

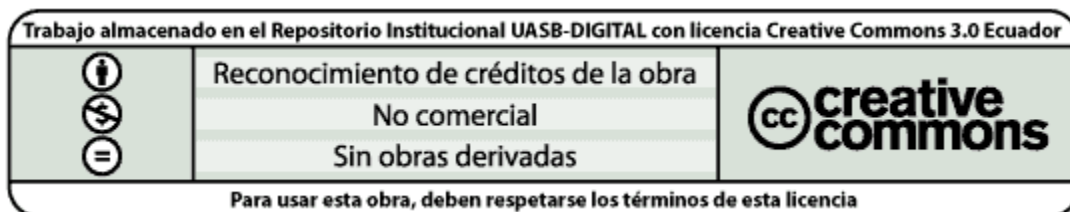
**Universidad Andina Simón Bolívar**  
**Sede Ecuador**  
**Área de Gestión**

**Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo**  
**Mención: Gestión Local**

**Análisis comparativo de la experiencia de participación ciudadana que ejecutan la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y Encuentro Ciudadano Cantonal de Otavalo, en el periodo 2005-2009**

**July Báez Villagómez**

**2014**



## **CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS/MONOGRAFIA**

Yo, July Claribel Báez Villagómez, autor/a de la tesis intitulada **Análisis comparativo de la experiencia de participación ciudadana que ejecutan la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y Encuentro Ciudadano Cantonal de Otavalo, en el periodo 2005-2009**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Gerencia para el Desarrollo, mención Gestión Local en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 21 de junio de 2013

Firma: .....

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Gestión**

**Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo**

**Mención: Gestión Local**

**Análisis comparativo de la experiencia de participación ciudadana que  
ejecutan la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y Encuentro  
Ciudadano Cantonal de Otavalo, en el periodo 2005-2009**

**José Suing Nagua**

**TUTOR**

**July Báez Villagómez**

**AUTORA**

**Quito, 2014**

## Resumen

¿Las experiencias de participación ciudadana ejecutadas en Cotacachi y Otavalo, en el período 2005-2009, previo al nuevo marco político y constitucional ecuatoriano, han fortalecido la relación Sociedad-Estado?, es el cuestionamiento al que refiere el presente documento, cuando las administraciones municipales de estos dos cantones iniciaron el referido proceso, alineados a la filosofía de inclusión social y ampliación democrática, conceptos abanderados por los denominados gobiernos locales “alternativos” , liderados por el Movimiento Pachakutik.

A la luz de algunas aproximaciones teóricas en torno a la participación ciudadana: mecanismos, institucionalidad, autonomía, capacidad política y gestión social, se establece un debate con el ejercicio del proceso en los dos cantones, a fin de obtener un balance de la implementación y fortalecimiento de espacios ampliados de discusión y toma de decisiones; así como el grado de involucramiento, reconocimiento e identificación de la ciudadanía con éstos.

En esa línea, interesa visualizar que caracteriza a la experiencia participativa de los cantones que se estudia; su incidencia en la generación de políticas públicas, su grado de sostenimiento aún en condiciones adversas a las de su nacimiento, el nivel organizativo de la sociedad civil, lo que posibilita un análisis comparativo del ejercicio de esta práctica, cuando la normativa vigente no clarificaba ni exigía el impulso a la participación ciudadana.

*Mi reconocimiento y agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar  
por su invaluable aporte a la formación académica analítica.*

*A Jaime y Mercy*

*Dadores de vida, acompañantes incondicionales*

*en la agencia de utopías*

*a Madelyne y Julián,*

*cómplices de sueños, gestores de amor, inocencia y solidaridad.*

## INDICE

Introducción.....	11
Metodología.....	13
CAPITULO 1: APROXIMACIONES TEÓRICAS.....	15
CAPITULO 2: INSTITUCIONALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE PARTICIPACION DE COTACACHI Y OTAVALO	24
2.1. Características demográficas, económica, social y política de Cotacachi y Otavalo .....	24
2.1.1. COTACACHI .....	24
2.1.1.1 Delimitación Geográfica.....	24
2.1.1.2 Organización Territorial .....	24
2.1.1.3 Población.....	25
2.1.1.4 Característica económica.....	25
2.1.2. OTAVALO.....	25
2.1.2.1. Delimitación Geográfica.....	25
2.1.2.2. Organización Territorial .....	26
2.1.2.3. Población.....	26
2.1.2.4. Característica económica .....	27
2.2. Antecedentes del proceso de participación ciudadana de Otavalo y Cotacachi .....	27
2.2.1. Antecedentes de la participación ciudadana en Cotacachi .....	27
2.2.1.1 Primera Convocatoria a la Asamblea de Unidad Cantonal .....	30
2.2.2 Inicios de la experiencia participativa de Otavalo .....	31
2.2.2.1 Dificultades del proceso inicial de participación ciudadana .....	33
Reglamentación, capacidad institucional y gobernabilidad de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y Encuentro Ciudadano de Otavalo.....	36
2.3.1 Reglamentación, capacidad institucional y gobernabilidad de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.....	37
2.3.1.1 Ordenanza Municipal que reconoce los Estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi.....	38

2.3.2 Reglamentación, capacidad institucional y gobernabilidad del proceso participativo de Otavalo.....	41
2.3.2.1 Ordenanza Municipal que determina la Fórmula de desarrollo 60-40: “Aporte Especial por Mejoras en Obras con Participación Ciudadana” .....	42
2.3.3. Capacidad institucional y gobernabilidad de la AUCC y ECC de Otavalo: referencias teóricas	43
2.3.3.1 Institucionalidad.....	43
2.3.3.2 Gobernabilidad .....	44
<b>CAPITULO 3: PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA AUCC y DEL ENCUENTRO CIUDADANO DE OTAVALO</b>	<b>51</b>
3.1 Antecedente normativo .....	51
3.1.1 Mecanismos de participación implementados en la AUCC y sus resultados.....	52
3.1.1.1 Asamblea General .....	53
3.1.1.1 Comités de Consejo de Desarrollo de Gestión (CDG) .....	54
3.1.1.3 Foros.....	60
3.1.1.4 Presupuesto participativo .....	60
3.1.1.5 Silla Vacía.....	62
3.1.2. Mecanismos de participación implementados en el ECC de Otavalo y sus resultados .....	62
3.1.2.1. Asambleas barriales .....	62
3.1.2.1.1 Definición .....	62
3.1.3. Encuentro Ciudadano.....	65
3.1.3.1. Definición: .....	65
3.1.3.2. Objetivo General: .....	65
3.2 Planes y proyectos desarrollados .....	68
3.2.1 Proyectos y planes desarrollados a través del proceso participativo en Cotacachi .....	68
3.2.2. Planes y proyectos desarrollados a través del proceso participativo de Otavalo .....	70
3.2.2.1. Obras y proyectos desarrollados en el período 2005-2009.....	72
3.3. Control social en la gestión pública .....	75
3.3.1. Conceptualizaciones necesarias.....	75



3.3.2. Control Social de la gestión pública en Cotacachi .....	76
3.3.3. Control Social de la gestión pública de Otavalo.....	77
CAPITULO 4: ANÁLISIS COMPARATIVO .....	78
4.1. Institucionalidad de la participación.....	78
4.2. Incidencia en la gestión social.....	83
4.2.1. Conceptualización: Gestión Social .....	83
4.2.1.1. Gestión.-.....	83
4.2.1.2. Gestión Social.....	83
4.2.1.3. Participación ciudadana.....	84
4.2.1.4. Democratización de la gestión.....	84
4.3. Nivel de participación urbano y rural, género y generacional.....	87
4.3.1. Nivel de participación urbano y rural, género y generacional de la AUCC.....	87
4.3.2 Nivel de participación urbano y rural, género y generacional del Encuentro Ciudadano Cantonal de Otavalo .....	89
4.4. Representatividad de las organizaciones sociales .....	89
4.4.1. Representatividad de las Organizaciones Sociales integrantes de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi .....	89
4.4.2. Representatividad de las Organizaciones Sociales integrantes del Encuentro Ciudadano de Otavalo.....	90
4.5. Mecanismos de participación ciudadana ejecutados.....	93
4.6. Grado de autonomía de los organismos de participación y su relación con los GAD Municipal. ...	95
4.6.1. Conceptualizaciones necesarias.....	95
4.6.2. Evidencias desde la visión de los creadores del proceso.....	97
CAPITULO 5: CONCLUSIONES.....	99
Institucionalidad .....	99
Incidencia en la gestión social.....	100
Nivel de participación urbano y rural, género y generacional.....	101
Representatividad de las organizaciones sociales .....	101

Mecanismos de participación ciudadana ejecutados .....	102
Grado de autonomía de los organismos de participación y su relación con los GADs Municipales ....	102
Bibliografía .....	104

## Introducción

En el país, la democratización de la relación Estado y sociedad ha evidenciado avances a través de la construcción del marco normativo y su correspondiente legislación. Así, la Constitución de la República del 2008 otorga el carácter de obligatoriedad a los Gobierno Autónomos Descentralizados (GAD) para que desarrollen y diseñen mecanismos activos de participación ciudadana.

En congruencia con ello, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>1</sup> y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aseguran la implementación de un sistema de participación ciudadana, con la finalidad de que la ciudadanía se empodere de la cosa pública.

En la provincia de Imbabura existen experiencias exitosas en lo que a planificación participativa se refiere, proceso dado mucho antes de que se le dé el carácter de obligatorio, tal como ocurre en el cantón Otavalo y Cotacachi, los cuales adoptaron este mecanismo con los llamados gobiernos alternativos, autodenominados por el Movimiento Pachakutik.

En el caso de Cotacachi, con la administración de Auki Tituaña (1996-2000), donde se generaron los primeros espacios de participación ciudadana para la toma de decisiones. El mecanismo es la Asamblea de Unidad Cantonal (AUCC) que congrega a actores sociales de la zona andina, subtropical de Intag y urbana. Inicialmente se concibió como una instancia de formación política.

En Otavalo, el alcalde Mario Conejo Maldonado, inicia su primera administración (2000-2004) con la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo de manera participativa, en dos

---

<sup>1</sup> Publicada en el Registro Oficial #175 del 20 de abril de 2010. Título: Principios Generales.

Foros Cantonales, trece mesas temáticas y un Comité Ciudadano, resultado de ello fue el Plan de Vida de Otavalo, con una visión de 25 años.

El proceso participativo en Otavalo no logró despuntar de manera autónoma a diferencia de Cotacachi, en vista que el Comité Ciudadano actuó por una sola ocasión y con una serie de problemas desde su conformación, que lo condenó a su desintegración. De allí, que la Municipalidad, a través de la Oficina de Participación Ciudadana y Dialogo Intercultural (OPCYDI), asumió el proceso con mecanismos como asambleas barriales y el Encuentro Ciudadano Cantonal.

A la luz de lo expuesto, el presente trabajo examina evidencias que permitan visualizar si ¿Las experiencias de participación ciudadana ejecutadas en Cotacachi y Otavalo, en el período 2005-2009, previo al nuevo marco político y constitucional ecuatoriano, han fortalecido la relación Sociedad-Estado? tras varios años de ejercicio de esta práctica; a la vez de establecer características específicas de cada experiencia, que permiten realizar un balance comparativo, provocado desde la recopilación y análisis de información y documentación; diálogos con actores sociales que iniciaron y se mantienen en el proceso y reflexiones de autoridades municipales protagonistas del ejercicio participativo.

Es necesario puntualizar que la presente investigación no procura convertirse en un documento escrito sobre piedra, sino más bien ser un instrumento que genere y oriente debates sobre la participación que motive a la ciudadanía a ser parte activa de la vida pública y no mantener y aunar procesos estructurados, cobijados por el Estado.

## Metodología

Un análisis descriptivo permitió tener una panorámica de las experiencias de participación ciudadana generada desde la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC) y el Encuentro Ciudadano de Otavalo, en el lapso 2005-2009, identificando:

- La situación del proceso de participación ciudadana
  - Rasgos y propiedades características de cada proceso.
  - Escenario y contexto en el cual se desarrolla.
  - Configuración de las experiencias de participación.

Este proceso se apalancó en la realización de varias entrevistas que permitieron conocer las particularidades institucionales, la estructura estatal, la forma de vinculación de los agentes de los gobiernos cantonales con la comunidad, y la historia de los dirigentes políticos y funcionarios públicos que ostentaron los espacios establecidos por el estado durante el periodo elegido para la realización de la presente investigación. Así también, se identificó el actual discurso que manejan los funcionarios públicos en relación con temas como el desarrollo, la gestión social y política, la participación, el ejercicio de los derechos, la ciudadanía y la relación Estado - Sociedad.

Adicionalmente las entrevistas posibilitaron conocer de cerca el recorrido histórico de la participación política y ciudadana de los habitantes de los cantones de Otavalo y Cotacachi, las relaciones de poder y tensiones que se presentaron al interior de las mismas, las alianzas y conjunto de estrategias que desarrollaron para la consecución de los objetivos comunitarios.

La revisión de fuentes documentales como la Constitución de la Republica de 2008, leyes, decretos, documentos internos de las dependencias públicas, fueron útiles para observar el

recorrido histórico legal que permite para conocer desde cuándo y en qué forma, se ha vinculado a la estructura y los discursos del gobierno cantonal el reconocimiento y la participación ciudadana de los habitantes de Cotacachi y Otavalo. De igual manera hacer un seguimiento a las noticias, programas de gobierno, campañas políticas, etc., fue de gran importancia para la construcción y análisis de del discurso.

En este tipo de revisión también se analizó indicadores sociales tales como: condiciones de vida haciendo un comparativo con el nivel nacional, provincial y cantonal; el censo poblacional, de vivienda y condiciones de vida formas de producción económica, condiciones laborales, y niveles de pobreza durante los últimos años.

## ***CAPITULO 1: APROXIMACIONES TEÓRICAS***

En este capítulo se señala de manera detallada los elementos conceptuales que desarrolla de la presente investigación. Inicialmente se plantea que la democratización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad<sup>2</sup> exige que se promueva y active la participación, planificación y control de la ciudadanía sobre las instancias de gestión pública. En ese contexto, refiere la participación social sustentada en la ruptura de la “Inercia de exclusión y segregación de la mayoría de la población”, es decir, impulsar y fortalecer la inclusión social, definida por el Banco Interamericano de Desarrollo como “[...] un antídoto contra la pobreza y la desigualdad recalcitrantes, contra los desajustes asociados con la globalización y contra el descontento generalizado con políticas pasadas. [...]”<sup>3</sup>.

Este contexto renovador se visibiliza en América Latina en la década de los 90 y se potencializa en Ecuador en 1996 con el apareamiento de dirigentes indígenas en la palestra política, cuyo sustento filosófico fue la vinculación de todos los miembros de la comunidad, especialmente de los sectores organizados, en los procesos de toma de decisiones.

Amparados en esta visión, los nuevos gobernantes, indígenas, de los municipios de Cotacachi y Otavalo, decidieron implementar la planificación participativa, entendiéndola como una decidida separación de la planificación globalizante que viene de manera vertical desde el poder estatal.

---

<sup>2</sup> Barrera Augusto, Innovación Política y Participación Ciudadana: tendencias democráticas en los Gobiernos Locales, En: Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. Héctor Poggiese y Tamara Tania Cohen (Comp.) Buenos Aires, CLACSO, p.106

<sup>3</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, p.3 2004.

En teoría, este tipo de planificación pone mayor énfasis en el diálogo social, con miras a cambios sociales estructurales. De este tipo de planificación, según Sergio Azevedo y Antonio E. Pereira Prades es indispensable tomar en cuenta que:

[...] bajo el mismo rótulo de “planificación participativa” se engloban, en verdad, tipos de participación comunitaria bastante distintos, tanto en términos del alcance cuanto del poder de decisión y de motivaciones de la participación. Esas propuestas tienen consecuencias totalmente distintas sobre el modelo institucional de relacionamiento Estado – sociedad.<sup>4</sup> (Azevedo y Pereira, 1995: pag.111)

Como se ve, el concepto de sociedad civil en este proceso adquiere un valor importante, en especial si se observa desde la perspectiva del PNUD, organismo desde donde se ha afirmado que “[...] Una sociedad civil activa es [...] esencial. La capacidad y la voluntad de los ciudadanos de influir en la gestión de sus sociedades no es algo que se pueda dar por sentado, y es necesario establecer condiciones conducentes al ejercicio genuino de los derechos de participación.<sup>5</sup>

Este organismo en la estructura del desarrollo, también ha dado una relevante preponderancia a otro tema que es de vital importancia en los procesos de horizontalización de la participación que se dieron en Otavalo y Cotacachi, en este sentido desde sus estudios han expresado que:

---

<sup>4</sup> Azevedo Sergio y Antonio Pereira Prades, Revista EURE (Vol. XXI, No. 64), pp 103 – 120, Santiago de Chile, 1995.

<sup>5</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2002, p. 55



“Gobernabilidad democrática significa, en este entorno de rápido cambio, algo más que el simple derecho a voto que tienen las personas para instalar un gobierno o destituirlo. Debe incluir el fortalecimiento de las instituciones democráticas de una manera más amplia, a fin de que puedan ponerse a la par con los cambios de la distribución del poder económico y político, y debe fomentar una política democrática que haga posible la participación y la responsabilidad públicas, incluso cuando el poder y los procesos pertinentes se encuentren fuera de las instituciones oficiales del Estado. Qué significa esta doble estrategia para la gestión pública constituye el foco de atención del presente Informe.<sup>6</sup> (PNUD, 2002:61)”

El argumento expuesto pone en el centro la importancia que tiene la decisión política de entregar la responsabilidad a la gente, evidenciando que ese interés no está presente solo en las decisiones y actuaciones de las más altas esferas del poder públicos, sino que también puede y debe existir en las expresiones y relacionamientos que surgen en los entes territoriales básicos de la estructura político administrativa del Estado ecuatoriano.

Continuando con esta línea de análisis, es entonces indispensable abordar dos conceptos que se constituyen en la columna vertebral de la presente investigación, y es la participación popular y la participación ciudadana

“[...] la participación ciudadana es el vehículo – tipo o mecanismo de acción que se desprende del fenómeno de globalización y fragmentación de totalidades, de la segmentación de los grandes conglomerados sociales que acompañaban la hoja de ruta de los partidos políticos y que se traduce en la incorporación de nuevas organizaciones sociales que realizan un tipo específico y distinto de participación política, que denominamos ciudadana.

---

<sup>6</sup> Ibid, 61

Lo que le distingue de forma esencial a esta participación –política y ciudadana- de otras formas comunitarias, corporativas, solidarias o la misma participación política tradicional, es que pone en interacción a la sociedad civil con el Estado de forma tal que le permite integrar, al menos parcialmente, la creciente fragmentación de los nuevos sujetos sociales a buscar síntesis adecuadas a la heterogeneidad de los intereses representados, en un bien común que sea pertinente para todos.”<sup>7</sup>

Según Franklin Yacelga, la participación ciudadana “Supone la existencia de una voluntad política en el nivel político de los gobiernos locales, abierta a crear y fortalecer espacios ampliados de discusión y toma de decisiones [...]” (F. Yacelga, 2005: 192). Sumándose a ello, la promoción de mecanismos de información y rendición de cuentas, así como el impulso al fortalecimiento del tejido social.

Las particularidades poblacionales de estos dos cantones obligan también a que se tomen en cuenta los conceptos de interculturalidad y plurinacionalidad consagrados en la constitución de 2008 y que han sido desarrollados en forma amplia por la institucionalidad, la legislación ecuatoriana, e incluso por algunos sectores académicos de este país. Puede notarse entonces que el proyecto de plurinacionalidad cobra sentido cuando se observa que:

“Habiendo luchado por la conquista de la ciudadanía, los pueblos indígenas no cuestionan la legitimidad de la nación cívica. Simplemente rechazan que sea el único concepto de nación reconocido por el Estado. Exigen que, junto a la nación cívica, se reconozca la nación étnicocultural, la nación fundada en un modo de pertenencia colectivo que comparte el mismo

---

<sup>7</sup> Vial Alejandro, Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, 2003, p.35

universo cultural y simbólico, la misma ancestralidad, la misma relación con la tierra y el territorio. Este reconocimiento de la existencia de diferentes conceptos de nación y de su coexistencia en el mismo Estado es el quid del proyecto de Estado plurinacional [...]”<sup>8</sup>

Por su parte, lo que el concepto de interculturalidad le aporta a los análisis desarrollados a lo largo del presente estudio, es esta:

“[...] significa –en su forma más general- el contacto e intercambio *entre culturas* en términos equitativos; en condiciones de igualdad. Tal contacto e intercambio no deben ser pensados simplemente en términos étnicos sino a partir de la relación, comunicación y aprendizaje permanentes ente personas, grupos, conocimientos, valores, tradiciones, lógicas y racionalidades distintas, orientados a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y colectivos, por encima de sus diferencias culturales y sociales. En sí, la interculturalidad intenta romper con la historia hegemónica de una cultura dominante y otras subordinadas y, de esa manera, reforzar las identidades tradicionalmente excluidas para construir tanto en la vida cotidiana como en las instituciones sociales, un con – vivir de respeto y legitimidad entre todos los grupos de la sociedad.”<sup>9</sup>

En estos términos es posible afirmar que para casos como los estudiados en esta investigación, la elaboración e implementación multisectorial de un presupuesto participativo necesariamente supone que este:

---

<sup>8</sup> Santos Boaventura de Sousa, Cuando los excluidos tiene Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad, 2012, p.13

<sup>9</sup> Walsh, Catherine, Interculturalidd, Estado, Sociedad: luchas (de) coloniales de nuestras épocas, 2009, p. 41

“[...] debe estar en constante mutación (para renovarse y adaptarse al propio crecimiento de la conciencia de la ciudadanía), y debe ser visto como la apertura de un camino. Camino que debe ser perfeccionado constantemente para, por una parte, recuperar la credibilidad del Estado mediante una experiencia a nivel local y, por otra, demostrar que es posible reformarlo radicalmente. (*Reformarlo, en el sentido de transformar la relación Estado – Sociedad y “tensar” al Estado, colocándolo al servicio de los intereses populares.*)<sup>10</sup>

Desde este punto de vista, el accionar de la sociedad civil y demás sectores sociales estaría involucrada en muchas de las actividades que en los gobiernos cuya ideología se enmarcaba en el liberalismo clásico o en el neoliberalismo, estaban asignadas de manera exclusiva al arbitrio en la toma de decisión y la ejecución de los agentes del Estado, en los ejemplos planteados en esta investigación, incluso en la financiación de los proyectos y obras de infraestructura para el mejoramiento de estas jurisdicciones ha estado involucrada de manera protagónica la comunidad, es por eso que la figura de la cogestión se convierte en una herramienta fundamental para el cumplimiento de los objetivos propuestos en las administraciones de Cotacachi y Otavalo que han sido analizadas.

Las veedurías ciudadanas como espacios de vigilancia y seguimiento de los presupuestos, acciones, políticas y normatividad emanada de la función pública se vinculan también a estos criterios novedosos en el accionar de las entidades públicas. Han alcanzado un alto nivel de importancia para garantizar el cumplimiento de las normas, así como efectividad, eficacia y transparencia en la ejecución de los recursos públicos.

---

<sup>10</sup> De Souza Ubiratan, El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre, TRILCE, 1997, P.18

Etkin y Schvarstein define a la autonomía como “la capacidad propia de la organización para gobernarse y también de reorganizarse y sobrevivir en condiciones diferentes de las de origen...”<sup>11</sup>.

Richard Lindley amplía la definición de autonomía y sostiene:

“La autonomía significa literalmente autogobierno, autorregulación, autodominio. Así, ser autónomo implica tener control sobre los propios asuntos. En ese sentido, para ser autónomo se requiere contar con un autodesarrollo, con autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios y; una libertad de acción frente a los condicionamientos externos, con lo cual no se es autónomo cuando se es manipulado por otros o se es forzado a realizar algo contra su propia voluntad”.

Luis Verdesoto define a la gestión como la articulación de acciones tales como: planificar, gerenciar, operativizar, ejecutar y lograr resultados que impacten en la calidad de vida de una población, con recursos (humanos y materiales) en un espacio y tiempo determinado.

Para Cohen Franco y Ernesto Rolando la gestión Social engloba<sup>12</sup>:

“[...] el análisis de la formulación, evaluación, implementación y monitoreo de las políticas, programas y proyectos sociales y de las condiciones institucionales y organizaciones necesarias para obtener resultados adecuados”.

Enfatizan en que el eje central que dirija la gestión social debe ser el impacto que los programas y proyectos producen en la población. Implica el diálogo entre actores: gobernantes,

---

<sup>11</sup> Etkin y Schvarstein, “Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio”, PAIDOS: Grupos e Instituciones, México, 1995, p.161, en <http://www.scribd.com/doc/40390333/Identidad-de-las-organizaciones-Invariancia-y-Cambio-Etkin-Jorge>,

<sup>12</sup> Cohen Franco y Ernesto Rolando, Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, México, CEPAL, 2005, p. 8.

empresas, organizaciones civiles y ciudadanos. El objetivo es incidir en la construcción de políticas públicas.

Pedro Roberto Jacobi afirma que se busca “[...] concretizar de forma más directa y cotidiana el contacto entre los ciudadanos y las instituciones públicas para posibilitar que estas consideren los intereses y argumentaciones político-sociales en el proceso decisorio”<sup>13</sup>. Con ello, evidencia la importancia creciente de la integración de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y generación de políticas.

El mismo autor establece que la estrategia de gestión asegura: 1) la existencia de un canal propicio a la discusión y negociación entre los gobernantes y la población, 2) democratizar la información, transparentando las acciones y estimulando el control social de la gestión pública y 3) la auto-organización popular, en donde la asamblea, la deliberación, la consulta directa, sean prácticas cotidianas para atender asuntos particulares.

Por su parte, la Figura de la silla vacía contemplada en el Artículo 101 de la carta constitucional ecuatoriana de 2008, evidencia el interés de ampliar los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno de los entes territoriales y de garantizar su intervención en la toma de decisiones públicas que les competen, es por esto que en el mencionado artículo establece: “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupara una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones”.

---

<sup>13</sup> Pedro R. Jacobi, “Desafíos de la democratización de la gestión local”, en Ciudad actual, ciudad futura?: revista Ciudad alternativa, N. 13, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 1998, p.69.

Aunque esta figura actualmente adolece de una regulación precisa proveniente de una ley que defina su alcance y formas de aplicación, es indispensable afirmar que en su momento puede resultar muy útil para la toma de decisiones en los gobiernos locales, pues permitirá abordar de manera más precisa las discusiones de temas que involucran sensiblemente las realidades cotidianas de los habitantes de una determinada zona.

Otro de los temas que involucra las realidades cotidianas de quienes viven en Cotacachi y Otavalo corresponde a los roles de género que en los procesos y espacios de participación política y ciudadana han sido definidos para hombres y mujeres. El uso de esta perspectiva o enfoque ha sido útil para develar los posicionamientos sociales que, muchas veces, continúan ubicando a las mujeres en posición de subordinación, en las esferas públicas y privadas, a pesar del importante papel que estas han tenido y continúan teniendo en los procesos históricos que caracterizan a estas comunidades.

De la misma forma que una perspectiva generacional permitió observar que todas las personas, independientemente de su condición etaria, en la cotidianidad brindan aportes importantes para la consolidación de los procesos participativos y las interacciones que la sociedad civil tiene con los gobiernos cantonales.

En el transcurso de esta investigación fue posible ver que personas desde los 12 años de edad, hasta avanzadas edades, vienen empujando activamente las acciones que se generan en los espacios de asociatividad social y política tanto en Otavalo como en Cotacachi.

## **CAPITULO 2: INSTITUCIONALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DE PARTICIPACION DE COTACACHI Y OTAVALO**

### **2.1. Características demográficas, económica, social y política de Cotacachi y Otavalo**

#### **2.1.1. COTACACHI**

##### **2.1.1.1 Delimitación Geográfica**

El cantón Cotacachi está ubicado al sur occidente de Imbabura, tiene una extensión de 1809 Km<sup>2</sup>, constituyéndose en el cantón más grande de la provincia. Limita: al norte con el cantón Urcuquí y la provincia de Esmeraldas; al sur con el cantón Otavalo y Pichincha; al este con el cantón Antonio Ante y al oeste con por las provincias de Esmeraldas y Pichincha.

##### **2.1.1.2 Organización Territorial**

Cotacachi está conformado por la cabecera cantonal del mismo nombre; dos parroquias urbanas: Sagrario y San Francisco: y ocho rurales: 6 de Julio, Apuela, García Moreno, Imantag, Peñaherrera, Plaza Gutiérrez, Quiroga y Vacas Galindo.

Geopolíticamente, el cantón tiene tres zonas: subtropical o Intag, que corresponden a las sub. zonas de los ríos: Apuela, Azabí e Intag, habitada por colonos mestizos; Andina conformada por las comunidades Kichwas, comprendidas dentro de la jurisdicción territorial indígena y que pertenecen políticamente a las parroquias de El Sagrario, San Francisco, Quiroga e Imantag. No obstante, cabe indicar, que en las parroquias de Plaza Gutiérrez y Apuela habitan las parcialidades indígenas de Azabí, Irubí y Cazarpamba; Urbana conformada por los habitantes de la ciudad de Cotacachi, y sus barrios, que son en la gran mayoría blanco-mestizos y pocas familias indígenas oriundas, principalmente, de las comunidades de Quinchuquí, Agato y Peguche del Cantón Otavalo.



### **2.1.1.3 Población**

Cotacachi, según el Censo de Población y Vivienda 2001, albergaba a 37215 habitantes, de este número, 18.442 (49.56%) pertenece al género femenino y 18773 (50.44%) al masculino. La población urbana correspondía a 7489 (20.12%) habitantes y la rural a 29726 (79.88%).

Para el 2010, la población total del cantón ascendió a 40.036, de ésta, 19.946 (49.82%) son mujeres y 20090 (50.18%) son hombres. El área rural abarca al 77.90% de los habitantes (31188) y el restante 22.10% (8848) se asienta en el área urbana. El 53.05% de la población, según el Censo del 2010, se identifica como mestiza, el 40,5% como indígena, el 2,5% como blanco y el 1,49% se identifica con otros grupos étnicos.

### **2.1.1.4 Característica económica**

La población económicamente activa (PEA) corresponde al 35.4%. De éste, el 65% tiene como actividad principal la agricultura y pertenece al área rural. El PEA urbano es del 41.86%. De este porcentaje, el 59.80% constituyen los hombres y el restante 40.2% a las mujeres. El 32% de la PEA corresponde al sector privado, el 31% representa a ocupados por cuenta propia y el 8.58% son patronos o socios activos. (Censo 2001)

## **2.1.2. OTAVALO**

### **2.1.2.1. Delimitación Geográfica**

El cantón Otavalo está ubicado en la zona norte del Ecuador y sur oriente de la provincia de Imbabura. Su superficie es de 579 Km<sup>2</sup>. Está limitado: al norte con los cantones Cotacachi, Antonio Ante e Ibarra; al sur limita con el cantón Quito (Pichincha); al este con los cantones Ibarra y Cayambe (Pichincha) y al oeste con los cantones Quito (Pichincha) y Cotacachi.

### **2.1.2.2. Organización Territorial**

Está conformado por su ciudad capital que lleva el mismo nombre; dos parroquias urbanas: San Luis y El Jordán; y nueve rurales: San Pablo del Lago, González Suárez, Eugenio Espejo, San Juan de Ilumán, Dr. Miguel Egas Cabezas, San José de Quichinche, San Rafael, San Pedro de Pataquí y Selva Alegre.

### **2.1.2.3. Población**

Según el Censo del 2001, el cantón Otavalo tenía una población de 90188 habitantes, de ésta, el 52% corresponde al género femenino y el 48% al masculino. La población indígena representaba el 55.4% y la mestiza el 44.6%. El 65.7% de la población residía en el área rural y el 34.3% en el sector urbano.

Para el Censo del 2010, la población total del cantón Otavalo ascendió a 104874 habitantes, de los cuales el 48.10% corresponde al género masculino y el 51.90% al femenino. De la población total, el 62%, equivalente a 65520 habitantes, está asentado en el área rural y 39354 equivalente al 38%, corresponde al sector urbano.

El 30.3% de la población otavaleña, de acuerdo a datos del Censo del 2010, se identifica dentro del grupo étnico mestizo, el 57.24% como indígena, 1.14% como blanco y 0.85% otros. El crecimiento poblacional anual del cantón es del 2.6%, en el área rural corresponde al 1.51% y en el sector urbano al 2.68%.

Otavalo presenta el nivel migratorio más alto de la provincia de Imbabura con el 23.46%. Los principales destinos del migrante son: Estados Unidos, España, Colombia e Inglaterra. En lo que respecta a la migración interna, el flujo es dinámico, especialmente de jóvenes y adultos, hombres y mujeres del sector rural del cantón, quienes buscan mejorar sus ingresos en provincias como Pichincha, Guayas, Azuay.

#### **2.1.2.4. Característica económica**

La población económicamente activa (PEA) de Otavalo, de acuerdo al Censo 2001 era de 33730, de ésta, el 65% equivalente a 21925 se concentraba en el área urbana y el 35% equivalente a 11806 se concentraba en el área rural.

La actividad económica de Otavalo se desarrollaba, principalmente, en las siguientes ramas: manufactura con el 24.63% de la PEA; otras actividades con el 24.08%; agricultura y ganadería con el 22.85%; comercio con el 16.78%; construcción con el 7.33% y el restante 4.33% a la educación<sup>14</sup>.

De acuerdo al censo del 2010, la PEA del cantón, corresponde a 52447. El Plan de Desarrollo Cantonal de Otavalo muestra, en función de datos de la estadística en referencia, que las ramas de la actividad económica ha experimentado significativos cambios en relación al Censo del 2001; así, la manufactura evidencia un incremento del 20,65% en comparación del censo 2001, a diferencia del grupo de personas dedicadas a otras actividades que disminuyó significativamente en un 59,71%; la actividad agrícola y ganadera se incrementó en un 3,86%, entre tanto que la construcción y la enseñanza sube su porcentaje en un 20,88% y 43,03% respectivamente.

## **2.2. Antecedentes del proceso de participación ciudadana de Otavalo y Cotacachi**

### **2.2.1. Antecedentes de la participación ciudadana en Cotacachi**

En 1996 cuando Auki Tituaña llega a la alcaldía de Cotacachi, abanderado por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), inicia su gestión con una política de democracia participativa, cuyo fundamento es la participación ciudadana, planificación del desarrollo local, autogestión, bajo los principios practicados por el Pueblo

---

<sup>14</sup> Información tomada del *Plan de Ordenamiento Territorial*

Quichua: “AMA KILLA, AMA LLULLA, AMA SHUA”, traducido al español: “No ser ocioso, no ser mentiroso y no ser ladrón”.

Para septiembre 11, del mismo año, por iniciativa del alcalde Tituaña se convoca a la Primera Asamblea de Unidad Cantonal (AUCC) en la que participan actores políticos y sectores organizado del área urbana, representantes de la zona de Intag y de las comunidades indígenas, lideradas por la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC), organismo de segundo grado que congrega a 41 comunidades y diversas organizaciones de base campesinas indígenas y mestizas, localizadas en la zona andina del Cantón Cotacachi.

Esta primera experiencia suma a organizaciones como IBIS-Dinamarca, Terra Nouva, Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Ayuda Popular Noruega (APN), Ayuda en Acción, CARE, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), Centro de Población y Desarrollo Social (CEPAR) y Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).

Este espacio, que congregó a aproximadamente 300 personas, generó el Plan de Desarrollo Cantonal para el período 1996-2004. Patricia Espinoza, protagonista del nacimiento del proceso participativo de Cotacachi y actual concejala (2009-2014), aseguró que “esta primera experiencia consolidaba el objetivo de fortalecer la capacidad organizativa en el cantón. Este primer espacio de participación desbordó en presencia, por la oportunidad que se da a la ciudadanía, a las comunidades, a hombres, mujeres, niños, artesanos, productores, de expresarse, de que sus voces sean escuchadas, de que sean tomadas en cuenta”<sup>15</sup>.

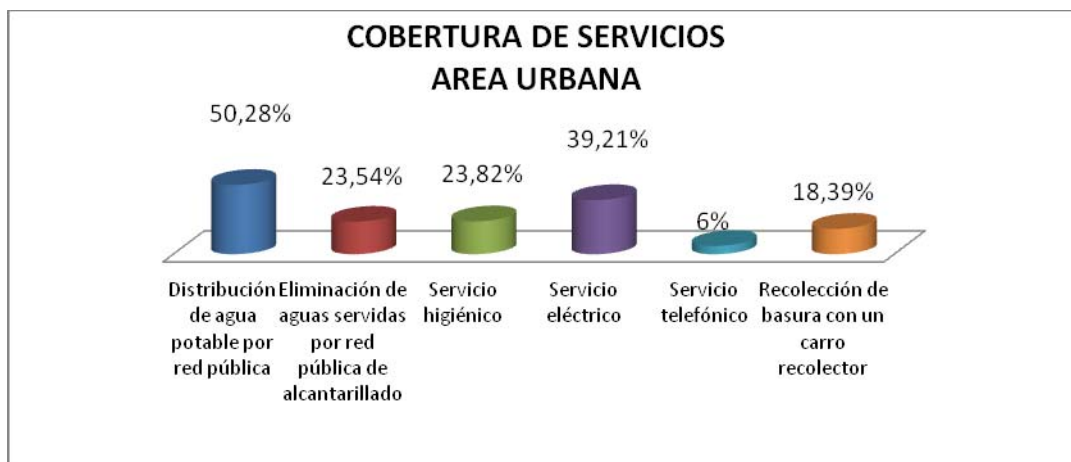
De su parte, Clímaco Vaca, primer presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, indicó que el encuentro cantonal se dio en un contexto de abandono político; baja

---

<sup>15</sup> Entrevista a Patricia Espinoza, concejala de Cotacachi, enero 2013.

cobertura de servicios básicos, tanto en el área urbana como rural; desconfianza en la gestión municipal y raigambre de prácticas políticas clientelares.

De acuerdo a datos del Censo de 1990, la cobertura de servicios básicos en el área urbana, presentaba los siguientes índices:



Fuente: *Plan de Desarrollo Cantonal de Cotacachi*

Diseñado por: July Báez V.

Los porcentajes de cobertura en el sector rural eran aún más bajos<sup>16</sup>. En lo que respecta al ámbito de la educación, eje sobre el cual se accionaría potentemente en el proceso participativo, la estadística de 1990 mostró que la tasa de analfabetismo era del 25.33%, superior a los porcentajes provincial y nacional. El sector femenino y de la ruralidad, presentaban los índices más altos. En lo que refiere al área de la salud, los índices de mortalidad general e infantil en Cotacachi, según el Censo de 1990, superaron el provincial como nacional.

La mortalidad general de Cotacachi alcanzó el 9.97 por mil e infantil del 65.95 por mil, versus un 7.7 y 52.90 por mil a nivel provincial y de 5.1 y 44.2 por mil en lo nacional. En el desarrollo económico, el panorama mantenía la misma línea. La producción agrícola, que

<sup>16</sup> Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, *“Plan de Desarrollo Cantonal, diciembre 1997”*, p.6.

congregaba al 65% de la PAE, tenía como principal problema la inequitativa distribución de la tierra.

En este contexto, vientos de cambios y renovación aseguraba la primera administración de un alcalde indígena kichwa, quien propuso convertir al municipio en el dinamizador del desarrollo económico, social, cultural, integral, con la intervención de la ciudadanía.

#### **2.2.1.1 Primera Convocatoria a la Asamblea de Unidad Cantonal**

La Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi surge como un espacio de participación y planificación. Congrega a 309 personas: 139 representantes de la zona andina, 69 de la de Intag y 108 de la urbana, entre dirigentes, líderes, directivos y autoridades electas.

Clímaco Vaca, ex dirigente de la AUCC explicó que a raíz de la Primera Asamblea se visibilizó la necesidad de ampliar e institucionalizar los espacios de participación ciudadana y en virtud de ello, con el objetivo de acordar y diseñar una carta de navegación consensuada, el Plan de Desarrollo Cantonal, fueron necesarios 10 talleres de diagnóstico en las tres zonas: Andina, Subtropical (Intag) y Urbana; 2 Foros sobre Medio Ambiente y un diagnóstico organizacional de la estructura Municipal.

Adicionalmente, puso en antecedente la creación de espacios e instancias de participación y gestión ciudadana e institucional, que congregó a representantes de las distintas zonas, entre las que destacó los Comités Intersectoriales de Salud y Artesanal; Comité de Desarrollo Zonal de Intag; Asociación de Mujeres Cotacacheñas; Patronato Municipal; Pre-Asociación de Profesionales de Cotacachi; Pre-Asociación de Profesores de Educación Musical; Comisión Municipal de Turismo y Medio Ambiente; Comité de Catequistas Indígena y Club de Periodismo Juvenil.

Estas organizaciones aportaron el diseño del Plan de Desarrollo Cantonal, el cual planteó cuatro líneas directrices enfocadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población; desarrollo permanente y armónico entre el ser humano y la naturaleza; consolidación de la participación organizada de los sectores sociales y la ciudadanía; fortalecer el nuevo modelo de administración municipal participativo, moderno, eficiente y eficaz.

### **2.2.2 Inicios de la experiencia participativa de Otavalo**

En el año 2000, el Municipio de Otavalo, liderado por Mario Conejo Maldonado, impulsa un nuevo modelo de gestión, sustentado en la planificación participativa. Se trata de un proceso que motivó e involucró a la ciudadanía en la construcción del Plan de Vida Cantonal, carta de navegación que impulsa el desarrollo del cantón con una visión de 25 años.

El proceso participativo fue convocado por la Municipalidad, según Galo Santillán, director de Comunicación y Dialogo Intercultural del Municipio de Otavalo, “con el convencimiento que el involucramiento ciudadano era el mejor capital social para transparentar la gestión y fundamentalmente ser eficientes en la inversión de los recursos públicos”.<sup>17</sup>

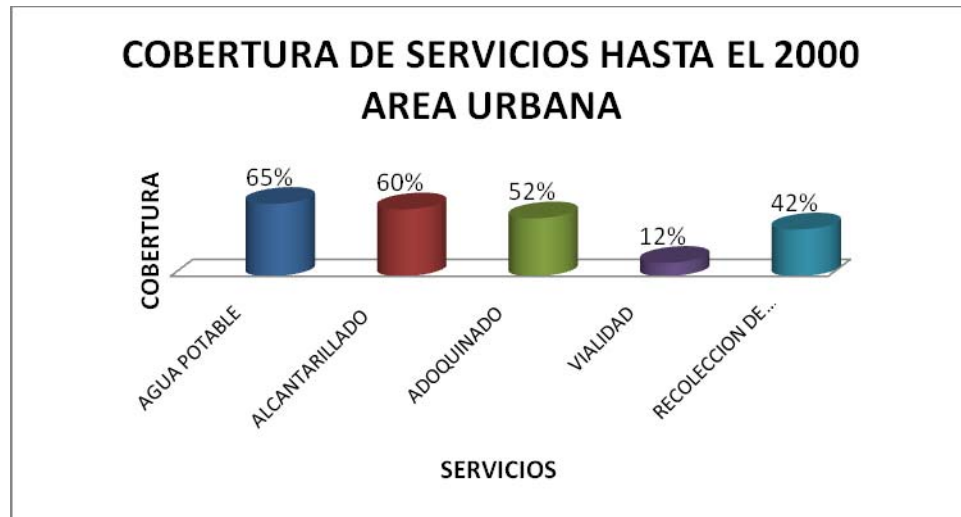
Con la primera administración de Conejo, se alinea a la filosofía de inclusión social y ampliación democrática, conceptos abanderados por los denominados gobiernos locales “alternativos”<sup>18</sup> que apuntalan su accionar en una gestión horizontal, sustentada en el desarrollo integral del territorio y sus habitantes.

---

<sup>17</sup> Entrevista a Galo Santillán, director de Comunicación y Dialogo Intercultural del Municipio de Otavalo, enero 2013

<sup>18</sup> Se denomina Gobiernos locales alternativos a aquellos liderados por el movimiento Pachakutik y en cuya gestión se promueve democracia participativa y de la solidaridad en la cual, la transparencia, equidad, interculturalidad, son, entre otros, los principios que han sido propuestos como sostén de la nueva municipalidad

El proceso de planificación participativa se implementa, según consta detallado en el informe de Gestión Municipal 2005, en contextos de niveles deficientes de cobertura de servicios indispensables, caos en la organización urbana y altos niveles de déficit en la participación comunitaria.

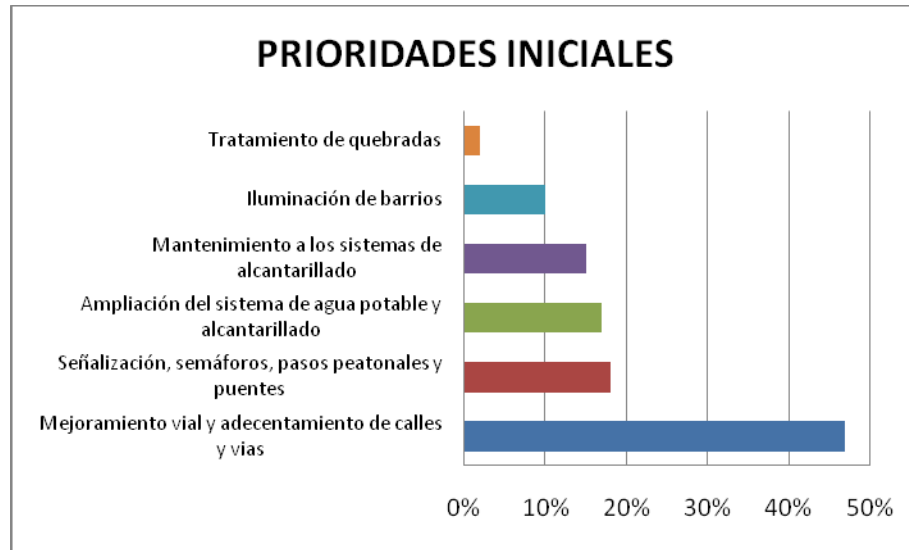


Fuente: *Plan de Ordenamiento Territorial-Municipio de Otavalo*

Diseñado por: July Báez V.

Hasta el año 2008, la planificación participativa no tenía el carácter de mandatario, no obstante, la primera administración de Mario Conejo inicia con el diseño de un Plan de Vida Cantonal de manera participativa, que concertó al 88,8% de los barrios, ciudadelas, urbanizaciones y cooperativas de la urbe. Las prioridades detectadas en el primer encuentro ciudadano fueron:





Fuente: *Informe de gestión municipal 2005*-Municipio de Otavalo

Diseñado por: July Báez V.

#### 2.2.2.1 Dificultades del proceso inicial de participación ciudadana

La iniciativa de construir una sociedad basada en la corresponsabilidad, visión de la naciente administración municipal de Mario Conejo Maldonado, propuso dos objetivos fundamentales: a) Elaboración de un Plan de Desarrollo Local y b) Construcción de instancias de participación, tales como: 1) *Foro Ciudadano Cantonal*, espacio convocante de actores locales y máxima instancia representativa de la ciudadanía, 2) *Mesas de Concertación*, que agruparían a los participantes en el Foro y 3) *Consejo de Desarrollo*, instancia técnica permanente, responsable de articular acciones y estrategias que asegure el cumplimiento de las aspiraciones y compromisos establecidos en el Foro.

Galo Santillán explicó que los inicios del proceso tuvo traspés, pues se intentó replicar experiencias como de Porto Alegre-Brasil y a nivel nacional, como la de Guamote y Cotacachi.

La propuesta participativa arrancó con la identificación de actores, principalmente del área urbana, pues hasta antes de la Constitución del 2008, el accionar en la zona rural le competía al Gobierno Provincial.

El Primer Foro Cantonal se desarrolló el 6 de diciembre del 2000. La metodología trabajada giró en torno al análisis y discusión de las dificultades y potenciales del cantón en 13 mesas temáticas: Turismo; Comercio y Mercados; Artesanía, Pequeña y Media Industria; Cultura e Interculturalidad-, Educación; Transporte; Salud; Niñez y Adolescencia; Ambiente; Planificación e Infraestructura Urbana; Juntas Parroquiales; Género, Generacional, Grupos Vulnerables; Riesgo y Emergencia. En este espacio se conformó un Comité Ciudadano.

Para el 18 de abril de 2001 se desarrolló el Segundo Foro Cantonal, en el que se dio a conocer el trabajo de las Mesas Temáticas, se resuelven y aprueban las propuestas planteadas en el Primer Foro. Paralelamente, se conformó el Consejo de Desarrollo Cantonal, instancia que a decir de Galo Santillán

“[...] se integró con un criterio artificial de representatividad étnica y equidad de género. De cada Mesa debían salir dos personas, un hombre y una mujer, y de ellas una debía ser indígena. El mecanismo resultó forzado y, pese a partir de un criterio aparentemente óptimo, desmotivó la participación que se había logrado porque mucha gente que había demostrado interés, capacidad y liderazgo, tuvo que ceder su lugar para ajustarse al criterio impuesto”.<sup>19</sup>

Este Consejo no generó convocatoria, pese a los esfuerzos de sus representantes, y es que, desde el mismo Concejo Municipal de ese periodo, integrado por partidos políticos de oposición, se obstaculizó su accionar, generando su desintegración.

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada a Galo Santillán, director de Participación Ciudadana y Dialogo Intercultural del Municipio de Otavalo

El documento final del Plan de Vida fue revisado, redactado, aprobado por el Concejo Municipal y socializado en junio del 2001; su objetivo central fue el de enfrentar los problemas básicos del cantón. Como respuesta al fracaso del Consejo de Desarrollo Cantonal, en marzo de 2002, el alcalde Mario Conejo creó la Oficina de Participación Ciudadana y Diálogo Intercultural (OPCYDI), instancia municipal que debía recoger y aplicar la visión de la nueva administración, sustentada en tres pilares: 1) fortalecimiento interno de la municipalidad, a través de un agresivo proceso de modernización y capacitación, 2) participación ciudadana como brazo político-técnico de la alianza municipio - comunidad y 3) Saneamiento de las finanzas municipales y su manejo técnicamente con transparencia y eficiencia.

La referida oficina, a decir de Santillán, analizó y diseñó una estrategia propia de participación, basada en el principio de horizontalidad, “con una metodología simple digerible, entendible para la ciudadanía común y cotidiana”. Se trata de “Talleres Vecinales”, los cuales abarca el área urbana del cantón y son espacios en los que los moradores de barrios, ciudadelas, cuadras, calles, analizan su situación, identifican requerimientos, priorizan las obras y se comprometen en su ejecución.

Esta dinámica siguió el proceso que se describe: Mapeo del territorio; Identificación de actores y organizaciones; Levantamiento de información personalizada de actores. Una vez cumplida esta fase inicial, se extendía la invitación personalizada a la Primera Reunión de Introducción, en la cual se hacía una identificación histórica del barrio o sector, análisis FODA<sup>20</sup>,

---

<sup>20</sup> Herramienta analítica que le permitirá analizar a una organización, tanto interna como externamente. El proceso permite detallar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

concienciación de responsabilidades, definición de acciones para concretar el Plan y finalmente, se establecían compromisos inmediatos.

### **Reglamentación, capacidad institucional y gobernabilidad de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y Encuentro Ciudadano de Otavalo**

La construcción de la sociedad civil, a decir de Roberto Navarro Gómez, asegura la recuperación de la democracia, a través de la exigibilidad de la “participación plena en los procesos políticos, el cumplimiento de leyes y mandatos acordados, los programas de desarrollo gubernamental propuestos y el mejoramiento económico de todos”<sup>21</sup>.

En ese escenario, sostiene en la necesidad de consolidar la vocación democrática mediante la construcción y vigorización, desde lo económico, político y social, a la democracia, por medio de la construcción y fortalecimiento de la sociedad civil, que sirva de interlocutor entre Estado y sociedad.

En esa línea, Álvaro Sáenz, considera que la relación Sociedad Civil-Estado, ha llegado en el momento actual, a construir una compleja interacción en la que la ciudadanía tiene un acceso antes insospechado a decisiones, seguimiento y control de la acción pública, lo que repercutiría a la gobernabilidad de la democracia.

Para Mary Racelis el eje central en participación es el “conferimiento del poder al pueblo en lugar de perpetuar las relaciones generadoras de dependencia...”. En el caso de Ecuador, la política de participación ciudadana se inserta, de manera obligatoria, en el accionar de todos los niveles de gobierno, con la Constitución del 2008 y se apalanca con la expedición del COOTAD y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

---

<sup>21</sup> Navarro Gómez, Roberto, “Estado, Democracia, Sociedad Civil y Desarrollo”, en Observatorio de la Economía Latinoamericana N. 30, septiembre 2004.

La Constitución de 1998 mantenía bajo el nombre de participación democrática, únicamente, el ejercicio de la ciudadanía a través del sufragio, en el TÍTULO XI De la Organización Territorial y Descentralización, Capítulo I Del Régimen Administrativo y Seccional, enfoca la participación ciudadana como un proceso que debe ser impulsado desde el Estado.

Adicionalmente, en el Capítulo III De los Gobiernos Seccionales autónomos, del mismo Título, se plantea “La Ley establecerá las formas de control social y rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo”. Si bien la participación ciudadana se plantea ya en este y otros Capítulos de la Constitución de 1998, así como en Ley de Régimen Municipal y la Ley de Modernización del Estado, son limitadas las experiencias locales que promueven, plantean y fortalecen este proceso.

### **2.3.1 Reglamentación, capacidad institucional y gobernabilidad de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi**

En el año 2000, el Concejo Municipal expide la Ordenanza que reconoce los estatutos que regirá el accionar de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. Si bien, para Jomar Cevallos, coordinador de la Asamblea, el proceso participativo de Cotacachi alcanzó legitimidad desde sus inicios, la intervención de la AUCC en el desarrollo local exigió la legalidad e institucionalidad del proceso a través de construcción y puesta en vigencia de la Ordenanza que reconoce y regula sus estatutos.

La Ordenanza Municipal, entendida como “una norma de carácter general con aplicación en todo el territorio cantonal...” reconoce a la AUCC como una organización de la sociedad civil, independiente y sin fines de lucro. Amparada en este acto legislativo, competencia de los Gobiernos Municipales, la AUCC se robustece, en virtud que su aplicación no pudo ser omitida.

### **2.3.1.1 Ordenanza Municipal que reconoce los Estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi**

La Ordenanza Municipal que reconoce los Estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, hace referencia, en “Exposición de Motivos”, que el cantón en referencia, desde 1996, practica la democracia participativa, la que permite construir ciudadanía con prospectiva de equidad y género.

Destaca, a través de este mecanismo, la elaboración del “Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi”, instrumento de trabajo de corto, mediano y largo plazo. Paralelamente, reconoce la conformación de Comités Intersectoriales de Salud, Turismo y Producción y en proceso de constitución, los de Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, Educación y Organización. Estas instancias son las encargadas de operativizar los lineamientos definidos por la Asamblea Cantonal.

El Concejo Municipal de Cotacachi expidió el 31 de enero del 2000, la Ordenanza que reconoce legalmente los estatutos que regirá la Asamblea de Unidad Cantonal. La norma define a la organización, en al Art. 1, como “...un espacio de expresión ciudadana para fraternizar, concertar y planificar participativamente el futuro del Cantón...”.

En el Art. 2 se reconoce al Consejo de Desarrollo y Gestión como la instancia encargada de “dar funcionalidad a las decisiones de la Asamblea “. La integran un Presidente (a), un Vicepresidente (a) y Vocales principales con sus respectivos suplentes.

En el Art 3. Se detalla el accionar de los Comités Intersectoriales: Educación, Salud, Turismo y Producción, Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales y Organización. Éstos son la instancia de ejecución colectiva para “operativizar las actividades, líneas directrices y políticas definidas por el Consejo de Desarrollo y Gestión y la Asamblea Cantonal”.

El referido artículo deja abierta la posibilidad de la constitución de otros Comités en caso de ser necesario. Paralelamente, dispone que los comités estén integrados con los miembros del Consejo de Desarrollo y Gestión que sean designados, a la vez que cada uno de ellos conformará su directiva.

El Plan de Desarrollo se lo reconoce en el Art. 5 como un “documento de trabajo que regirá las actividades y acciones que se emprenderán desde la Asamblea Cantonal y el Concejo Municipal”, el fin último de este artículo es impulsar el desarrollo cantonal.

#### **2.3.1.1.1 Estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal**

Los Estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal, aprobado por el Concejo Municipal en el año 2000, rige el accionar de esta organización, entendida como el espacio donde se rinden cuentas, tanto del Municipio, como de los Comités, analiza y delibera sobre problemas, necesidades, proyectos y se planifica el desarrollo.

El documento define las atribuciones y prohibiciones de la AUCC; estructura orgánica, identificando sus derechos y responsabilidades; faltas y sanciones disciplinarias; fondos sociales; duración y disolución.

Establece como objetivo principal de la AUCC, el “dinamizar y fortalecer por todos los medios la gestión social organizada de la población en el desarrollo local”, así como su responsabilidad en el proceso. Paralelamente, refiere a la distribución equitativa en el presupuesto participativo como medio para ampliar la democracia y el sentido de ciudadanía. Y, finalmente, plantea la autogestión e interculturalidad de los pueblos mestizos, indígenas y negros y la creación de nuevas modalidades de convivencia.

En el Art 8. correspondiente a las atribuciones, escribe entre éstas, las de definición de prioridades que alimentarán el Plan de Desarrollo Cantonal; involucramiento directo en la

distribución del presupuesto municipal; fomento de la capacitación y formación de líderes profesionales; veeduría de la gestión de Organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; impulso a la revocatoria del mandato de las autoridades cantonales, en función de lo establecido por la Constitución vigente para el año de construcción de este Estatuto.

Se le prohíbe a la Asamblea, en la referida normativa, entre otros, gestionar recursos técnicos y financieros, directamente, a nombre del Municipio; malversar fondos del organismo; arrogarse funciones que no le han sido atribuidos por los Estatutos.

En el Capítulo III define la estructura organizativa. Detalla la conformación, funciones, derechos y obligaciones de los organismos de dirección: Asamblea general, Consejo de Desarrollo de Gestión, Consejo Asesor, Asesoría Técnica, Comités Intersectoriales.

En los Capítulos: IV hace referencia a las “Faltas y sanciones disciplinarias”; en el V a los “Fondos sociales de la Asamblea Cantonal y el Comité de Desarrollo y Gestión”; en el VI a las “Disposiciones generales y transitorias; el VII, establece la “Duración y Disolución”, en la que le da el carácter de indefinido a su tiempo de accionar. No obstante, entre los causales de disolución se establece el incumplimiento de los objetivos, causas establecidas en la ley y por decisión de la Asamblea general e inasistencias de los asambleístas a dos convocatorias, esta es una causal de disolución automática.

#### **2.3.1.1.1 Reformatoria a la Ordenanza**

Con fecha 21 de noviembre del 2007 el Concejo Municipal de Cotacachi expide la ordenanza Reformatoria a la Ordenanza Municipal que reconoce legalmente los estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal. Entre las reformas realizadas se especifica que los Consejos



Intersectoriales serían: Salud, Educación y Cultura, Turismo, Producción Agropecuaria, Producción Artesanal; y Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales.

Así también, establece que el Consejo Cantonal estará constituido por 25 vocales principales y no 13 como lo establecía la normativa inicial y cada uno de ellos no tendrá suplentes sino delegados permanentes. La conformación del Consejo de Desarrollo de Gestión (CDG) también alcanza reformas. Es así, que de acuerdo a la disposición en referencia para integrar la instancia se deberá tomar en cuenta criterios de Territorialidad, Funcionalidad, Organizaciones de mujeres, Juventud, Niñez y Adolescencia, Estado, Intersectorial y Personas con Discapacidades.

### **2.3.2 Reglamentación, capacidad institucional y gobernabilidad del proceso participativo de Otavalo**

En el caso específico de Otavalo, surge un proceso participativo que se mantiene y es impulsado y convocado desde la institucionalidad del Gobierno Municipal. Según Galo Santillán, el fracaso inicial de la experiencia, al querer instaurar una instancia formal de participación, como el Consejo Cantonal, repercutió a la hora de promover una normativa que impulsa este tipo de espacios.

Y es que, para Santillán, “la participación es una acción de vida”. Argumentó este enfoque al sostener que “la participación es como el amor con interés, mientras hay algo en lo que pueda beneficiarse la ciudadanía estará participando... Una vez que se ha ejecutado la obra que requerían, no vuelven, con honrosos casos, a intervenir en encuentros barriales o ciudadanos”.

Indicó, que en una primera fase, la participación en Otavalo se centró en la deliberación, identificación y construcción del Plan de Vida. En una segunda etapa, se establece las metodologías para dar cumplimiento a la carta de navegación trazada, ello a través de la

fórmula 60/40%. Desde el año 2002, la referida fórmula funcionó como un compromiso entre la autoridad municipal y la ciudadanía.

En el año 2005 la iniciativa fue legislada como ordenanza municipal bajo el nombre de “Aporte Especial por Mejoras en Obras con Participación Ciudadana”. En el caso del área rural, el aporte aún no forma parte de legislación alguna y el porcentaje de aporte de la ciudadanía es del 25%.

### **2.3.2.1 Ordenanza Municipal que determina la Fórmula de desarrollo 60-40: “Aporte Especial por Mejoras en Obras con Participación Ciudadana”**

Desde el año 2002, la Fórmula de Desarrollo 60-40% funcionó como un compromiso entre la autoridad municipal y la ciudadanía. Se trata de un acuerdo a través del cual los beneficiarios de una obra, sea ésta en la urbe o en la cabecera parroquial, cubren el 60% del presupuesto y el restante 40% lo asume el Municipio.

En el año 2005 la iniciativa fue legislada como ordenanza municipal bajo el nombre de

“Aporte Especial por Mejoras en Obras con Participación Ciudadana” y se sustenta, fundamentalmente, en el Art. 228 de la Constitución Política de la República, vigente para esa fecha, que establecía que “Los Gobiernos Provincial y Cantonal gozarán de plena autonomía y en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

El Capítulo I, de la normativa, en “Consideraciones generales”, en el Art. 1, Objetivo, establece:

“El objeto de la contribución especial de mejoras con participación de la ciudadanía es el costo al beneficio real y directo proporcionado a los inmuebles urbanos de la ciudad y de las cabeceras parroquiales rurales, por obras que se hubieren realizado o que se realicen en atención a priorizaciones consensuadas por las asambleas barriales-vecinales...”

Una de las disposiciones generales establece que no se realizarán nuevas obras en aquel sector en el cual no se haya cancelado el 80% de la contribución establecida y que al menos no haya transcurrido tres años de la ejecución y respectiva entrega de la obra.

Galo Santillán explicó que la contribución en el área rural, específicamente en comunidades, es en relación de 25/75%. Se trata de un compromiso verbal y que se planteó en el 2004.

### **2.3.3. Capacidad institucional y gobernabilidad de la AUCC y ECC de Otavalo: referencias teóricas**

#### **2.3.3.1 Institucionalidad**

Para Luis Verdesoto “La instalación estable de la democracia ha contribuido a revalorar la institucionalidad como un mecanismo necesario y positivo”. Esta afirmación la realiza en su libro *“El control social de la gestión pública: Lineamientos de una política de participación social”*, publicado en el 2000, año en el que regía la Constitución de 1998.

Y es que la referida Constitución, si bien evidencia avances importantes en este tema, generando un marco institucional favorable para la participación, su aplicabilidad se da en contextos de limitada articulación entre sociedad civil y Estado, así como falta de voluntad política.

En ese escenario, Verdesoto sentenció: “[...] las demandas de participación social y las posibilidades de concretarlas no pueden quedar sujetas a las condiciones políticas, que se abran

o se cierran a merced de los liderazgos. Al contrario, la participación social debe estar inscrita en la nueva estructura del Estado [...]”<sup>22</sup>

De allí que advirtió en la necesidad de institucionalizar la participación social a través de legislaciones, reformas administrativas, modificaciones institucionales, entre otras, a fin de generar sustentabilidad de la política social e incidencia positiva en los niveles de desarrollo social. (Verdesoto, Control social, p. 20)

### **2.3.3.2 Gobernabilidad**

Manuel Rojas Bolaños define a la gobernabilidad como: “[...] la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego - una especie de concertación - sin amenazas constantes de ruptura que siembra la incertidumbre en el conjunto de la sociedad”<sup>23</sup>

Paralelamente, afirma que la gobernabilidad exige el desarrollo de un marco democrático que asegure la participación de sectores populares en la solución de conflictos, generados por la crisis productiva y societal. Joan Prats aporta al concepto calificando a la gobernabilidad como

“un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Verdesoto, Luis, “*El control social de la gestión pública: lineamiento de una política de participación social*”, Ecuador, Abya Ayala, 2000, p.38.

<sup>23</sup> Mayorga, F. & Córdova, E., 2007, “*Gobernabilidad y Gobernanza en América latina*”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>

<sup>24</sup> Joan Oriol Prats, “*El Concepto y el análisis de la gobernabilidad*”, en <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>

Entre tanto, el Banco Mundial identifica cuatro áreas en el marco de reconocimiento de los índices de gobernabilidad: manejo del sector público, rendición de cuentas, marco legal para el desarrollo, información y transparencia.

#### **2.3.3.2.1 Capacidad institucional y gobernabilidad de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi**

La primera convocatoria de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (1996) surge por iniciativa del para entonces recién electo alcalde, Auki Tituaña, con el objetivo de fijar las orientaciones del futuro del cantón, a través de la construcción, de manera participativa y concertada, del Plan de Desarrollo Cantonal para el período 1996-2004.

Este encuentro permitió fortalecer la visión de la participación como eje del desarrollo local, se concibe y potencia a la Asamblea de Unidad Cantonal como un espacio de formación política, como una organización que promueve la democracia participativa y el desarrollo local, a través del involucramiento activo y directo de la sociedad civil.

En el año 2000, el Concejo Municipal aprobó los estatutos que institucionaliza y rigen el accionar de la AUCC, dotándola de una normativa que garantiza su funcionamiento, autonomía y articulación al proceso de toma de decisiones en el desarrollo del cantón, reconociendo como miembros natos, base y fundamento social y político a 13 organizaciones locales y 3 representantes del Municipio (ejecutivo, legislativos y trabajadores municipales), quienes conforman el quórum reglamentario para la instalación del espacio participativo.

Según Patricia Espinoza, el interés de la ciudadanía en participar en la AUCC presentó un declive en los primeros años, como resultado del incumplimiento de resoluciones tomadas en

las asambleas, debido a falencias en la planificación, coordinación y articulación entre autoridades cantonales, parroquiales y organizaciones miembros de la Asamblea.

Para Leonardo Alvear, representante del sector artesanal y presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2007-2009, uno de los principales problemas de la referida instancia de participación, fue el económico. Y es que al tener ésta, básicamente, como objetivo el contribuir a la formación cívica de los ciudadanos, entre sus atribuciones no contempla la de ejecución de obras, “y lo que la gente quería ver es eso, precisamente. Quería ver solucionado su problema de vialidad, falta de agua potable o alcantarillado, y se le dificultaba el entender que este espacio de participación pretendía su intervención en la solución de estos problemas, pero no dotarles, directamente, de la obra”, enfatizó.

Si bien disminuyó el interés de la participación ciudadana individual, el involucramiento de organizaciones sociales, comunitarias, de género y generacionales, evidenció un importante incremento. De allí, que la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza Municipal que reconoce legalmente los estatutos que regula la Asamblea de Unidad Cantonal”, identifica como miembros de ésta, a 23 organizaciones.

En ese contexto, Irma Torosina, actual presidenta de la AUCC y miembro desde los inicios de la instancia participativa por el sector turístico, insistió en que “la asamblea ha permanecido a pesar del desgaste como resultado de la inejecutabilidad de las resoluciones adoptadas, muchas de las veces, debido a la falta de voluntad política”.<sup>25</sup>

En ese contexto, aseguró que pese a los traspies experimentados, la ciudadanía de manera individual u organizada, va enraizando el verdadero rol de la asamblea, en referencia a la formación política, y prueba de ello, dijo, “hoy son 23 las organizaciones miembros de la

---

<sup>25</sup> Entrevista a Irma Torosita, presidenta de la AUCC, enero 2013

Asamblea de Unidad Cantonal y la participación de éstas o de la ciudadanía no es rotativa, es permanente”.

Adicionalmente, reconoció que no existe un análisis de aplicabilidad de las políticas públicas sugeridas desde la asamblea, a la vez de argumentar “la sola promulgación de la ley no genera nada si no se da el presupuesto necesario. Los esfuerzos si contribuyen, pero la voluntad política juega un papel predominante”.

De su parte, Jomar Cevallos, técnico de la AUCC, destacó como “secuelas positivas de la participación en Cotacachi” la generación de identidad cantonal, la aprobación participativa de ordenanzas como: cantón ecológico, turismo sostenible, silla vacía, presupuesto participativo; debate y consenso para la elaboración de estudios de impacto ambiental, identificación y ejecución de proyectos entre autoridades municipales y población, entre otros.

#### **2.3.3.2 Capacidad institucional y gobernabilidad del Encuentro Ciudadano de Otavalo**

Tras el fallido intento, a inicios de la administración de Mario Conejo, de establecer un Consejo de Desarrollo Cantonal, instancia técnica permanente, responsable de articular acciones y estrategias que asegure el cumplimiento de las aspiraciones y compromisos establecidos en los foros ciudadanos y tras la construcción del Plan de Vida Cantonal, con una visión de 25 años, se plantea nuevas estrategias que permitan consolidar los espacios participativos.

Esta primera experiencia se dirigió a diagnosticar la situación real del cantón, sus necesidades, requerimientos y obras prioritarias para cubrir las necesidades básicas de la población, principalmente urbana, a decir de Santillán.

Para el año 2005, se convoca al primer Encuentro Ciudadano Cantonal, espacio de participación que resulta de previos encuentros de Jóvenes ciudadanos urbanos y rurales, así,

como de asambleas barriales vecinales. El objetivo de esta iniciativa es enfrentar los problemas ambientales en forma integral, para lo que se elaboró un índice de contaminación de ríos, cuencas, lago, al igual que problemas ambientales y tratamiento de desechos sólidos.

A decir de Santillán, cuatro grandes ejes de trabajo sustentan la segunda administración de Mario Conejo: 1) residuos sólidos, 2) saneamiento ambiental, 3) infraestructura ambiental y 4) recuperación patrimonial. El funcionario indicó que por ser concebido el Encuentro Ciudadano como un espacio que motiva el interés de la población urbana y rural del cantón, la Municipalidad no ha elevado una ordenanza que norme este espacio.

Santillán insistió en que el ciclo de la participación ciudadana culmina con el cumplimiento o cobertura de los requerimientos de la población. Y es que la experiencia de Otavalo no ha logrado mantener, de manera permanente, a los mismos actores en el proceso, sino, tal como lo refirió, “el nivel y el tiempo de permanencia en el proceso participativo ha dependido de la cobertura de los proyectos planteados y priorizados”.

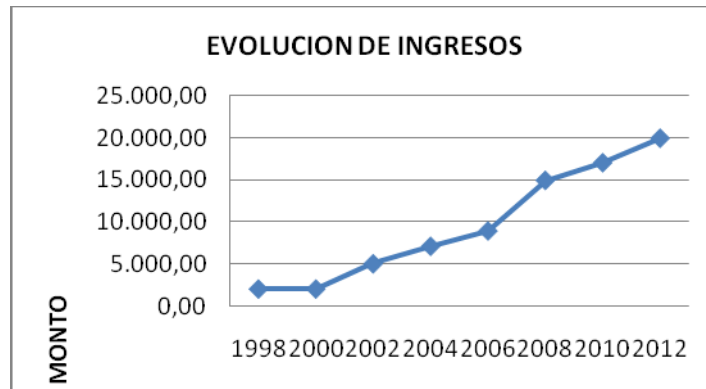
El funcionario enfatizó en que los procesos de consulta y deliberación para llegar a acuerdos son lentos, pero aseguró que los resultados son visibles. “Los problemas arraigados por años [...] al ser identificados y enfrentados por los mismos actores, se ha logrado consensos para su solución”.

Los espacios iniciales de identificación de prioridades son los talleres barriales o comunales. Allí es en donde iniciaría el involucramiento popular que finaliza con la toma de decisiones y la incidencia en el presupuesto municipal. El ciclo participativo culminaría con la cobertura del requerimiento. Según Santillán, acciones de control y veeduría se mantiene durante el tiempo que dura la intervención directa de la ciudadanía.

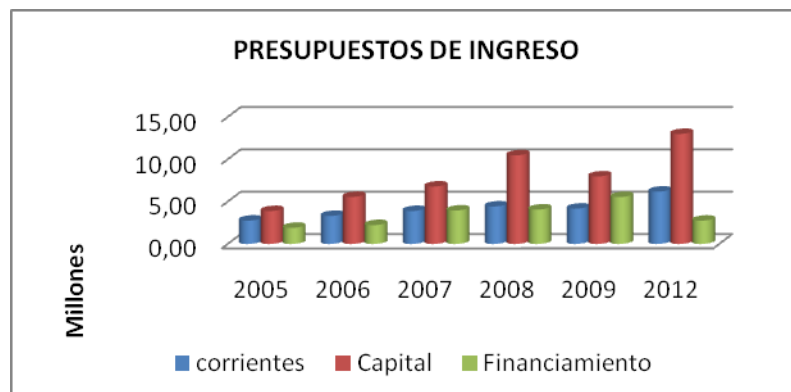


La decisión política de entregar la responsabilidad a la gente de decidir sobre sus problemas y soluciones; la participación popular que genera que los ciudadanos y ciudadanas se representen a si mismos con voz y voto; así como la incidencia de estas decisiones en el presupuesto de inversión anual, constituirían los fundamentos aliados de la administración de Mario Conejo.

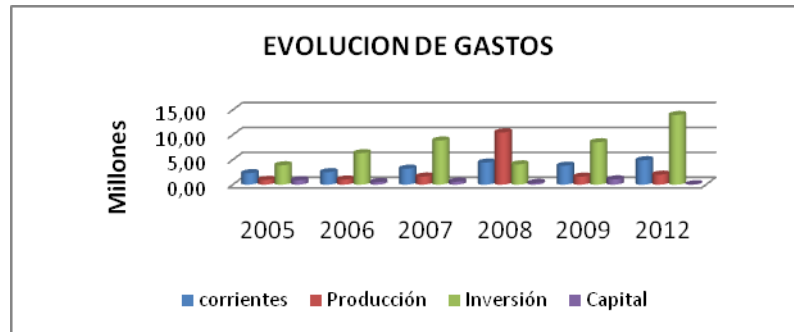
En ese escenario, se destaca el crecimiento del presupuesto municipal para la gestión pública, cuando para el año 2000, los ingresos del cabildo otavaleño eran de 1.885.606,00 USD. La evolución de los ingresos con la actual administración durante sus tres periodos se grafica así:



Los ingresos generados por la Municipalidad han experimentado un crecimiento de aproximadamente el 51% desde el año 2005 al 2012, sus autoridades atribuyen este hecho al nivel de credibilidad y confianza de la población en la gestión del Gobierno local.



El índice del presupuesto municipal destinado a gastos de inversión ha mostrado un significativo aumento, lo que permite deducir a Santillán, que el proceso participativo de Otavalo es altamente legítimo, generando su institucionalidad.



## **CAPITULO 3: PROCESOS DE PARTICIPACIÓN DE LA AUCC y DEL ENCUENTRO**

### **CIUDADANO DE OTAVALO**

#### **3.1 Antecedente normativo**

La Constitución de 1998 define varias demandas en temas de derecho y participación. No obstante, a decir de Santiago Ortiz, “[...] el texto introduce la participación como característica y finalidad del Estado, abriendo varios mecanismos de democracia directa [...]”<sup>26</sup>

El Art. 1 de dicha legislación señala, entre otras cosas, que el gobierno ecuatoriano es “participativo y de administración descentralizada”. En el mismo articulado reza: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos de poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución”<sup>27</sup>

En esta línea, el Art. 225, en el Título XI: Organización Territorial y Descentralización, define: “El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza [...]”.

Paralelamente, el Art. 36, Capítulo V: De la Participación Social, de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de participación Social, expresa:

“Formas de participación local y comunitaria.- Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverá e impulsará la participación social e iniciativa popular

---

<sup>26</sup> Santiago Ortiz Crespo, “Participación Ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional”, en Íconos, revista de Ciencias Sociales, N. 32, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 14, 2008

<sup>27</sup> Constitución Política del Ecuador de 1998, Título I: De los principios fundamentales, Art. 1

a través de las siguientes entidades sociales territoriales: a) Comités Barriales; b) Federaciones Barriales; y c) Juntas Parroquiales”.

Si bien la participación ha sido reconocida y legislada en éstos y otros articulados y normativas vigentes para el período de análisis, la práctica pone en evidencia las falencias en cuanto al establecimiento de mecanismos y procedimientos de participación social. De allí, que se dio carta abierta para que las Municipalidades opten o diseñen un mecanismo que se acople mejor a su contexto local.

### **3.1.1 Mecanismos de participación implementados en la AUCC y sus resultados**

Consecuencia de un proceso de análisis crítico del “Si” a la consulta popular para la aprobación de la nueva Constitución de la República, las relaciones entre la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y el alcalde Auki Tituaña, a partir del 2007, se habrían deteriorado, según Jomar Cevallos, técnico de la organización de participación ciudadana.

Cevallos puso en antecedente que el ex alcalde Tituaña abanderó el NO a la Consulta Popular, entre tanto que la AUCC organizó con “gente de izquierda no oficialista” varios foros y mesas redondas, en las cuales se habría analizado el “Si crítico”, a fin de que sean las organizaciones quienes definan su postura de manera autónoma y reflexionada.

Este generó una fuerte fricción entre la autoridad municipal y la AUCC, agudizado el distanciamiento acarreado desde el 2005. El desconocimiento de las resoluciones de la Asamblea habría sido la respuesta del entonces Alcalde, al distanciamiento provocado por lo expuesto. “A partir de ello la AUCC trabaja de una forma más autónoma”, acotó Cevallos.

Durante el periodo 2005-2009 los procesos de participación ciudadana ejecutados en Cotacachi, a través de la AUCC son: Asambleas Generales Anuales, Consejo de Desarrollo de Gestión (CDG), foros y debates públicos.

### **3.1.1.1 Asamblea General**

**3.1.1.1.1 Definición:** Es la máxima instancia en la toma de decisiones. Se realiza de manera ordinaria una vez al año y extraordinariamente, en casos estrictamente necesarios. El evento es abierto a toda la ciudadanía. Las resoluciones adoptadas son aplicadas por la institución u organización a la que le compete el tratamiento del área del mandato ciudadano.

**Se sustenta en la participación activa y comprometida de todos los actores y sectores socioeconómicos en el análisis, debate y toma de decisiones claves para el desarrollo del cantón**

#### **Metodología**

El equipo técnico de la AUCC diseña la metodología y temas a tratar en la Asamblea General, propuesta que es analizada por el Consejo de Desarrollo y Gestión. El evento, de acuerdo a Ordenanza, debe desarrollarse en el mes de septiembre, sin embargo, en el periodo 2005-2009, se efectuó entre los meses de octubre, noviembre y diciembre.

El evento se desarrolla en dos días. La primera jornada está marcada por un espacio de rendición de cuentas, desarrollo de mesas temáticas: Salud, Turismo, Educación y Culturas, Producción Agropecuaria, Producción Artesanal, Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales, Niñez y adolescencia; además, de temas coyunturales o que requieran un análisis participativo para asumir decisiones de mejoramiento de la calidad de vida.

En el segundo día, se desarrolla una plenaria, en la cual, un representante de cada mesas temática expone las propuestas de resoluciones, a fin de que sean aprobadas por los asambleístas y sistematizada en un documento que se convierte en un mandato y su cumplimiento deberá ser gestionado por el Consejo de Desarrollo y Gestión.

#### **2.1.1.1.1. Participantes**

La convocatoria es abierta a toda la ciudadanía, no obstante, en su mayoría participan dirigentes de las organizaciones miembros de la AUCC. En promedio, en el periodo 2005-2009, asistieron 550 personas, de acuerdo al registro de la AUCC:

PROMEDIO PARTICIPANTES POR ZONA (2005-2009)													
ANDINA			URBANA			INTAG			SUBTOTAL			INVI TADO S	TOTA L
HO M	MU J	TOTA L	HO M	MU J	TOTA L	HO M	MU J	TOTA L	HO M	MU J	TOTA L		
90	91	181	82	71	153	129	96	225	301	258	559	13	572

### 3.1.1.1 Comités de Consejo de Desarrollo de Gestión (CDG)

3.1.1.2.1 **Definición:** Es la instancia ejecutiva de la AUCC. Es la encargada de impulsar, vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones adoptadas en las Asambleas Generales, además, de gestionar e implementar programas integrales de desarrollo. La conforman un presidente/a, un vicepresidente/a, un secretario/a y 24 vocales principales con sus respectivos suplentes. Se reúnen cada tres meses, de manera ordinaria y, extraordinariamente, cuando sea necesario tratar temas que afecten la calidad de vida de los cotacacheños.

### 3.1.1.2.2 Integrantes del CDG

El CDG está integrado por representantes de las organizaciones e instituciones del cantón, miembros de la AUCC, de esta manera:

ACTORES	ORGANIZACIÓN	N. MIEMBROS
Territorialidad	UNORCAC FEDERACIÓN DE BARRIOS CONSORCIO TOISAN COORPORACIÓN TALLERES GRAN VALLE- MANDURIACOS	4
Mujeres	COORDINADORA CANTONAL COMITÉ CENTRAL UNORCAC	

	COORDINADORA URBANA COORDINADORA DE INTAG COORDINADORA DE MANDURIACOS	5
Generacional	COORDINADORA JÓVENES URBANOS COORDINADORA JÓVENES INTAG COORDINADORA JÓVENES MANDURIACOS JÓVENES UNORCAC	4
	COORDINADORA CANTONAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	1
Estado	MUNIICPIO: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Ejecutivo</li> <li>• 1 Legislativo</li> <li>• 1 Pre-Asociación Juntas Parroquiales Rurales</li> </ul>	3
Sectores	CONSEJOS INTERSECTORIALES	7
Funcionales	ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS MUNICIPALES ASOCIACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD DAD LUCHANDO POR UN NUEVO POVENIR	2

De entre ellos, se elige la directiva que dura dos años en sus funciones. En el proceso electoral no participan los representantes del Estado o GAD.

### **Metodología**

De acuerdo a los Estatutos de la AUCC, el CDG debe reunirse, de manera ordinaria, cuatro veces al año. En este espacio se analiza y reflexiona sobre temas coyunturales que influyen directamente en el quehacer del cantón, a partir de ello, se toma resoluciones y decisiones, según indicó Irma Torosina, presidenta actual de la AUCC.

En la agenda, a más de los temas específicos planteados, se analiza el avance de las resoluciones de la Asamblea General y se establece la temática a tratarse en la próxima reunión, se toman decisiones y se designan responsables para el seguimiento a las resoluciones adoptadas.

#### **3.1.1.2.4 Seguimiento y gestión de resoluciones**

Cevallos explicó que en el periodo que se analiza, se ha gestionado y cumplido el 70% de las resoluciones de las Asambleas generales. Aclaró, que los responsables de ejecutarlas son las organizaciones miembros de la AUCC, GAD locales, ONGs, entre otros.



### 3.1.1.2.5 Consolidación de las resoluciones de la X y XI Asamblea General

MESAS	RESOLUCIONES
Consejo de Desarrollo y Gestión de la AUCC	Evaluación de los 9 años del proceso de participación: avances y límites en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo y organización social; identificar nuevos desafíos y escenarios como insumos para la toma de decisiones en la XI AUCC.
Gestión ambiental y manejo de recursos naturales	Impulsar la concesión de vertientes y zonas de producción de agua a favor de las comunidades y se implemente una política de gestión, protección y recuperación de fuentes y cuencas hídricas. Incorporar el tema agua como prioridad para ser incluido en el Presupuesto participativo. <b>Responsables:</b> Municipio de Cotacachi, Juntas Parroquiales y organizaciones sociales del Cantón
	Reafirmar las resoluciones de "Sí a la Vida, No a la Minería". Impulsar la declaratoria de Cotacachi Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad ante el Gobierno Nacional y la UNESCO.
Comité de Turismo, Artesanías y producción agropecuaria	Conformar el Comité de Producción Agropecuaria y creación de un Comité de Comercialización.
	Creación del centro de acopio del Mercado de los Andes Jatuk Cem
	Crear centros de mediación en zonas donde se presentan conflictos de tierras.
	Implementar un plan de capacitación cantonal con capacitadores locales para el fortalecimiento del sector turístico.
Consejo Cantonal Intersectorial de Salud	Adquirir el terreno para la construcción del Centro de Salud en la zona de Intag.
	Impulsar la gestión para la implementación del Centro Materno Infantil Intercultural.
	Instaurar como política local de nutrición en el sistema cantonal de salud.
Violencia Intrafamiliar-	Institucionalizar el proyecto de Desarrollo Integral a la mujer del Cantón Cotacachi.
	Elaborar y ejecutar el proyecto integral de prevención y tratamiento de alcoholismo en el cantón Cotacachi.
Discapacidad y ejercicio de ciudadanía	Fomentar la organización de las personas con Discapacidad. Se el 10 % del presupuesto establecido para los sectores vulnerables.
	Eliminación de las barreras arquitectónicas de todas las Instituciones Públicas y Privadas
	Celebrar cantonalmente el 3 de diciembre de cada año como EL DIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.
Comité intersectorial de	<b>EDUCACIÓN</b> Implementar una política estratégica de desarrollo educativo y humano a nivel cantonal que permita elevar la calidad en la formación de los individuos y superar las deficiencias de la cobertura de los servicios a través

educación y culturas	de acciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Corporación de Educación Intercultural</li> <li>• Desarrollar la Etapa de post-alfabetización</li> <li>• Institucionalizar las Escuela de Liderazgo y participación del Cantón Cotacachi</li> <li>• Desarrollar proyectos e iniciativas que permitan la atención a la población estudiantil desescolarizada en todo el Cantón, y prestando especial atención a los requerimientos de la zona de Intag.</li> <li>•Apoyar la elaboración participativa del Plan cantonal de Educación.</li> </ul>
	<b>CULTURAS</b> Implementar el plan estratégico de políticas interculturales
	Creación de la Asociación de actores sociales, dispuestos a impulsar arte en el cantón.
Coordinadora de la adolescencia	Establecer una mesa temática, únicamente, de adolescentes
Adultos por los derechos de la niñez y adolescencia	Incluir en el Plan de Desarrollo Cantonal una nueva directriz convirtiéndose en la número 5 con sus respectivas políticas de atención y protección integral a la niñez, adolescencia y juventud que serán ejecutadas a través del Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia
Tercera edad	Organizar la Pre - Coordinadora del Adulto Mayor, cuyo objetivo es integrar a todos los adultos mayores de las 3 zonas del Cantón.

El nivel de ejecución de las resoluciones de las Asambleas Generales X y XI no han sido registradas ni sistematizadas. Se habla de la cobertura de un 80%, pero únicamente de aquellas que son competencia de los Comités Intersectoriales, organizaciones filiales y organizaciones cooperantes.

### 3.1.1.2.6 Consolidación de las resoluciones XII, XII y XIV Asamblea General

MESAS	RESOLUCIONES	ESTADO
Consejo Intersectorial de Turismo	Implementar un plan de capacitación para el fortalecimiento del sector	EN PROCESO
Consejo Intersectorial de Gestión Ambiental	Descentralización y Ordenanza Ecológica: seguimiento al proceso que se instrumentará en la Ordenanza Sustitutiva de Cantón Ecológico.	PENDIENTE
Consejo Intersectorial de Salud	Asegurar la gratuidad del servicio de salud para los cotacacheños residentes en el cantón, mientras que para los residentes establecer el costo del servicio de manera diferenciada. En el caso de las personas con discapacidad, a más del servicio gratuito, reciban medicina e insumos médicos	EJECUTADO
Consejo Intersectorial de producción agropecuaria	Programa de capacitación agroecológica por cada zona	EN PROCESO
Consejo Intersectorial de Producción Artesanal	Realizar un inventario de productores y productoras de las 4 zonas del cantón	EJECUTADO
	Socialización de la marca cantonal de imagen del cuero.	EJECUTADO
Consejo Intersectorial de Educación	Fortalecer, mejorar y ampliar la educación virtual en el cantón	EJECUTADO
Coordinadora de la Juventud	Ejecutar talleres de capacitación sobre Educación Sexual en las diferentes zonas del cantón.	EN PROCESO
Mesa de Personas con Discapacidad	Creación de programas y servicios educativos	EN PROCESO
	Salud: Creación y funcionamiento de programas de estimulación temprana en el Centro Sol de Vida para la rehabilitación fundamental	PENDIENTE
Consejo de Desarrollo y Gestión	Diseñar una propuesta para obtener la personería jurídica con reconocimiento ministerial, que identifique al CDG como brazo ejecutor de la AUCC. Impulsar la ampliación de espacios de participación de la mujer	EN PROCESO

### **3.1.1.3 Foros**

**3.1.1.3.1 Definición:** Son espacios dirigidos al análisis crítico y reflexivo de temas coyunturales.

Según Jomar Cevallos, “El propósito es que la gente de manera individual, pero fundamentalmente desde sus organizaciones, active una posición respecto a temas que nos afecten positiva o negativamente”.

### **Metodología**

El equipo técnico, en función de un análisis coyuntural y requerimientos de los Comités Intersectoriales, plantea al Comité de Gestión y Desarrollo, la temática a tratar en el foro. La convocatoria si bien es abierta a toda la ciudadanía, se realiza invitaciones personales.

### **3.1.1.4 Presupuesto participativo**

#### **3.1.1.4.1 A manera de referencia**

Ubiratán de Souza, uno de los mentalizadores del presupuesto participativo de Porto Alegre, define a este mecanismo como “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas”.

La primera experiencia de Presupuesto Participativo se da en Porto Alegre (Brasil), en 1989. Para el caso del Ecuador, Cuenca es la ciudad que abanderó el proceso en el 2001; posteriormente, Cotacachi, en el 2002, se suma al referido mecanismo, definiéndolo como “una herramienta estratégica, para materializar las ideas y la visión de construir el nuevo Cotacachi, en base al diálogo intercultural y búsqueda de consensos entre los actores sociales y las autoridades municipales, para la implementación de las líneas directrices y políticas del Plan de

Desarrollo Cantonal. No se concibe como un proceso de mero reparto de recursos ni como un elemento netamente consultivo”<sup>28</sup>.

#### 3.1.1.4.2 Antecedentes del Presupuesto Participativo en Cotacachi

La aplicación del Presupuesto Participativo constituyó un mandato de la V Asamblea de Unidad Cantonal (2000) y se ejecutó, por primera vez, en el año 2002. Jomar Cevallos, explicó que todos los recursos del Municipio de Cotacachi, destinados a inversión, formaron parte del Presupuesto Participativo.

Los criterios que se tomaba en cuenta para la aplicación de este mecanismo, fueron:

SECTOR	CRITERIOS
Territorio	Extensión
Demografía	Población
Educación	Analfabetismo
Salud	Cobertura de servicios básico
Economía	Jefas de Hogar, Aportes al Municipio, inversión Municipal
Cooperación	Intervención de ONGs
Participación	Involucramiento en los espacios de la AUCC
Ambiente	Tarifa de agua potable que incorpore el valor ambiental

En el 2004, según el técnico de la AUCC, el Presupuesto Participativo deja de ser uno de los temas de análisis, debate y resoluciones de la Asamblea, debido a que los mandatos establecidos por este organismo en torno a ello, no eran tomados en cuenta ni aplicados por el Municipio. “Debido a eso se decidió que la Asamblea debía no continuar con el impulso a ese mecanismo de participación, pues a más del incumplimiento del Municipio de las resoluciones adoptadas por la ciudadanía, se nos ocultaba información”, aseguró.

---

<sup>28</sup> *Manual de Presupuesto Participativo*. Cotacachi, 2005

### **3.1.1.5 Silla Vacía**

Desde el año 2003, la AUCC, a través de su presidente/a, participa con voz en las sesiones del Concejo Municipal. Si bien, el organismo no tiene voto, su intervención ha incidido en la generación de políticas públicas en beneficio de las organizaciones y consejos intersectoriales que coordinan con la AUCC.

Para Cevallos, el que la AUCC no haya tenido voto, en el periodo que se estudia, en la utilización de la silla vacía, ha asegurado una participación no viciada y dirigida a la defensa de los postulados de la máxima instancia de participación ciudadana, a través de la exigibilidad, vigilancia y seguimiento de las resoluciones adoptadas en las asambleas generales.

De su parte, Irma Torosina, insistió que la experiencia de utilización de la Silla Vacía por parte del máximo representante de la AUCC, únicamente en el debate con argumentos válidos y consensuados con la ciudadanía, sin voto, ha permitido incidir en decisiones del Concejo y asegurar el cumplimiento de la máxima aspiración del cantón: mejorar su calidad de vida.

## **3.1.2. Mecanismos de participación implementados en el ECC de Otavalo y sus resultados**

### **3.1.2.1. Asambleas barriales**

#### **3.1.2.1.1 Definición**

Galo Santillán define a las Asambleas Barriales, como instancias de participación ciudadana, consistentes en reuniones interactivas de trabajo, con el objetivo de identificar problemas comunes del sector, proponer y buscar soluciones consensuadas y que comprometan el accionar de los involucrados directos.

### 3.1.2.1.2 Metodología

**Convocatoria:** La convocatoria la realiza el Gobierno Municipal, a través de la OPCYDI y la Directiva del Barrio, de manera personal y particularizada a cada uno de los moradores. Se plantea una participación democrática amplia, no en número, sino en calidad de intervenciones, de allí, que según Galo Santillán, se sectoriza al barrio en cuadras, calles o manzanas, “de esta manera tenemos células de personas hablando un mismo idioma. Siendo menor el grupo se optimiza la participación de todos los asistentes””, indicó.

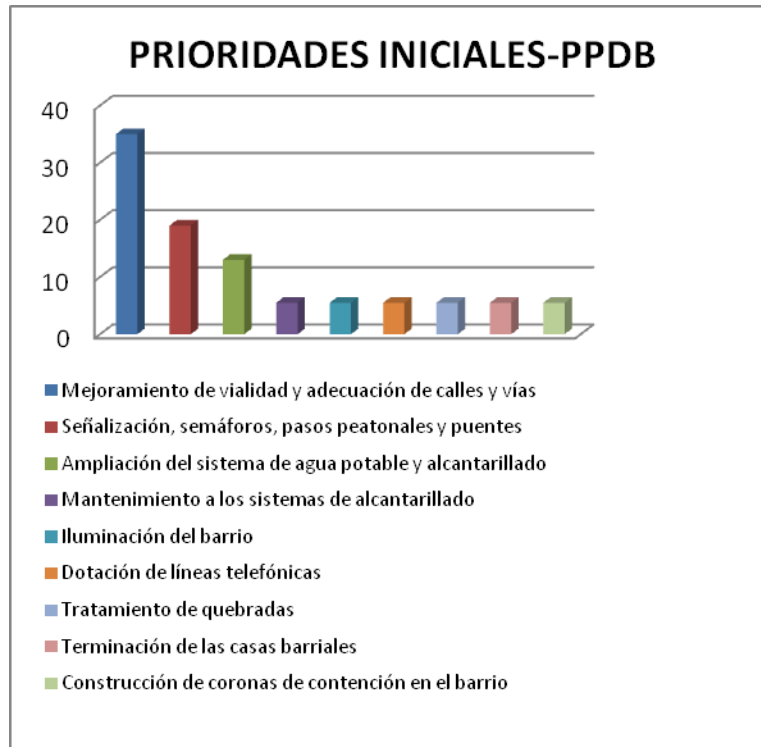
**Temas tratados:** El ejercicio participativo inicia con la realización de un análisis FODA, para, como segundo momento, establecer la visión del sector en torno a los ejes de organización, infraestructura y equipamiento, salud, ambiente, interculturalidad y equidad, donde se define los grandes problemas y se los prioriza.

El tercer momento, genera acuerdos, compromisos personales, cronograma de trabajo y acciones comunitarias inmediatas. Galo Santillán aseguró que este mecanismo garantiza el involucramiento popular, cuyo círculo se cierra con la toma de decisiones, la incidencia en el presupuesto municipal desde la base y la activación del control social.

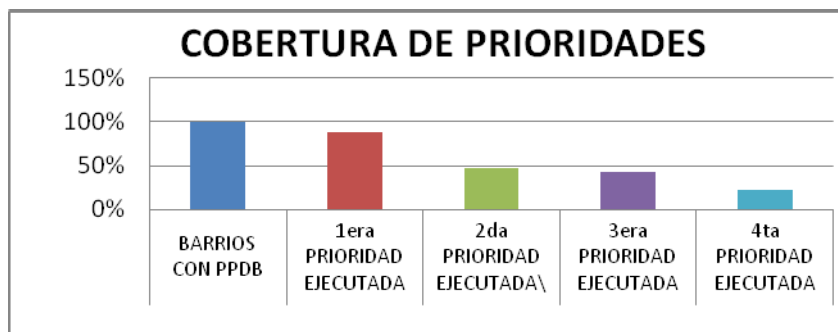
En el periodo 2005-2009, 49 de los 56 sectores organizados, llamasen estos barrios o ciudadelas, disponían del Plan Participativo de Desarrollo Barrial (PPDB) con hasta un máximo de cinco prioridades, clasificadas de la siguiente manera<sup>29</sup>:

---

<sup>29</sup> Gobierno Municipal de Otavalo, “Informe de gestión municipal 2005-2009”, p.33



Durante el mismo periodo, según consta en el Informe Municipal 2005-2009, de los 49 Planes de Desarrollo Barrial, 43 han ejecutado sus primeras prioridades, 23 lograron avanzar hasta las segundas, 21 a las terceras y 11, incluso, hasta las cuartas.



Santillán aseguró que los resultados de este mecanismo son evidentes en los pobladores de la urbe, reflejados fundamentalmente, en: a) Asumir un verdadero rol ciudadano, manifestado en el uso de los derechos de participar, proponer y ejecutar, b) empoderamiento de los problemas, c) coordinar con el Gobierno Municipal la inversión de los impuestos, d)



fortalecimiento de la comunidad barrial más social y más solidaria, e) transformación y potenciación del barrio con decisión y participación.

### **3.1.3. Encuentro Ciudadano**

#### **3.1.3.1. Definición:**

Galo Santillán definió al Encuentro Ciudadano como el espacio de convalidación de las resoluciones adoptadas en las Asambleas y Talleres Barriales, establecimiento de corresponsabilidad con el presupuesto municipal y empoderamiento, de la ciudadanía, del proceso de desarrollo del Plan de Vida Cantonal.

#### **3.1.3.2. Objetivo General:**

El Encuentro Ciudadano tiene como objetivo construir el sistema de planificación cantonal y modelos de gestión participativa y planificada en la promoción de un ambiente sano y sustentable. Impulsando el desarrollo económico social, solidario y competitivo. Fortaleciendo las culturas, identidad y el patrimonio, recuperando y construyendo espacios públicos funcionales y de encuentro común para mejorar la calidad de vida y el buen vivir en todo el cantón.

#### **3.1.3.2.2 Primer Encuentro Ciudadano Cantonal**

A cinco años del fracaso de la conformación del Foro Cantonal como máxima instancia de participación ciudadana en Otavalo y tras finalizado el primer periodo de gestión del alcalde Mario Conejo, se desarrolló el Primer Encuentro Ciudadano Cantonal, evento que congregó a cerca de 500 personas. El evento sirvió para evaluar la primera gestión de Mario Conejo, avance del Plan de Vida y definir las líneas estrategias para enfrentar, de manera integral, los problemas ambientales.

En este Encuentro se determinaron nuevos temas: recuperación ambiental de ríos y lago San Pablo, educación popular, fundamentalmente en lo que respecta a la alfabetización, desarrollo local, construcción de un nuevo mercado y terminal terrestre.

### **3.1.3.2.3. Presupuesto participativo**

En el marco de los mecanismos de participación impulsados en Otavalo, se reconoce al presupuesto participativo como un espacio específico de decisión, cuyo propósito es establecer el uso de recursos del presupuesto anual para proyectos comunitarios, como parte del Plan de Desarrollo Cantonal.

Para Galo Santillán, la conceptualización del presupuesto participativo va más allá de la definición teórica, debe enmarcarse en un contexto y realidad local, de allí que lo definió como “recursos que se tiene que producir participativamente, para repartirse participativamente”.

Recalcó que el “Presupuesto Participativo” de los modelos exitosos, y a veces exigido en Otavalo, responden a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales. Observó que los métodos para esta repartición son variados y muchos de ellos han servido de ejemplo para otros que han replicado, “en ellos puede primar la democracia, es decir se reparten los recursos del Estado de manera democrática, pero el recurso es de una sola vía: la del Estado. Eso constituye, de una u otra manera, el mantener un paternalismo democrático, pero paternalismo al fin”, enfatizó.

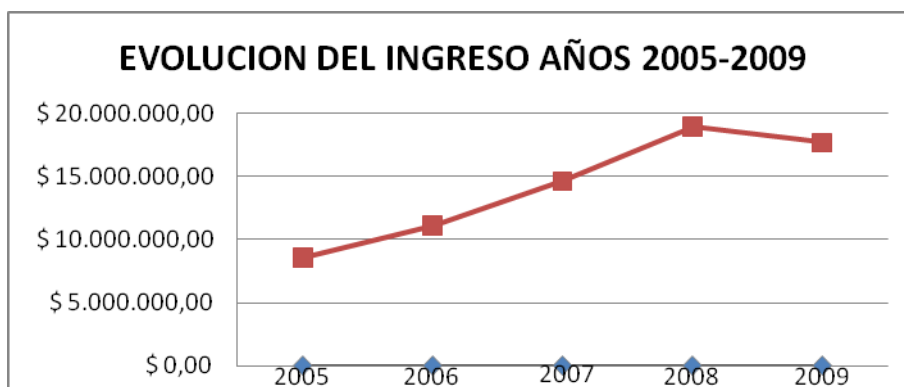
En el caso del Municipio de Otavalo, este mecanismo se ha anclado en la generación de recursos, a través del aporte de la ciudadanía para la ejecución de proyectos y obras determinadas en las asambleas barriales y priorizados en el Plan de Vida. “[...] entonces, *el derecho a recibir del estado es compensado con la responsabilidad de aportar de la comunidad*

que se beneficiará de lo que democráticamente se ha decidido”, indicó el funcionario a la vez de considerar que la manera de comprobar los resultados, es comparar la evolución presupuestaria y la efectividad de la inversión para resolver los problemas sentidos de la comunidad.

En este marco, Otavalo planteó la aplicación de la fórmula de desarrollo 60-40%, a través de la cual, los beneficiarios de una obra aportan con el 60% del costo y la Municipalidad interviene con el 40%. Se trata de un acuerdo ciudadano, que desde el año 2002 funcionó como un compromiso entre la autoridad municipal y la ciudadanía, en el año 2005 se lo legisla como ordenanza municipal bajo el nombre de *Aporte Especial por Mejoras en Obras con Participación Ciudadana*, que se basa en los proyectos definidos por la comunidad mediante las asambleas barriales y contemplados en los Planes Participativos de Desarrollo Barrial (PPDB).

De lo expuesto, se destaca el crecimiento del presupuesto municipal para la gestión pública, cuando para el año 2000, los ingresos del cabildo otavaleño eran de 1.885.606,00 USD.

La evolución de los ingresos en el periodo 2005-2009 se gráfica:



Los ingresos generados por la Municipalidad han experimentado un crecimiento de aproximadamente el 107% desde el año 2005 al 2009, sus autoridades atribuyen este hecho al nivel de credibilidad y confianza de la población en la gestión del Gobierno local.

## 3.2 Planes y proyectos desarrollados

### 3.2.1 Proyectos y planes desarrollados a través del proceso participativo en Cotacachi

La formación política constituye el eje central del quehacer de la AUCC y uno de sus objetivos principales: contribuir a mejorar la calidad de vida de los cotacacheños. Para Irma Torosina, hablar de mejor calidad de vida no es referirse únicamente a obra física, sino además “a la auto-realización, al acceso a una vida democrática activa, a que la voz de los ciudadanos sea escuchada y tomada en cuenta...”

En esa línea la AUCC, a través de la cogestión y la exigibilidad de cogobierno, ha impulsado y ejecutado proyectos socio-organizativos y económicos alternativos, con el apoyo económico de organizaciones tales como: Ayuda Popular Noruega, Ayuntamiento Barcelon-Sodepau, Corporación Fondo Ágil, entre otras instancias nacionales e internacionales.

Los proyectos ejecutados por la AUCC en el periodo 2005-2009 se detallan a continuación<sup>30</sup>:

PROYECTOS EJECUTADOS POR LA AUCC 2005-2009						
PROYECTO	2005	2006	2007	2008	2009	FINANCAIDOR
Consolidación de la experiencia de Participación Ciudadana	45.734,76	46.000,00	43.500,00	51.000,00		Ayuda Popular Noruega
Fortalecimiento de la participación de la mujer en la			45.409,47	43.524,09		Diputación de Barcelona-XARXA de Consum

<sup>30</sup> Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, “Informe de Gestión de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi: Periodo 2004-2009”, Cotacachi, 2009, p. 49

AUCC						Solidari
Una juventud más participativa		5.000,00				Banco Mundial
Por mejores días y por mi derecho a ser persona		6,958,91				Asociación de panaderos (España)
Consolidación de la participación con enfoque de género y ambiente				64.827,21		XARXA de Consum Solidari
Revalorización de la participación de las organizaciones en el Municipio					45.003,16	Ayuda Popular Noruega
Apoyo a la política medioambiental	23.889,27					Ayuntamiento Barcelona-SODEPAU
Educación Ambiental	5.000,00	5.000,00				Green Grants
Apoyo a la Gestión Ambiental del Consejo de Gestión Ambiental y manejo de Recursos naturales		12.298,00	12.298,00			Rain Forest Conserm
Educación Ambiental				5.000,00		Green Grants
Grupos de mujeres de Intag	4.325,00					Corporación Fondo Ágil
Fortalecimiento de iniciativas productivas de mujeres de la zona urbana		10.189,25				Fondo de Canadá
Feria de la Producción y del Cuero	106.183,00	114.989,0	108.228,6			AUCC-GAD Municipal-venta de

						stands
Reactivación de la producción y comercialización Asociativa de Alimentos				99.906,60	210.520,60	MIES, PRODECI, GAD Municipales de Urcuquí, Otavalo, Ibarra, Pimampiro, , Cric-TN
Soberanía alimentaria y comercialización asociativa del fréjol					96.187,74	AECI-Agencia Española de Cooperación Internacional
Apoyo a la soberanía alimentaria mediante comercialización asociativa del fréjol					30.807,25	Alcobendas
Feria Agroturística y producción con identidad					24.859,97	AUCC
<b>TOTAL FINANCIAMIENTO</b>	<b>185.132,03</b>	<b>200.435,1</b>	<b>209.436,1</b>	<b>264.257,9</b>	<b>497.378,7</b>	<b>1.266.639,92</b>

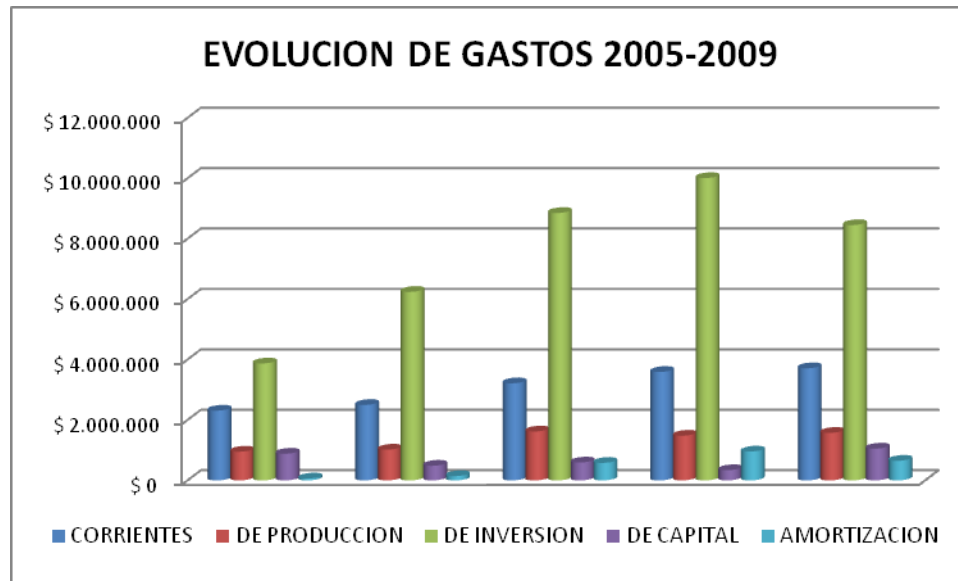
### 3.2.2. Planes y proyectos desarrollados a través del proceso participativo de Otavalo

La planificación participativa, según Galo Santillán, determinó las necesidades de atención, fundamentalmente en lo que a infraestructura y equipamiento se refiere. Entre las principales prioridades definidas en las asambleas barriales constan:

- Mejoramiento de vías
- Adecentamiento de calles
- Señalización, semaforización e implementación de pasos peatonales
- Alumbrado público

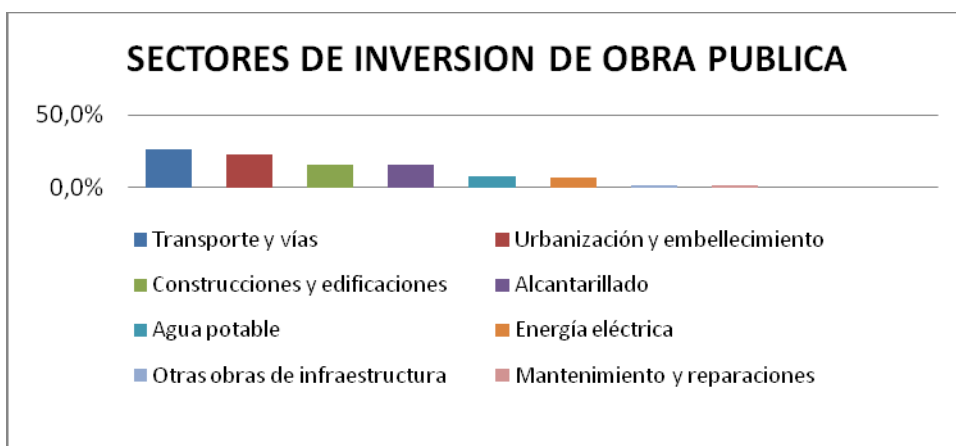
- Recuperación de ríos y áreas verdes

En esa línea, el Informe de Gestión Municipal 2005-2009 detalla la evolución de los gastos de inversión, reflejado en el siguiente gráfico:



Los gastos de inversión corresponden a rubros destinados a construcción de obra pública; los gastos corrientes, destinados a la contratación del personal y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas de la Municipalidad; los gastos de producción para la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, recolección de desechos, camal y escuela Municipal; gastos de capital para la adquisición de mobiliario, maquinaria y equipos, vehículos, herramientas entre otros activos fijos y pago de capital de crédito concedidos por el Banco del Estado y los gastos de Amortizaciones

En ese marco, las inversiones realizadas se dirigieron a la cobertura de los requerimientos priorizados en las Asambleas Barriales y detallados en el Plan de Desarrollo Cantonal. Los porcentajes del presupuesto destinado a los referidos proyectos se grafican a continuación:



### 3.2.2.1. Obras y proyectos desarrollados en el período 2005-2009

#### 3.2.2.1.1. Obra pública

Los proyectos de obra pública ejecutados en el período 2005-2009 y el presupuesto invertido se detalla a continuación, a fin de identificar su relación con la priorización de obras establecidas en las asambleas barriales:

AÑO	OBRA	PRESUPUESTO O \$
2005	Adoquinado Av. Atahualpa y Calle Neptalí Ordóñez	96.034,29
	Adoquinado de la Urb. "IOA"	95.616,25
	Adoquinado, aceras y bordillos en la Coop. de Vivienda "Selva Alegre"	25.828,97
	Adoquinado, aceras y bordillos en la calle de ingreso al Jardín de Infantes "24 de Marzo"-González Suárez	8.314,22
	Adoquinado, aceras y bordillos de las calles Manuel Andrade, Corregimientos y Fausto Burga	43.658,94
2006	Construcción de empedrados: Comunidad Cuatro Esquinas, Parroquias: González Suárez, San Rafael, Eugenio Espejo y Quichinche	217.154,19
	Adoquinado Coop.Viv. "Jaime Pérez Montalvo" y Cardón Bajo	241.185,36
	Adoquinado de las calles Pedro Alarcón y Valle del Tambo	185.746,63
	Adoquinado de la Urb. "31 de Octubre"	410.011,13
	Adoquinado de la Cdla. Jacinto Collahuazo 3era Etapa	71.345,90
	Adoquinado de la Cdla. Yanayacu y de la Urb. El Empedrado	135.822,41
	Empedrado Cdla. Miravalle	170.848,07
Cambio de cubierta Casa Hacienda "San Vicente"	103.713,08	



2007	Construcción de Alcantarillado, cambio de redes de agua potable, aceras y bordillos de la Cdla. Imbaya	434.521,35
	Construcción de alcantarillado, adoquinado, aceras y bordillos Cdla. Jacinto Collahuazo-Etapa I	333.463,70
	Empedrado, bordillos y cunetas comunidades la Unión, Abatag y Cusinpamba (San Pablo del Lago)	131.564,86
	Obras de conducción y protección contra flujo de lodos en la fuente de Punyaro	190.655,05
	Adoquinado de la Urb. San Sebastián	70.219,62
2008	Empedrados comunidades de Cutambi y Guachinguero (San José de Quichinche)	124.419,50
	Adoquinado, aceras y bordillos Urbanización el Valle	251.799,96
	Infraestructura Fuente de Punyaro	247.717,38
2009	Construcción de puentes Sobre el rio Jatunyacu, prolongación de la calle Mariano Suarez V., El Cardón Bajo y Mojandita de Avelina Dávila	285.984,54
	Construcción de muros en Monserrate Alto, muros de protección: Cruz de Socavón, Rey Loma y Cdla. Jacinto Collahuazo Etapa III	145.193,54
	Adoquinado del barrio Monserrate	242.602,19

### 3.2.2.1.2. Agua Potable y alcantarillado

El presupuesto invertido en proyectos de agua potable en el período 2005-2009 asciende a 9.769.626,30 USD, según lo expuesto en el Informe de Gestión Municipal, detallado en los siguientes rubros:

N.	PROYECTO	MONTO
1	Proyecto agua potable-sector urbano	1.024.841,44
2	Proyecto agua potable-sector rural	1.144.936,91
3	Proyecto alcantarillado- sector urbano	1.709.879,67
4	Proyecto alcantarillado- sector rural	5.889968,28
	<b>TOTAL DE INVERSION 2005-2009</b>	<b>9.769.626,30</b>

En relación, específicamente, a obras priorizadas en Asambleas barriales, su ejecución en el periodo 2005-2009, se detalla a continuación:

<b>BARRIO</b>	<b>PROYECTOS DE AGUA POTABLE</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>MONTO</b>
Cardón Bajo	Ampliación de la Red de Agua Potable	790	5.000,00
Punyaró	Recuperación del Complejo de la Fuente Punyaró	10.300	242.590
Miravalle	Línea de conducción de agua potable	255	21.000

<b>BARRIO</b>	<b>PROYECTO DE ALCANTARILLADO</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>MONTO</b>
La Victoria	Alcantarillado combinado	200	11.549,00
Monserate	Alcantarillado en la vía paralela	250	7.200,00
Monserate Luis Alberto de la Torre	Embovedado del río Machángara	34.000	146.533

### 3.2.2.1.3. Regeneración urbana

Las obras de regeneración urbana tienen como objetivo el embellecimiento de la ciudad, según detalla el Informe de Gestión Municipal 2005-2009. Entre los proyectos ejecutados durante el lapso en referencia, las priorizaciones de las Asambleas barriales cubiertas son:

<b>OBRA</b>	<b>ESPECIFICACION</b>	<b>INVERSION USD</b>
Semi peatonización calle Bolívar	Obra, postería, gestión ambiental	1.096.316,20
Balcón de Otavalo I, II y III Etapa	Recuperación de la imagen urbana del sector	330.897,74
<b>TOTAL</b>		<b>1.427.213,94</b>

### 3.3. Control social en la gestión pública

#### 3.3.1. Conceptualizaciones necesarias

Una de las prácticas de participación democrática es el control social, constituida como una acción en la construcción de procesos colectivos “que optimicen el bienestar de todos; se destacan el consenso, la concertación en la toma de decisiones, distribución de riesgos, cogestión por socios y autogestión”.<sup>31</sup>

Y es que la democracia moderna, según Freddy Mariñez Navarro, refiere a “aquella que ha proporcionado a cada individuo la seguridad de su libertad, donde todos participan en la cosa pública”<sup>32</sup>.

De su parte, Amartya Sen analiza: “Las urnas son el medio para alcanzar la democracia pero no su fin: si el voto no se combina con la oportunidad de hablar e influir en la toma de decisiones, la “democracia” es sólo un concepto vacío. La tradición democrática se nutre de otras tradiciones y encarna una aspiración global.”<sup>33</sup>

Fernando Sánchez Albaveda, recurre a la definición de Gianfranco Pasquino (1997) en torno a que una democracia exigente, persigue “fines que aspiran a la mejora del individuo, según sus preferencias expresadas, discutidas, contrastadas y redefinidas”; en función de ello, plantea que la visión ciudadana esta direccionada hacia el progreso de la sociedad y la distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes. En este sentido, se plantea que la

---

<sup>31</sup> TRUJILLO, Anabel. *“Ciudadanía y Práctica democrática”*, serie Educación y Desarrollo, primera Educación, CODEU, Quito Ecuador, 2006.

<sup>32</sup> “Mariñez N., Feddy, *“Democracia, ciudadanía y administración pública”*, conferencia dictada en las Primeras Jornadas de Investigación en Administración Pública, San José de Costa Rica, 14-18 de marzo del 2005.

<sup>33</sup> Amartya Sen, *“El valor universal de la democracia”*, en Convivio, revista Letras Libres, en <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/el-valor-universal-de-la-democracia-0>

ciudadanía exige la máxima eficiencia en la producción de los beneficios, a fin de que logren la satisfacción esperada, ésta en sus tres dimensiones<sup>34</sup>: como ciudadanos que eligieron a sus representantes, como consumidores de los servicios prestados y como contribuyentes que aportan recursos financieros para financiar la provisión de bienes y servicios públicos.

Guillermo Navarro Jiménez discrepa con el protagonismo que se le da al control social, en el marco de la democracia participativa, al señalar:

“[...] control social implica comprobar, inspeccionar o fiscalizar a “quienes ejercen el poder político, en todas sus manifestaciones”. Acciones que sitúan a los actores sociales en ajenos, simples observadores, comprobadores y fiscalizadores de la ejecución de los programas y proyectos, que no en partícipes directos en la decisión de ejecutarlos, de la ejecución de los mismos”.<sup>35</sup>

No obstante, reconoce que este problema se presenta en los niveles jerárquicos más altos del Estado, por lo que enfatiza en que esta práctica debe potenciarse en los niveles locales del Estado, fundamentalmente en el seccional, espacio en el cual la ciudadanía tiene condiciones más amplias de intervenir activamente en la gestión.

### **3.3.2. Control Social de la gestión pública en Cotacachi**

El inciso f del Art. 8 de los Estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, le atribuye al referido organismo de “Observar la gestión de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales cuando estén actuando fuera de los interés del cantón [...]”

---

<sup>34</sup> Fernando Sánchez, *“Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos”*, en Serie Gestión, Santiago de Chile, ILPES, Publicación de las Naciones Unidas, p. 9, marzo 3003.

<sup>35</sup> Guillermo Navarro J., *“Ecuador: control social y participación ciudadana ¿Conceptos complementarios?”*, en <http://www.argenpress.info/2008/11/ecuador-control-social-y-participacin.html>

La misma normativa, literal b, Art. 16, le otorga el derecho a la AUCC de realizar controles sociales necesarios a las diferentes instituciones públicas y privadas que trabajen en el cantón, como parte del proceso participativo con propuestas correctivas.

Cevallos recuerda que en el año 2002 hubo una primera experiencia de control social, a través de veedurías ciudadanas, mecanismo participativo, que se “desbarató” debido a la falta de visión y directrices que permitan ejecutar, fortalecer y potenciar este espacio de participación ampliada.

Actualmente, el control social se lo ejecuta en las Asambleas generales, en las cuales a más de visibilizar el trabajo realizado por el CDG, se analiza la intervención del GAD Municipal en la ejecutabilidad de las resoluciones y mandatos de la Asamblea. Los encuentros barriales, utilización de la Silla Vacía, son también mecanismos de control social, según Cevallos.

### **3.3.3. Control Social de la gestión pública de Otavalo**

Las veedurías ciudadanas son las modalidades de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía<sup>36</sup>. El Control Social, en Otavalo, según Peter Ubidia, jefe de Comunicación del Municipio de Otavalo durante los años 2000 a 2006, es espontáneo y temporal, se activa dependiendo del proyecto, el aporte de la ciudadanía y localización de éste. “La veeduría social se activa de acuerdo a la dinámica del entorno. No es permanente”. Insistió. Y es que la experiencia de Otavalo ha demostrado que la ciudadanía que interviene en la ejecución de obras a través de aporte económico está pendiente del cumplimiento del proyecto, en tiempo y calidad.

---

<sup>36</sup> *Ley de Participación Ciudadana*, Capítulo Primero: Del Control Social, Sección Cuarta de : De las veedurías, los observatorios y los Consejos Consultivos, Art. 84

## **CAPITULO 4: ANÁLISIS COMPARATIVO**

### **4.1. Institucionalidad de la participación**

Para Mariana Llona, socióloga y miembro de Desco-Programa Urbano-Perú, la institucionalidad de la participación constituye un requisito fundamental para la sostenibilidad de dicho proceso. Si bien consideran que un marco legal (ordenanzas y más normativas) da institucionalidad, por sí sólo no es suficiente, sino que se requiere que los actores reconozcan este espacio como legítimo y se constituya un canal para consensuar el desarrollo de la población. “Puede no haber leyes y si una práctica sancionada como válida”<sup>37</sup>

En esta línea, Franklin Yacelga, coordinador de Participación Ciudadana de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), aseguró que la participación ciudadana es cuestión de voluntad política, “...abierta a crear y fortalecer espacios ampliados de discusión y toma de decisiones. Interesada en promover e impulsar mecanismos de información y rendición de cuentas”.<sup>38</sup>

En ese contexto, sugiere la importancia de impulsar el proceso participativo, a través de la promoción de iniciativas concertadas, fortaleciendo el diálogo, la deliberación en la construcción de lo público.

En ese marco, el análisis de la institucionalidad de los procesos participativos de los cantones de Otavalo y Cotacachi se establecerá en función de la existencia de un marco legal (ordenanza); capacidad política, es decir quiénes participan y cómo lo hacen (asociativa o personal); participación y responsabilidad ciudadana; nivel de estabilidad del proceso; nivel de

---

<sup>37</sup> Mariana Llona, “Gestión local participativa: Del barrio a la ciudad”, en [https://www.google.com.ec/?gfe\\_rd=cr&ei=QN9xU\\_nvB8THsAeD\\_4GgDQ#q=Desco-Programa+Urbano-Per%C3%BA%2BPuede+no+haber+leyes+y+si+una+pr%C3%A1ctica+sancionada+como+v%C3%A1lida](https://www.google.com.ec/?gfe_rd=cr&ei=QN9xU_nvB8THsAeD_4GgDQ#q=Desco-Programa+Urbano-Per%C3%BA%2BPuede+no+haber+leyes+y+si+una+pr%C3%A1ctica+sancionada+como+v%C3%A1lida)

<sup>38</sup> Franklin Yacelga, “La gestión participativa en la provincia de Sucumbios”, en Experiencias en gestión y desarrollo local, Quito, Centro de Investigación CIUDAD-EED/EZE-Universidad Andina Simón Bolívar, 2005, p. 190.

independencia respecto a las presiones políticas (autonomía); influencia en la generación de políticas públicas; legitimidad reflejada en la confianza de la ciudadanía y, finalmente, rendición de cuentas.

	<b>VARIABLES</b>	<b>EXPERIENCIA OTAVALO</b>	<b>EXPERIENCIA COTACACHI</b>
	Ordenanza específica para el funcionamiento de la instancia de participación que determine alcances y roles de los actores	No dispone de normativa	Dispone de una Ordenanza Municipal que reconoce legalmente los Estatutos que rigen la AUCC
	Quiénes participan	Población urbana, a nivel de barrios	Población urbana y rural, a nivel de las tres zonas
	Cómo participan	Participación personal no asociada en plenarias y asambleas barriales	Participación de organizaciones sociales y comunitarias, en asambleas, comités, plenarias
n	Toma de decisiones	En Asambleas Barriales se establece los requerimientos y se prioriza las obras que formarán parte de los Planes Operativos Anuales	En Asambleas permanentes y en una General Anual, diferentes mesas de trabajo analizan temas específicos y coyunturales, para posteriormente definir resoluciones que serán elevadas al Municipio y al Comité de Desarrollo y Gestión (CDG) de la AUCC
	Densidad del tejido organizacional (relaciones entre organizaciones: cooperación o conflicto)	El proceso de participación no fomenta el tejido social	El número de organizaciones, miembros de la AUCC se ha incrementado y trabajan de manera coordinada para impulsar las resoluciones de la Asamblea General
	Gestión-Cogestión	Los beneficiarios de la obra establecen el compromiso de aportar con el 60% del costo de la obra y la Municipalidad cubre el 40% restante	EL CDG, organizaciones filiales y Municipio, establecen compromisos de gestionar las resoluciones adoptadas en la Asambleas



	Control Social	Es espontanea y se activa de acuerdo al contexto local-barrial (Ejecución de obras)	Las Asambleas Anuales y la Silla Vacía son los espacios en los cuales se activa el control social
<b>Estabilidad del proceso de participación</b>	Mantenimiento del proceso a pesar del cambio de autoridades municipales electas	El proceso surge con la primera gestión de Mario Conejo Maldonado, el cual lo mantuvo y mantiene en sus dos siguientes administraciones	La AUCC inicia su accionar en 1996, con la administración de Auki Tituaña. Se mantiene y es reconocida incluso con nuevas autoridades municipales electas.
<b>Autonomía del proceso</b>	Organización de la sociedad civil	Proceso motivado, impulsado y ejecutado desde la Municipalidad	Proceso motivado desde la Municipalidad y ejecutado desde la sociedad civil
<b>Incidencia en la generación de Políticas Públicas</b>	Políticas Públicas motivadas e impulsadas desde los espacios de participación	Ordenanza municipal bajo el nombre de Aporte Especial por Mejoras en Obras con Participación Ciudadana 60/40%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la gestión Ambiental a través del seguimiento al proceso de descentralización y el impulso a la Ordenanza sustitutiva de Cantón Ecológico.</li> <li>• Gratuidad de los servicios de salud</li> <li>• Instaurar como política local a profesionales en el área de nutrición en el sistema cantonal de salud.</li> <li>• Creación de programas y servicios educativos para personas con discapacidad</li> </ul>
<b>Incidencia en la generación de Políticas Públicas</b>	Políticas Públicas motivadas e impulsadas desde los espacios de participación	Ordenanza municipal bajo el nombre de Aporte Especial por Mejoras en Obras con Participación Ciudadana 60/40%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de Ordenanza de Turismo Sostenible.</li> </ul>
<b>Legitimidad</b>	Confianza –Cooperación	La participación procura la	Las acciones se dirigen al desarrollo

	inter-personal	cobertura de requerimientos del sector. El proceso no vincula o unifica a varios barrios para definir y canalizar proyectos conjuntos que impulsen la cooperación entre ciudadanos.	integral de las tres zonas. En este proceso se plantean acuerdos y consensos entre los miembros del AUCC.
	Confianza-Grado de asociatividad	El encuentro Ciudadano es un espacio que convoca a la ciudadanía de manera individual. No motiva la asociatividad	La AUCC impulsa y motiva la participación de la ciudadanía en organizaciones sociales, cuyos dirigentes tiene voz y voto en el referido espacio.
	Reconocimiento e identificación de la ciudadanía con el proceso, a través de la participación activa en los espacios.	El ECC, realizado en el 2005, congregó a aproximadamente 500 personas.	Cada evento anual congrega a cerca de 600 personas, entre dirigentes de organizaciones y ciudadanía no asociada.
<b>Rendición de Cuentas</b>	Existencia de mecanismos de información y rendición de cuentas	Anualmente, en el evento de Rendición de Cuentas del Alcalde, se detalla de manera sucinta las acciones realizadas como parte del componente de Participación Ciudadana.	El CDG de la AUCC realiza el evento de rendición de cuentas a las organizaciones filiales en las Asambleas Generales.

## **4.2. Incidencia en la gestión social**

### **4.2.1. Conceptualización: Gestión Social**

#### **4.2.1.1. Gestión.-**

Luis Verdesoto, define a la gestión como la articulación de acciones tales como planificar, gerenciar, operativizar, ejecutar y lograr resultados que impacten en la calidad de vida de una población, con recursos humanos y materiales en un espacio y tiempo determinado.

#### **4.2.1.2. Gestión Social.**

Para Cohen Franco y Ernesto Rolando la gestión Social engloba<sup>39</sup>:

“[...] el análisis de la formulación, evaluación, implementación y monitoreo de las políticas, programas y proyectos sociales y de las condiciones institucionales y organizaciones necesarias para obtener resultados adecuados”.

Enfatizan en que el eje central que direcciona la gestión social debe ser el impacto que los programas y proyectos producen en la población. Implica el dialogo entre actores: gobernantes, empresas, organizaciones civiles y ciudadanos.

De su parte, el “Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente”, define a la gestión social como un proceso articulado de acciones y toma de decisiones, que arranca en la identificación, estudio y comprensión del problema, hasta el diseño, empoderamiento y puesta en práctica de propuestas. El objetivo es incidir en la construcción de políticas públicas.

En esa línea, el análisis de la incidencia de las experiencias de participación de la AUCC y el EC de Otavalo en la gestión social se efectuará a través de las siguientes dimensiones: participación ciudadana y democratización de la gestión.

---

<sup>39</sup> Cohen Franco y Ernesto Rolando, *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, CEPAL, 2005, p. 8.

#### **4.2.1.3. Participación ciudadana**

Sugiere, según Franklin Yacelga, que los ciudadanos tomen parte de alguna actividad pública, sin intentar sustituir a los gobernantes. “Supone la existencia de una voluntad política en el nivel político de los gobiernos locales, abierta a crear y fortalecer espacios ampliados de discusión y toma de decisiones [...]” (F. Yacelga, 2005: 192). El proceso exige, además, la promoción de mecanismos de información, rendición de cuentas, impulso al fortalecimiento del tejido social, articulación horizontal y vertical, análisis, debate y concertación, sustentado en la solidaridad y la visión de un objetivo común.

#### **4.2.1.4. Democratización de la gestión**

A través de este proceso, según Pedro Roberto Jacobi, se busca “[...] concretizar de forma más directa y cotidiana el contacto entre los ciudadanos y las instituciones públicas para posibilitar que estas consideren los intereses y argumentaciones político-sociales en el proceso decisorio”<sup>40</sup>, asegurando: 1) la existencia de un canal propicio a la discusión y negociación entre los gobernantes y la población, 2) democratizar la información, transparentando las acciones y estimulando el control social de la gestión pública y 3) la auto-organización popular, en donde la asamblea, la deliberación, la consulta directa, constituyen prácticas cotidianas para atender asuntos particulares.

---

<sup>40</sup> Pedro R. Jacobi, “Desafíos de la democratización de la gestión local”, en *Ciudad actual, ciudad futura?: revista Ciudad alternativa*, N. 13, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 1998, p.69.

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>EXPERIENCIA OTAVALO</b>	<b>EXPERIENCIA COTACACHI</b>
<b>Participación ciudadana</b>	Planificación participativa	En Asambleas Barriales se trabaja en la identificación de prioridades, las cuales son elevadas luego al Plan Operativo Anual de la Municipalidad	La Asamblea General Anual, a través de sus mesas temáticas, establece resoluciones que deberán ser ejecutadas por el Municipio, CDG y organizaciones miembros de la AUCC.
	Instancias de participación ciudadana	Existe el Encuentro Ciudadano Cantonal que es una instancia en la cual se socializa el POA, trabajado durante todo el año en Asambleas Barriales	La Asamblea de Unidad Cantonal es un espacio de participación fuerte, en el cual los actores sociales y la ciudadanía en general definen resoluciones que procuran el mejoramiento de la calidad de vida de los cotacacheños. El CDG es el ente que gestiona el cumplimiento de dichas disposiciones ciudadanas
	Mecanismos de información y rendición de cuentas	El ECC es el espacio usado por las autoridades municipales para efectuar, de manera sucinta, el detalle de cumplimiento del POA.	Las reuniones ordinarias y extraordinarias de los CDG constituyen el espacio para que se analice el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en las Asambleas Generales, se establecen estrategias para que se ejecuten y sus responsables.
	Espacios de veeduría social	No existe	No existe
<b>Democratización de la gestión</b> <sup>41</sup>	Construcción de una estructura institucional en el Municipio, que garantice el involucramiento de los actores locales en la gestión	No existe ninguna estructura institucional	Se ha adecuado en la estructura institucional del Municipio la propuesta de involucramiento de los actores locales en la gestión

<sup>41</sup> Algunos de los indicadores han sido tomados de “*Matriz de gestión participativa*” preparado por Franklin Yacelga, en el marco de la investigación “La gestión participativa en la provincia de Sucumbios”, publicada por el Centro de Investigación Ciudad.

	Nivel de organización de los actores sociales representativos	Se fomenta una participación individual	El 100% de los actores miembros de la AUCC pertenecen a una organización
	Sostenibilidad del proceso participativo por parte de los actores sociales	La Municipalidad es la que viabiliza la ejecución de los proyectos	Hay sostenimiento de un 80% de proyectos planteados desde la Asamblea general, por parte de actores sociales
	Adopción de un modelo de gestión que facilite la participación ciudadana	No se ha adoptado modelos de gestión	Se presenta un modelo de gestión que facilita la participación ciudadana

### 4.3. Nivel de participación urbano y rural, género y generacional

#### 4.3.1. Nivel de participación urbano y rural, género y generacional de la AUCC

En la AUCC prevalece la participación de los actores sociales organizados, a través de estructuras comunitarias y organizaciones sociales de las tres zonas del cantón. A decir de Santiago Ortiz “Lo primero que salta a la vista en el caso de Cotacachi es la amplitud del proceso asociativo...”<sup>42</sup>, observación que la hace tras detallar que la población rural y urbana asume diversas formas organizativas como recintos en la zona subtropical, barrios en la urbana y comunas y asociaciones en la andina, instancias a las que se suman grupos de jóvenes, mujeres, artesanos, personas de la tercera edad, clubes deportivos, microempresas, comités de usuarios de diversos servicios tanto urbanos como parroquiales.

En sus inicios, la Asamblea convocó, según Auki Tituaña, a la UNORCAC, partidos políticos, gremios artesanales, cooperativas de transportes, asociaciones comunitarias. “La lista era muy corta y en los primeros cuatros años de mi gestión y de la Asamblea, se trabaja en la consolidación de organizaciones”, afirmó. Para el periodo 2005-2009, las organizaciones integrantes de la Asamblea sumaron 26, de acuerdo al siguiente detalle y en función de los criterios definidos por la organización y la normativa que la rige:

ACTORES/CRITERIOS	ORGANIZACIÓN
TERRITORIALES	<ul style="list-style-type: none"><li>• UNORCAC</li><li>• Federación de Barrios</li><li>• Consorcio TOISÁN</li><li>• Corporación Talleres Gran Valle-Manduriacos</li></ul>
MUJERES	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordinadora cantonal</li><li>• Comité Central UNORCAC</li><li>• Coordinadora Urbana</li></ul>

<sup>42</sup> Santiago Ortiz Crespo, *Cotacachi: una apuesta a la democracia participativa*, Quito, FLACSO, 2004, p. 86.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinadora de Intag</li> <li>• Coordinadora de Manduriacos</li> </ul>
<b>GENERACIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinadora Jóvenes Urbanos</li> <li>• Coordinadora Jóvenes Intag</li> <li>• Coordinadora Jóvenes Manduriacos</li> <li>• Jóvenes UNORCAC</li> <li>• Coordinadora Cantonal de la Niñez y Adolescencia</li> </ul>
<b>ESTADO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipio (1 Ejecutivo y 1 Legislativo)</li> <li>• Pre-Asociación de Juntas Parroquiales Rurales (1)</li> </ul>
<b>SECTORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Intersectorial de Salud</li> <li>• Consejo Intersectorial de Turismo</li> <li>• Consejo Intersectorial de Educación y Culturas</li> <li>• Consejo Intersectorial de Producción Agropecuaria</li> <li>• Consejo Intersectorial Artesanal</li> <li>• Consejo Intersectorial de Gestión Ambiental y manejo de Recursos Naturales</li> </ul>
<b>FUNCIONALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de Empleados Municipales</li> <li>• Asociación de Personas con Discapacidad Luchando por un Nuevo Porvenir</li> </ul>

De allí, que si bien la convocatoria a la Asamblea Anual General es abierta, la mayor participación corresponde a los dirigentes y miembros de las organizaciones integrantes de la AUCC. En promedio, en el periodo 2005-2009, asistieron 550 personas, de acuerdo al registro de la AUCC y al detalle siguiente, que especifica la presencia territorial, género y generacional:

<b>PROMEDIO PARTICIPANTES POR ZONA – PERIODO 2005-2009</b>													
<b>ANDINA</b>			<b>URBANA</b>			<b>INTAG</b>			<b>SUBTOTAL</b>			<b>INVI TADO S</b>	<b>TOT AL</b>
<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>	<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>	<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>	<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>		
90	91	<b>181</b>	82	71	<b>153</b>	129	96	<b>225</b>	301	258	<b>559</b>	13	<b>572</b>

<b>PROMEDIO PARTICIPANTES POR EDAD</b>													
<b>NIÑOS 6-12 AÑOS</b>			<b>JOVENES 13-24 AÑOS</b>			<b>ADULTOS 27-70 AÑOS</b>			<b>TOTAL CANTÓN</b>			<b>INVI TADO S</b>	<b>TOT AL</b>
<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>	<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>	<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>	<b>HO M</b>	<b>MU J</b>	<b>TOT AL</b>		
33	44	<b>77</b>	105	75	<b>180</b>	164	138	<b>302</b>	301	258	<b>559</b>	13	<b>572</b>



### **4.3.2 Nivel de participación urbano y rural, género y generacional del Encuentro Ciudadano Cantonal de Otavalo**

El Primer Encuentro Ciudadano Cantonal congregó a aproximadamente 500 personas. De ellas, 264 (57,74%) fueron hombres y 226 (47,26%) mujeres. Según Mario Conejo Maldonado, alcalde de Otavalo, la convocatoria al evento estuvo abierta a representantes de organizaciones y gremios, sin embargo, el interés de la Municipalidad se dirigía a evaluar los planes desarrollados en su primera administración y a visibilizar la perspectiva de la ciudadanía en torno a la segunda administración.

## **4.4. Representatividad de las organizaciones sociales**

### **4.4.1. Representatividad de las Organizaciones Sociales integrantes de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi**

En Cotacachi, para el año 2005 se registran aproximadamente 200 organizaciones sociales de base, 9 organizaciones de segundo grado (Ortiz, Cotacachi: una apuesta a la democracia participativa, 88), tanto en las áreas rural como urbana, así como redes informales que interactúan al interior de Cotacachi. Al menos 4000 cotacacheños, mayores de 12 años, correspondiente al 60% de la población, son miembros activos de estas instancias, las cuales se vinculan en el quehacer económico, social (gremios), artesanal, agrícola, ecológico, turístico, educativo, micro empresarial, etc.

Varias de las organizaciones datan de hace 20 a 25 años siendo el caso de la Sociedad de Artesanos y la UNORCAC. Otras organizaciones tales como la Federación de Barrios, Núcleo de Caficultores, Coordinadora de Mujeres, Coordinadora de Jóvenes, Junta de Aguas, Asociación de Juntas Parroquiales de Intag, nacen con la AUCC. Con ello, a decir de Santiago Ortiz (Ortiz,

Cotacachi: una apuesta a la democracia participativa, 88), el proceso organizativo de Cotacachi se incrementa con el surgimiento de la AUCC.

#### **4.4.2. Representatividad de las Organizaciones Sociales integrantes del Encuentro Ciudadano de Otavalo**

El ECC de Otavalo es una instancia de participación impulsada y convocada desde la Municipalidad. El espacio congrega, principalmente, a ciudadanos del área urbana del cantón. La participación es individual, no asociada, aunque según el alcalde Mario Conejo Maldonado, “[...] el proceso surge con la ciudadanía y los gremios, pero estos últimos se han politizado y por eso mismo quieren aprovecharse de este espacio para captar poder”. Paralelamente, dijo no creer que un grupo de personas llegue a alcanzar el grado de representatividad que tiene la Municipalidad.

DIMENSIÓN	VARIABLES	EXPERIENCIA OTAVALO	EXPERIENCIA COTACACHI
<b>Auto-reconocimiento</b>	Representa identidad clasista, étnica, territorial, artesanal, artística	El ECC convoca a participación individual.	Las organizaciones integrantes de la AUCC tienen carácter sectorial, territorial, de acuerdo a la actividad que desarrollan.
	Aglutinan los intereses de la sociedad civil		La población de Cotacachi se identifica en mayor medida con el GAD Municipal por ser éste el que ejecuta proyectos requeridos a nivel urbano y rural
	Los asociados participan en la toma de decisiones		Las organizaciones son las representantes de los intereses y decisiones de sus integrantes.
<b>Conformación de la organización</b>	Equidad de género y generacional en la conformación		Las organizaciones miembros de la AUCC están integradas tomando en cuenta los siguientes criterios: territorialidad, funcionalidad, Organizaciones de Mujeres, Juventud, Niñez y Adolescencia, Estado, Intersectorial, Personas con Discapacidad.
	Representa y aglutina a la población del cantón		El criterio de Territorialidad evidencia la presencia de organizaciones de las tres zonas del cantón.
<b>Interrelación de intereses</b>	Disponen de una agenda de desarrollo		Cada organización, miembro de la AUCC, dispone de una agenda de desarrollo sobre la cual se trabaja y articula acciones.
	Presentan intereses comunes	Varios de los proyectos descritos son resoluciones adoptadas en la Asamblea General Anual y otros, establecidos en las reuniones o mesas de trabajo de cada organización.	
	Cobertura de proyectos y resoluciones	Las agendas de cada organización son cubiertas en un 80%	
	Correlación entre organizaciones	Las organizaciones miembros de la AUCC	

			interactúan entre sí para dar cumplimiento al mandato de la Asamblea General, además de establecer alianzas estratégicas y de apoyo con otras a nivel local, provincial e incluso internacional.
--	--	--	--

#### 4.5. Mecanismos de participación ciudadana ejecutados

Los mecanismos de participación ciudadana implementados en cada cantón, obedecen a la visión de las autoridades locales, coyuntura y contexto local.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	EXPERIENCIA OTAVALO	EXPERIENCIA COTACACHI
<b>Asambleas Barriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación individual no asociada.</li> <li>• Se define necesidades, se prioriza obras y se establece compromisos.</li> <li>• No hay una planificación para su ejecución</li> </ul>	Aplica desde la convocatoria realizada por la Federación de Barrios
<b>Encuentro Ciudadano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ejecuta 1 ECC en el 2005</li> <li>• Permitió la socialización del avance del Plan de Vida Cantonal y estableció prioridades para el segundo periodo de la administración de Mario Conejo.</li> </ul>	NO APLICA
<b>Presupuesto Participativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplica la fórmula de desarrollo <b>60-40%</b>, a través de la cual, los beneficiarios de una obra aportan con el 60% del costo y la Municipalidad interviene con el 40%.</li> <li>• El compromiso se establece en las Asambleas Barriales.</li> </ul>	NO APLICA
<b>Presupuesto Participativo</b>		NO APLICA
<b>Control Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No dispone de una normativa para su</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No dispone de una normativa para su aplicación</li> </ul>

	<p>aplicación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es localizada (barrio, cdla.) y se activa durante el periodo de ejecución de una obra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Asamblea General es el espacio en el cual se realiza el control, fundamentalmente a la ejecución de las resoluciones, consideras mandato ciudadano.</li> <li>• La Silla Vacía, Comités Intersectoriales y CDG son considerados, también, instancias de control.</li> </ul>
<b>Asamblea General Anual</b>	NO APLICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la máxima instancia en la toma de decisiones.</li> <li>• Se realiza de manera ordinaria, una vez al año y extraordinariamente, en casos estrictamente necesarios.</li> </ul>
<b>Comités de Consejo de Desarrollo y Gestión</b>	NO APLICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la instancia ejecutiva de la AUCC</li> <li>• Se reúne, de manera ordinaria, cuatro veces al año (1 vez cada trimestre).</li> <li>• Realiza el seguimiento al cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea General</li> </ul>
<b>Foros</b>	NO APLICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios dirigidos al análisis crítico y reflexivo de temas coyunturales</li> <li>• El objetivo es que la ciudadanía, desde sus organizaciones, active una posición frente a temas que afecten el desarrollo del cantón</li> </ul>
<b>Silla Vacía</b>	NO APLICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente o presidenta de la AUCC participa con voz en las sesiones del Concejo Municipal</li> <li>• No incide mediante voto</li> </ul>

## **4.6. Grado de autonomía de los organismos de participación y su relación con los GAD Municipal.**

### **4.6.1. Conceptualizaciones necesarias**

Etkin y Schvarstein define a la autonomía como “la capacidad propia de la organización para gobernarse y también de reorganizarse y sobrevivir en condiciones diferentes de las de origen...”<sup>43</sup>.

Richard Lindley amplía la definición de autonomía y sostiene:

“La autonomía significa literalmente autogobierno, autorregulación, autodominio. Así, ser autónomo implica tener control sobre los propios asuntos. En ese sentido, para ser autónomo se requiere contar con un autodesarrollo, con autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios y; una libertad de acción frente a los condicionamientos externos...”

En ese contexto, se pretende identificar el nivel de autonomía del proceso participativo de Cotacachi y Otavalo, cuando los dos cantones impulsan, desde 1996 y el 2000, respectivamente, una cultura política, enfocada en la democracia participativa, a fin de evidenciar su postura y opinión crítica frente a posiciones de poder, desarrollando diálogos, negociaciones y acuerdos con las Municipalidades.

---

<sup>43</sup> Etkin y Schvarstein, “*Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*”, PAIDOS: Grupos e Instituciones, México, 1995, p.161, en <http://www.scribd.com/doc/40390333/Identidad-de-las-organizaciones-Invariancia-y-Cambio-Etkin-Jorge>,

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>EXPERIENCIA OTAVALO</b>	<b>EXPERIENCIA COTACACHI</b>
<b>Caracterización</b>	Normatividad	No dispone de una normativa que rija el accionar del Encuentro Ciudadano Cantonal	En Ordenanza se aprobó los Estatutos de la AUCC
	Miembros activos	El ECC motiva la participación individual no organizada.	Son 26 las organizaciones, miembros activos, de la AUCC
	Área de acción	Área urbana	Cubre las tres zonas del cantón
<b>Relaciones a nivel institucional</b>	Dependencia del Municipio	El proceso depende en su totalidad del Municipio, pues es el que financia el evento, convoca, dirige.	En el período 2005-2009 la Municipalidad rompe relaciones con la AUCC, pese a ello, su accionar no se detiene.
	Apoyo del Municipio	Financia el proceso	La AUCC gestiona recursos económicos con organizaciones internacionales, además de recibir apoyo de la Municipalidad.
	Demanda derechos	La ciudadanía no intenta asumir el proceso	Ha logrado importantes avances: utilización de la silla vacía, presentar propuestas de Ordenanzas
<b>Proyecciones</b> <b>Proyecciones</b>	Ampliación de espacios de poder	La Municipalidad direcciona el proceso	No se presentan nuevas alternativas para ampliar, fortalecer y robustecer el proceso
	Transformación social	Mantiene la línea	Surge como un ente que procura formar políticamente a los ciudadanos y se desvía a gestionar proyectos



#### 4.6.2. Evidencias desde la visión de los creadores del proceso

Mediante un dialogo con los gestores de los proceso de participación ciudadana de Cotacachi y Otavalo, Auki Tituaña y Mario Conejo Maldonado, respectivamente, se amplía la lectura de los ejercicios de participación implementados.

PREGUNTA	RESPUESTA	
	AUKI TITUAÑA <sup>44</sup>	MARIO CONEJO MALDONADO <sup>45</sup>
<b>Bajo qué principios se impulsa la participación ciudadana en su administración</b>	Surge como base para el cambio del sistema democrático, con la visión que sea más incluyente, planificado, orgánico, estructurado y con basamento en la rendición de cuentas y transparencia en la gestión. Que sea solidario y que genere responsabilidad compartida entre el sector público y sociedad civil, para asegurar un gobierno justo productivo y digno.	Parte de la decisión de impulsar un proceso de desarrollo, fundamentado en la confianza y credibilidad, con el objetivo de motivar la corresponsabilidad no solo en las decisiones sino también en el financiamiento de obras y proyectos que aseguren la mejora de la calidad de vida.
<b>Qué tipo de participación se activa y por qué</b>	La movilización ciudadana, sustentada en una participación organizada, con disciplina, consciente y voluntaria.	La participación ciudadana es un ejercicio para que la gente se sienta parte de la solución. La participación ciudadana depende de la visión que los actores tengan de su destino, sea individual o asociada, pero le corresponden a los gremios impulsar una participación organizada, no al Municipio.
<b>Cómo evalúa el proceso participativo en su primera administración</b>	El mensaje con el que se arrancó el proceso fue el de compartir el poder (corresponsabilidad). En los inicios, el involucramiento de la sociedad civil fue difícil, sin embargo, se logró vender el sueño de una nueva administración. Se logró un importante aporte de organizaciones	Cualquier modelo de participación, si lo hay, debe evaluarse desde la perspectiva de los resultados tanto de manera cuantitativa como cualitativa. En Otavalo, a través del proceso implementado, se logró cobertura de servicios y la distribución equitativa de recursos.

<sup>44</sup> Entrevista a Auki Tituaña, ex alcalde de Cotacachi, Junio 2013

<sup>45</sup> Entrevista a Mario Conejo , alcalde de Otavalo, Junio 2013

	internacionales, lo que permitió incrementar el presupuesto del Municipio y compensar las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía.	
<b>En el periodo 2005-2009, podría asegurarse que se fortaleció la presencia e intervención de la ciudadanía en la gestión municipal</b>	A partir del 2007 se dio una pugna ideológica y de poder. La AUCC presentó descalabro y pérdida de sentido de pertenencia de la ciudadanía	La participación ha provocado un cambio cultural. El sueño ahora se apunta al Otavalo del futuro.

## **CAPITULO 5: CONCLUSIONES**

La concertación local para el desarrollo es el eje sobre el cual surgen las propuestas de participación ciudadana impulsadas por las administraciones de Auki Tituaña (1996), en Cotacachi y Mario Conejo Maldonado (2000), en Otavalo. Las iniciativas, en los dos casos, se dirigen a planificar, consensuadamente, el desarrollo del cantón, para lo que se implementó espacios de análisis y discusión tales como asambleas y encuentros ciudadanos.

A inicio de sus primeras administraciones, tanto Tituaña como Conejo, plantean la construcción de un Plan de Desarrollo Cantonal que recoja las necesidades, aspiraciones, visiones y perspectivas de la ciudadanía en su conjunto, a través de su participación en el diagnóstico local y diseño de lo que se constituiría la carta de navegación para las dos administraciones.

Si bien, las dos experiencias se sustentan en la implementación de la democracia participativa, lineamiento dado por el Movimiento Pachakutik, tienda política que abanderó las candidaturas de Tituaña y Conejo, las dos iniciativas presentan rasgos diferentes.

### **Institucionalidad**

A fin de identificar el nivel de institucionalidad de los procesos de participación de Otavalo y Cotacachi, se definieron elementos que permitirán acercarse a este concepto: existencia de un marco legal (ordenanza); capacidad política, es decir quiénes participan y cómo lo hacen (asociativa o personal); participación y responsabilidad ciudadana; nivel de estabilidad del proceso; nivel de independencia respecto a las presiones políticas (autonomía); influencia en la generación de políticas públicas; legitimidad, reflejada en la confianza de la ciudadanía en el proceso e identificación y reconocimiento en éste; rendición de cuenta.

En función de ello, se evidencia que la AUCC se institucionaliza a través de la Ordenanza Municipal que aprueba sus estatutos, en la cual se da preponderante importancia a la participación asociada y cantonal; así como a la intervención de la sociedad en la construcción de política pública. En el caso de Otavalo, la participación es individual y mayoritariamente urbana. El proceso no cuenta con una normativa que fortalezca su institucionalidad. El nivel autonómico, es otro factor determinante, cuando en Otavalo, la participación ciudadana es motivada, impulsada y convocada desde la Municipalidad. En Cotacachi, en cambio, es la AUCC la que abandera el proceso, el cual involucra a la Municipalidad.

### **Incidencia en la gestión social**

En las dos experiencias de participación se evidencia mecanismos que involucra a la ciudadanía en la gestión social. Se evidenció que el ejercicio de planificación participativa en asambleas barriales, en el caso de Otavalo y en la asamblea general anual y Comités Intersectoriales, así como el de Gestión y Desarrollo, en Cotacachi, fomenta la democracia participativa.

No obstante, mecanismos como veeduría social, en los dos cantones, no han tenido asidero. En lo referente al proceso de rendición de cuentas, en Otavalo, el Encuentro Ciudadano es el espacio utilizado por la Municipalidad para dar a conocer la cobertura del Plan Operativo Anual.

En Cotacachi, entre tanto, son las asambleas ordinarias del Comité de Desarrollo y Gestión, donde se analice el cumplimiento de las resoluciones adoptas en las Asambleas Generales, se establecen estrategias para que se ejecuten y sus responsables.

En lo que respecta a la democratización de la gestión, si bien Cotacachi adecuó en la estructura institucional el involucramiento de actores locales en la gestión, a través de la aplicación de la Silla Vacía, el porcentaje de ejecución de las resoluciones de la AUCC no alcanzó el 100%. En el caso de la Municipalidad de Otavalo, durante el periodo de estudio, si bien la OPCYDI gestó la articulación de la sociedad civil en la planificación, aún quedó un saldo pendiente en la gestión local como tal.

### **Nivel de participación urbano y rural, género y generacional**

Amparada en los principios básicos de la AUCC: territorialidad, funcionalidad, género, Estado, intersectorialidad, además de la participación de personas con discapacidad, las asambleas generales exigen el involucramiento de representantes institucionales y organizacionales en el proceso participativo, controlando su cumplimiento mediante los Comités Intersectoriales.

En el caso de Otavalo, la participación es más bien individual, no asociada y congrega, mayoritariamente, a vecinos de la urbe. El criterio generacional no presenta mayor incidencia, pues el proceso se sustenta en una participación abierta.

### **Representatividad de las organizaciones sociales**

El ECC de Otavalo es una instancia de participación impulsada y convocada desde la Municipalidad. El espacio congrega a ciudadanos de manera individual, no asociada. Y es que según Mario Conejo, es la ciudadanía y los gremios, los responsables de fomentar espacios que vincule y comprometa el accionar de las organizaciones sociales.

En Cotacachi, en cambio, la propuesta surge, a decir de Auki Tutuaña, con el principio básico de que la participación tiene que tener una base organizacional disciplinada, consciente

y voluntaria. Que no sea muy espontánea, sino que genere cambios impulsados por los actores sociales.

De allí, que el proceso organizativo de Cotacachi se incrementa con el surgimiento de la AUCC y el nivel de representatividad e identificación de la ciudadanía con las organizaciones se expresa a través de su intervención en éstas. Y es así, que el 60% de la población, mayor de 12 años, son miembros activos de estas instancias.

### **Mecanismos de participación ciudadana ejecutados**

Los mecanismos de participación ciudadana implementados en cada cantón, obedecen a la visión de las autoridades locales, coyuntura y contexto local. No obstante, es importante identificar la influencia de dichas iniciativas en el fortalecimiento de la democracia participativa.

Las dos experiencias han optado por la planificación participativa como puntal del proceso. Generaron experiencias, aunque sin mayores resultados y sostenibilidad, mecanismos como presupuesto participativo y control social.

### **Grado de autonomía de los organismos de participación y su relación con los GADs**

#### **Municipales**

El ejercicio de participación aplicado por la AUCC alcanza un importante nivel de autonomía cuando pese a las fricciones entre dicha organización y la Municipalidad logra mantenerse. Si bien la presencia de la ciudadanía civil disminuye en el período de separación de las dos instancias, las organizaciones miembros de la Asamblea afianzan su compromiso con el proceso.

No obstante, es importante destacar que el objetivo con el que nace la AUCC es la formación política y ante la gran expectativa de la ciudadanía con su constitución, desvía su accionar hacia la gestión de proyectos, principalmente, de infraestructura.

En lo que refiere a Otavalo, al ser el proceso impulsado, convocado, dirigido y ejecutado desde la Municipalidad, no alcanza mayores niveles de autonomía.

### **Experiencias iniciadas por voluntad política**

Las dos experiencias de participación ciudadana, tanto de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, como Encuentro Ciudadano de Otavalo, surge en momentos de descontento social, bajos niveles de credibilidad en la autoridad local y propuestas de una gestión inclusiva, de puertas abiertas y democratización de poder. Cobijados por los principios de novísimo, para entonces movimientos Pachakutik, se inserta, en estos dos cantones, una estrategia participativa, con rasgos particulares y aceptados por la ciudadanía, con miras al tan ansiado desarrollo. El proceso participativo, en los casos, logra cimentarse y alcanza reconocimiento nacional e internacional, cuando aún el marco legal no lo preveía, siendo producto de una política implementada desde las autoridades locales.

## Bibliografía

- Amartya Sen, “*El valor universal de la democracia*”, en Convivio, revista Letras Libres, en <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/el-valor-universal-de-la-democracia-0>
- Azevedo Sergio y Antonio Pereira Prates, Revista EURE (Vol. XXI, No. 64), pp 103 – 120, Santiago de Chile, 1995.
- Cohen Franco y Ernesto Rolando, *Gestión Social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, CEPAL, 2005
- Cunill, Nuria, “*La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*”, en Conference Paper del I Seminario Internacional "Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales" 12 -13 de abril de 2007, Bogotá, Colombia, publicado por GLAD.
- Etkin y Schvarstein, “*Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*”, PAIDOS: Grupos e Instituciones, México, 1995, p.161, en <http://www.scribd.com/doc/40390333/Identidad-de-las-organizaciones-Invariancia-y-Cambio-Etkin-Jorge>
- De Souza Ubiratan, *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, TRILCE, 1997
- Jacobi Pedro R., “*Desafíos de la democratización de la gestión local*”, en Ciudad actual, ciudad futura?: revista Ciudad alternativa, N. 13, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 1998.
- Joan Oriol Prats, “*El Concepto y el análisis de la gobernabilidad*”, en <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>.



- Llerenas Morales, Vidal (2006), *Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social*, México, Secretaría de la Función Pública. Dirección de Contraloría Social para Estados y Municipios. Presentado en: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11 (Guatemala: 2006 Nov. 7-10).
- Llona Mariana, “Gestión local participativa: Del barrio a la ciudad”, en [https://www.google.com.ec/?gfe\\_rd=cr&ei=QN9xU\\_nvB8THsAeD\\_4GgDQ#q=Descoper%C3%BA%2BPuede+no+haber+leyes+y+si+una+pr%C3%A1ctica+sancionada+como+v%C3%A1lida](https://www.google.com.ec/?gfe_rd=cr&ei=QN9xU_nvB8THsAeD_4GgDQ#q=Descoper%C3%BA%2BPuede+no+haber+leyes+y+si+una+pr%C3%A1ctica+sancionada+como+v%C3%A1lida)
- Mariñez N., Feddy, “*Democracia, ciudadanía y administración pública*”, conferencia dictada en las Primeras Jornadas de Investigación en Administración Pública, San José de Costa Rica, 14-18 de marzo del 2005.
- Mayorg, F.&Córdova, E., 2007, “*Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>
- Navarro J., Guillermo, “*Ecuador: control social y participación ciudadana ¿Conceptos complementarios?*”, en <http://www.argenpress.info/2008/11/ecuador-control-social-y-participacin.html>
- Navarro Gómez, Roberto, “*Estado, Democracia, Sociedad Civil y Desarrollo*”, en Observatorio de la Economía Latinoamericana N. 30, septiembre 2004

- Ortiz Crespo, Santiago, *“Participación Ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional”*, en Íconos, revista de Ciencias Sociales, N. 32, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008
- Ortiz Crespo, Santiago, *“Cotacachi: una apuesta a la democracia participativa”*, Quito, FLACSO, 2004
- Verdesoto, Luis, *“El control social de la gestión pública: lineamiento de una política de participación social”*, Ecuador, Abya Ayala, 2000
- Sánchez, Fernando, *“Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos”*, en Serie Gestión, Santiago de Chile, ILPES, Publicación de las Naciones Unidas, p. 9, marzo 2003.
- Santos Boaventura de Sousa, *Cuando los excluidos tiene Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad*, Ediciones Abya Yala, Quito, 2012.
- Trujillo, Anabel. *“Ciudadanía y Práctica democrática”*, serie Educación y Desarrollo, primera Educación, CODEU, Quito Ecuador, 2006.
- Vial Alejandro, *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana*, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo, 2003.
- Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, Sociedad: luchas (de) coloniales de nuestras épocas*, Universidad Andina Simón Bolívar - Ediciones Abya Yala, Quito, 2009.
- Yacelga, Franklin, *“La gestión participativa en la provincia de Sucumbios”*, en Experiencias en gestión y desarrollo local, Quito, Centro de Investigación CIUDAD-EED/EZE-Universidad Andina Simón Bolívar, 2005

#### **Otras fuentes**

- Gobierno Municipal de Otavalo, *“Informe de gestión municipal 2005-2009”*
- Plan de Ordenamiento territorial Otavalo, Enero 2012
- Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, *“Plan de Desarrollo Cantonal, diciembre 1997”*
- *Memorias de la XI Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*, diciembre de 2006.
- *Memorias de la XII Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*, diciembre de 2007
- *Informe del Consejo de Desarrollo y Gestión de la AUCC*, Directiva 2007-2009.
- *Memorias de la XIV Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi*, diciembre de 2009
- *Informe de la Asamblea Cantonal de Cotacachi*, período 2004-2009
- *Cuadro de indicadores de cobertura de servicios a sectores barriales de Otavalo*, (diagnóstico en asambleas barriales), documento diseñado por la OPCYDI
- *Proceso Ciudadano Cantonal, Gobierno Municipal de Otavalo*, Octubre 2010