el sistema de participación, entonces pasó igual.

Con Jomar Cevallos en cambio, que es con mi período, nosotros hemos tenido nuestro propio criterio, primero, queríamos mantener nuestra autonomía y, lo otro, fue la lucha de la transferencia de los USD 50 000,00, que eran en esa época, y nos daban largas al asunto, que no pueden, que no permite la ley. Finalmente, nos reunimos nosotros como Asamblea y tuvimos que ver un abogado para poder buscar la forma de que transfieran los recursos. Una vez asesorados, nos sentamos con el procurador síndico y el técnico de participación, con el financiero y les hicimos ver que sí hay una forma de transferir los recursos. Nosotros nos buscamos, incluso, las ordenanzas de Cuenca, los mismos reglamentos para transferir recursos del gobierno provincial de Imbabura, les indicamos, lo que sucede es que la voluntad política no existe. Jomar Cevallos decía que no, que no es voluntad, que el sí tiene voluntad y sí quiere, pero al final pasaron tres años y recién se está transfiriendo una parte de los recursos.

Si nosotros no hubiésemos tenido este financiamiento internacional, prácticamente hubiésemos estado en acefalia. Si la Asamblea sigue en pie, es gracias a que hay organizaciones que le apuestan a la participación social y que están fortaleciendo estos procesos. Este es un proceso histórico, 20 años no cumple cualquiera.

Recuerdo en esa época que dijeron en el Municipio: puede decir lo que quiera el presidente de la Asamblea Cantonal, pero aquí quien toma las decisiones somos los concejales y el alcalde, es decir, aquí usted puede decir lo que quiera, pero aquí se hace lo que nosotros decimos, hasta eso se llegó. Si nosotros no rompimos relaciones, fue porque yo no estaba representándome a mí, sino a la zona de Íntag; no era más Hugo Robalino, sino zona de Íntag; fue por el tema de principios, porque del compañero Jomar algo que sí hay que reconocer es que en el tema ambiental ha sido muy firme, siempre ha dicho que no está de acuerdo con una actividad extractiva como es la minería y que el modelo de desarrollo tiene que ser el fortalecimiento a las capacidades

productivas, al desarrollo productivo. Eso fue lo que nos detenía a no haber roto relaciones con el Municipio.

Desde su apreciación ¿cuáles son los aciertos y los desaciertos dentro de estos tres períodos en la alcaldía de Auki Tituaña, Alberto Anrango y Jomar Cevallos?

Siendo justos con estas tres administraciones pienso que la época del Auki fue la época dorada de la participación, de hecho, no es para nadie desconocido que lo que consta dentro de la ley orgánica de participación se vivió aquí y se plasmó dentro de la ley, así como de la Constitución. Creo que como Cotacachi fuimos un aporte para la Constitución como para la ley de participación, que eso no esté dando el resultado que nosotros hubiéramos querido es otra cosa. Ahora la gente se cruza de brazos, no se motiva por la participación y dice: «eso ya consta ahí y que lo haga el Municipio».

Yo le llamo la época dorada porque se movilizaba una gran cantidad de gente, se movilizaban asambleas, reuniones comunales y también se hizo veeduría, en esa época, en el tema de salud, en la zona de Íntag se hicieron veedurías.

Creo yo que el puntal más bajo es la época de Alberto Anrango porque ahí se quiso, incluso, eliminar a la AUC y crear otro sistema de participación y creo que fue una de las etapas más oscuras de la participación. Se ha ido recuperando de a poco, nos suelta la sogá y otro poquito nos ajusta, en el caso del Jomar, nos da un presupuesto, claro que en papeles porque la transferencia no se concreta.

En temas de participación, uno de los proyectos más importantes fue el tema de educación ambiental del que tú fuiste parte, el proyecto de antiquemas de las comunidades, del que también fuiste parte. Ese fue un proyecto emblemático de la Asamblea. Cuando Jomar llegó al poder empezó a implementar directamente desde el Municipio. Ahí fue cuando nos peleamos duro con el alcalde, yo le dije: «alcalde, el proyecto de educación ambiental es de la Asamblea y ahora lo están haciendo ustedes», y él dice: «es que no se asoman, como que existe una gran distancia, estamos a una cuadra». Entonces, conversamos y llegamos al compromiso de que el siguiente año ya ejecutemos directamente nosotros este proyecto, es decir en el 2015.

En 2014, con peleas y todo, hicimos los talleres, teníamos un coordinador en la Asamblea del proyecto de educación ambiental y

el organizaba con los facilitadores. Fue un boicot, nos llamaban y nos decían que el coordinador dijo que ya no va el taller, que ya le convocaron desde el Municipio; fue una descoordinación total. Nuevamente, nos sentamos con el alcalde, revisamos esto y otra vez hacían lo mismo. No se pudo coordinar, el siguiente año ya les dejamos que hagan solos. Pero ese proyecto inició y se desarrolló en la Asamblea, claro que el problema es que siempre fue con fondos del Municipio, por eso un día me dijo el alcalde: «pero los fondos ponemos de la Dirección de Gestión de Riesgos», yo le dije: «de donde sea que se saque el presupuesto, la Asamblea debería estar liderando porque es un proyecto nuestro».

Pero de alguna manera en el período de Jomar se ha ido recuperando la Asamblea, con cualquier inconveniente que hayamos tenido, cualquier tropiezo entre la alcaldía y la presidencia de la Asamblea, en este período del Jomar poco se ha ido recuperando con altibajos y poco a poco se ha ido implementando con los roles del sistema de participación. Conjugando lo que dice la Constitución con las cosas nuestras que tenemos.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

255	María Teresa Arteaga, <i>Las cartas de doña Ana Zurita Ochoa: Hacia una subjetividad femenina colonial (Cuenca, siglo XVII)</i>
256	Mirian Amagua, <i>La religión en la narconovela Rosario Tijeras</i>
257	Marcelo Quishpe Bolaños, <i>Educación superior, pueblos indígenas e interculturalidad: La Escuela de Educación y Cultura Andina</i>
258	Mariana Jiménez, <i>Una lectura constitucional del derecho a la resistencia colectiva</i>
259	Juan Aguirre Ribadeneira, <i>La contratación pública ecuatoriana en el acuerdo comercial con la Unión Europea</i>
260	Mónica León, <i>El trabajo sexual como actividad laboral en Ecuador</i>
261	Lenin Carrera Oña, <i>Ocularcentrismo: Cuando el sentir supera al ver</i>
262	Rina Artieda, <i>Cantuña: Historia y leyenda, palabra y poder. Versiones de dominación y reivindicación</i>
263	Óscar Banegas, <i>Microfinanzas en Ecuador a la luz de las tendencias globales</i>
264	Stephany Olarte, <i>El anticipo del impuesto a la renta: Señales de un tributo encubierto</i>
265	Robinson Patajalo, <i>El control de constitucionalidad en Ecuador: Defensa de un control mixto</i>
266	Verónica Salgado, <i>Dolores Cacuango en la memoria oral de su pueblo</i>
267	Daniel Dorado, <i>Licencias obligatorias de medicamentos y derecho a la salud en la Comunidad Andina</i>
268	Paola Calderón, <i>Nuevos santos de la farándula: Estrategias discursivas en sus autobiografías</i>
269	Patricio Estévez, <i>Mujeres al desnudo: Las fotografías de Víctor Jácome</i>
270	Andrea Galindo, <i>La construcción deliberativa del presupuesto</i>

Desde 1996, en Cotacachi, se gestó una nueva estructura de gobierno local direccionada a la distribución equitativa del poder por medio de la participación de los individuos y las organizaciones sociales en la vida estatal. La creación de la Asamblea de Unidad Cantonal (AUC), las audiencias públicas, la silla vacía y el presupuesto participativo fueron parte de la política en este cantón. Lamentablemente, la responsabilidad e inclusión social ha perdido vigencia y efectividad debido a la intervención municipal en aspectos de la colectividad y la AUC en la ejecución, principalmente, del presupuesto participativo.

Este trabajo plantea la necesidad de establecer un procedimiento que permita que el presupuesto participativo sea un instrumento adaptable a cualquier realidad, visto como un nuevo pacto social que desarrolle una cultura cívica local. Así, la democracia deliberativa permitiría crear una estructura adecuada para potenciar el presupuesto participativo por medio del intercambio de razones orientadas al bien común.

Andrea Galindo (Cotacachi, 1988) es abogada de los Tribunales y Juzgados de la República (2012) por la Universidad de las Américas, magíster en Derecho con mención Derecho Constitucional (2017) y doctora (c) en Derecho (2019) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Ha sido docente en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra y, actualmente, trabaja en la Universidad Técnica del Norte, Ibarra. Ha publicado varios artículos en revistas.



9789978199503