

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

Mención en Derecho Constitucional

**El presupuesto participativo como mecanismo de la
democracia deliberativa**

Andrea Soledad Galindo Lozano

Quito, 2016



CLÁUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Andrea Soledad Galindo Lozano, autora de la tesis intitulada El presupuesto participativo como mecanismo de la democracia deliberativa, 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 Magíster en Derecho con Mención en Derecho Constitucional 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: 06 de octubre de 2016

Firma:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR,

SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

**MAESTRÍA DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

**El presupuesto participativo como mecanismo de la democracia
deliberativa**

Andrea Soledad Galindo Lozano

Tutor: Claudia Storini

Quito

2016

RESUMEN

A partir de los años noventa Latinoamérica viene experimentando reformas constitucionales que incluyen formas de democracia directa y semidirecta que incorporan varios mecanismos de participación. Diversos sectores sociales demandaban mayor atención a sus requerimientos, pues el gobierno era de pocos, de quienes manejaban la economía y la política. En el Ecuador, bajo la ideología de que este sistema autoritario y prepotente que debe terminar, inician las luchas de varios movimientos sociales que pretendía reivindicar el concepto de sociedad civil a través de la vinculación, en las decisiones públicas, de todos los miembros de la comunidad. Esto permitió que se experimente con más fuerza la configuración de una nueva estructura de gobierno local orientada a una mejor distribución del poder y de los recursos, a una democracia con mayor participación ciudadana.

Uno de los mecanismos más representativos de la democracia participativa es el presupuesto participativo, desarrollado con muy buenos resultados en el cantón Cotacachi, que se estructura a partir de varios elementos, tales como la intervención de diversos actores, la delimitación de objetivos y prioridades, redistribución del poder y recursos a través de la inclusión en la toma de decisiones de los sectores antes marginados y la creación de un espacio público que permita la materialización de esta dinámica. El presupuesto participativo impulsado desde el año 2000 a través de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, cuyo propósito fue y es conseguir ampliar las bases sobre las cuales se construye la democracia representativa y despertar el sentido de la responsabilidad e inclusión social activa dentro del ejercicio del poder público, ha perdido vigencia debido a la intervención municipal en aspectos propios de la colectividad

De este modo, se estima necesario establecer el procedimiento que permita que el presupuesto participativo sea un instrumento adaptable a cualquier realidad, visto como un nuevo pacto social que desarrolle una cultura cívica local. En ese sentido, la democracia deliberativa, en cuanto teoría democrática fuerte, sostenida en el diálogo y el consenso, permite crear una estructura adecuada para potenciar el presupuesto participativo a través del intercambio de razones orientadas hacia el bien común.

DEDICATORIA

A mis padres

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Andina Simón Bolívar,

a mi maestra y amiga Claudia Storini,

a mi familia por su apoyo incondicional.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	13
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EJES CONCEPTUALES	13
1.1. CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DELIBERATIVO.....	13
1.1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	23
1.2. PROCESO DELIBERATIVO.....	26
1.2.1. Autoridad demócrata	27
1.2.2. Asamblea de Unidad Cantonal	28
1.2.3. Comunidad Consciente.....	29
1.2.4. Asambleas Generales	31
1.2.5. Implementación de indicadores.....	36
CAPÍTULO II.....	39
ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI. HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	39
2.1. EL PROCESO PARTICIPATIVO EN COTACACHI – ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI	39
2.1.1.1. Asamblea General.....	44
2.1.1.2. Consejo de Desarrollo y Gestión.....	45
2.1.1.3. Comités Intersectoriales.....	46
2.1.1.4. Equipo Técnico.....	47
2.1.1.5. Equipo Asesor.....	47
2.1.2. Plan de desarrollo del cantón Cotacachi.....	47
2.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	49
2.3. ALCALDÍA DE COTACACHI	54
2.3.1. Periodo 1996 – 2010.....	54
2.3.2. Periodo 2010 – 2014.....	56

2.4. POBLACIÓN: SECTOR URBANO, ANDINO Y SUBTROPICAL Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES.....	62
CAPÍTULO III	67
MIRADA COMPARATIVA HISTÓRICA. LECCIONES QUE DEJA LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI	67
3.1. LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL, COMO MECANISMO QUE POTENCIA EL PROCESO PARTICIPATIVO.....	67
3.1.1. Autonomía y la Asamblea de Unidad Cantonal	69
3.1.2. La Asamblea de Unidad Cantonal: poder de contrapeso	71
3.1.3. Construcción de organizaciones sociales	74
3.2. EL CONTENIDO DE LA NORMA Y LA EXPERIENCIA DEL CANTÓN COTACACHI.....	77
CONCLUSIONES.....	82
BIBLIOGRAFÍA	87
ANEXOS	94

INTRODUCCIÓN

El sistema de participación ciudadana propuesto por la Constitución de la República del 2008 requiere ser observado desde la perspectiva de una teoría democrática que le permita tener los elementos necesarios para conseguir sus fines. Esto significa que debe garantizar la existencia de libertad, autonomía, independencia e igualdad política de los ciudadanos, además de una verdadera representación de sus intereses. La democracia deliberativa se erige como una teoría fuerte y dinámica, por su carácter epistémico, ideal para potenciar la participación de los ciudadanos en los distintos niveles de gobierno, debido a que se construye sobre la base de la discusión y el consenso real que contempla todas las variantes de índole social y político, restándole lugar a la inestable relación que se desarrolla entre mayorías y minorías como único parámetro de acercamiento a la democracia.

La democracia deliberativa rechaza la participación de ciertas élites que históricamente han ostentado el poder. Dentro del contexto social y político actual, es posible pensar que una mayoría, en razón de sus intereses, fácilmente puede llegar a ser una minoría, proceso que desata como consecuencia inmediata, el mantenimiento de una sociedad injusta. Esta teoría democrática apuesta por un intercambio de razones y argumentos en favor de propuestas que generen beneficios reales para toda la colectividad y no respondan a una lógica tradicionalista de democracia que se enfoca únicamente en decisiones de mayorías, pero no fomentan ni garantizan una participación efectiva de toda la sociedad en la toma de decisiones. Para este fin, el Estado y la sociedad civil deben asumir posturas que promuevan el desarrollo de los mecanismos efectivos de participación.

El presupuesto participativo es uno de los mecanismos más representativos de participación ciudadana, pues su fundamento es un gobierno efectivamente popular, que prevé procedimientos que trasladan responsabilidades y poder a la ciudadanía en general y sus organizaciones sociales. Fue introducido en Porto Alegre (Brasil), cuya exitosa implementación se constituyó en el vértice desde el cual se replicó esta iniciativa en ciudades como Cotacachi (provincia de Imbabura), adecuando este modelo a las

particularidades propias de la realidad social, económica y cultural de este cantón que para entonces había dado pasos enormes en la construcción un sistema democrático sostenido por la organización social.

Cotacachi está ubicado al sur occidente de la provincia de Imbabura, tiene una superficie de 1.809 km² y su población es de 45.000 habitantes, está conformado por dos parroquias urbanas: El Sagrario y San Francisco, y ocho parroquias rurales: Quiroga, Imantag, 6 de Julio de Cuellaje, Apuela, García Moreno, Peñaherrera, Plaza Gutiérrez y Vacas Galindo¹. Este espacio ha sido dividido en tres zonas geográficas: andina, urbana y subtropical. Históricamente la zona subtropical ha sido desatendida por la autoridad local debido a la distancia existente con la cabecera cantonal. La zona andina, también relegada, para dar respuesta a sus necesidades insatisfechas ha conformado organizaciones indígenas lo que le ha permitido conseguir algunos beneficios que de ninguna manera responden al alto porcentaje poblacional que representan en el cantón. Y aunque es evidente que la zona urbana ha recibido la atención que ha sido privada a otros, el crecimiento cantonal no ha sido importante por la escasa asignación de recursos desde el gobierno central.

En 1996 llega a la Alcaldía de Cotacachi el primer Alcalde indígena. Con una visión distinta de la democracia, Auki Tituaña desarrolla en el cantón un modelo democrático incluyente y dinámico orientado a la gobernabilidad compartida con la ciudadanía a través de la creación de espacios de diálogo, planificación y control social. En una sociedad altamente desigual y segregativa fue necesario hacer cambios que trasformen no solamente la administración pública sino principalmente la posición pasiva y asistencialista de la población.

De esta forma inicia la construcción de un tejido social organizativo, reforzando las organizaciones sociales existentes y creando otras que representen efectivamente los intereses de la población. Al mismo tiempo, se identificó las necesidades de cada sector con el objeto de construir un plan de desarrollo cantonal que establezca los lineamientos y objetivos que representan los ejes del trabajo de las organizaciones sociales y de la municipalidad.

¹ Fuente consultada el 09/09/2016 a las 10:00, <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/turismo/historia>.

En Cotacachi, entonces, se creó una estructura institucional que permitía una gestión compartida entre la municipalidad y la sociedad, a la que se denominó Asamblea de Unidad Cantonal. Como máximo custodio y garante de los derechos de la colectividad desarrolló una metodología para la elaboración participativa del presupuesto priorizando la inversión principalmente en aquellos sectores históricamente olvidados. Sin embargo, son múltiples las dificultades que este ambicioso procedimiento enfrenta, dificultades que inician desde el escaso diálogo con la democracia representativa y que incluso llegan a la falta de compromiso de la autoridad local.

Este proceso que fue el fundamento para la configuración de la participación en los diferentes niveles de gobierno tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana podría llegar a ser para Cotacachi y para el Ecuador un sistema que, atendiendo a las características propias de cada sociedad, podría adaptarse fácilmente, alcanzando así el mandato constitucional consagrado en los arts. 95 y 100 de la Constitución ecuatoriana. Es relevante, entonces el estudio del proceso de participación de este cantón, ya que a través de los diferentes mecanismos de participación se podría alcanzar no solo la validez y eficacia del ordenamiento jurídico, sino principalmente la justicia en el mismo.

A partir del caso Cotacachi, el presente trabajo investigativo pretende formular una propuesta de presupuesto participativo a la luz de la democracia deliberativa, que permita que este mecanismo de participación sea adaptable a cualquier realidad social. Este procedimiento se estructura con tres actores: la sociedad civil, el gobierno local y la Asamblea de Unidad Cantonal en cuanto instancia de mediación y fiscalización de las políticas y la inversión públicas; y se caracteriza por cuatro aspectos: el diálogo entre los distintos actores, integración de todos los grupos sociales, el reconocimiento del derecho igual en el acceso a las libertades más básicas y la redistribución de recursos que limiten las desigualdades sociales.

Sin embargo, para establecer los términos justos de cooperación social es necesario realizar una mirada general de los aciertos y desaciertos de este instrumento de la democracia participativa y evaluar el papel que han desempeñado múltiples actores que han

intervenido en el modelo de gestión participativa de Cotacachi, principalmente dentro de la Asamblea de Unidad Cantonal desde su creación y a lo largo de la evolución que ha experimentado.

Esta investigación está dividida en dos partes: el trabajo científico desarrollado a través de varios autores que han aportado a la construcción de la democracia deliberativa; y el trabajo empírico construido a través del método cualitativo y observación participante. Para la reconstrucción histórica de este modelo de participación se realizaron entrevistas a Auki Tituaña, fundador de este proceso democrático, así como también a varios presidentes de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. Se utilizó además el método de observación participante durante las dos últimas Cumbres Cantonales (2015- 2016), es importante precisar que como cotacacheña he podido ser testigo de este proceso participativo desde el momento de su creación.

Desde luego, esta investigación ha tenido varias limitaciones, siendo la más importante la imposibilidad de revisar los archivos físicos, digitales y audiovisuales que deberían reposar en la Asamblea de Unidad Cantonal. Debido a la permanente confrontación entre este organismo y la Municipalidad, al cambio de administración y a la escasa asignación de recursos no existe una certeza de la ubicación y existencia de los archivos de este proceso desde 1996 hasta el 2013.

Finalmente, debo indicar que existe un interés personal en la presente investigación. La participación ciudadana, el trabajo de la colectividad, el voluntariado y la solidaridad, la distribución equitativa de recursos, el aporte permanente de organizamos internacionales, la construcción de organizaciones sociales locales y la responsabilidad compartida entre gobernantes y gobernados es la forma de gobierno cantonal con la que crecí. La democracia participativa es parte de la identidad del cotacacheño. Por estos motivos considero que esta experiencia única y llena de tanta riqueza, pero también de errores es necesario rescatarla ya no desde una visión política sino desde una visión científica.

CAPÍTULO I

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EJES CONCEPTUALES

1.1. CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DELIBERATIVO

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

De forma muy sucinta se explicará cada una de ellas:

De acuerdo a Jeremías Bentham, “...el principio de la utilidad significa que la acción política y legislativa debe tener como criterio la consecución de la máxima felicidad para el mayor número de personas.”³ El Estado es el responsable de crear o potenciar las condiciones apropiadas para que los individuos puedan buscar la felicidad; es decir, a través de un sistema representativo, los individuos pueden promover sus intereses. Entonces, la posibilidad de decisión no radica en los individuos, sino en sus representantes, pues, conforme a este autor no es posible armonizar los intereses individuales. Aunque el

² Carlos, Manuel Villabella, “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, (No. 25, ICI, 2010), 64

³ Josep, Colomer, *Teoría de la Democracia en el Utilitarismo*, <file:///C:/Users/Andrea/Downloads/Dialnet-TeoriaDeLaDemocraciaEnElUtilitarismoEnTornoAlPensa-26945.pdf>, 13, fuente consultada el 24/08/2016, 21:00.

pueblo sigue siendo el soberano, esta soberanía se encuentra limitada debido a que el poder reside en las instituciones estatales.⁴

En este sentido, el *utilitarismo* se caracteriza principalmente porque “el sistema democrático permite aumentar el bien, entendido en el sentido de que... la suma total de satisfacción de preferencias sobrepasa la frustración de ellas...”⁵, de este modo un valor social que satisface las preferencias de la mayoría puede verse maximizado en perjuicio de otro que represente la necesidad de la minoría. De esta forma, la democracia se convierte en un medio para que ciertos grupos mayoritarios perpetúen sus intereses sin que los derechos individuales constituyan límite alguno.

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

La organización de la sociedad es el elemento que, según Robert Michels, posibilita la generación de elites, debido a que en la sociedad siempre debe haber una jerarquización, pues las masas no tienen la capacidad de gobernar.⁷ No obstante, en razón de que “la clase gobernante siempre es menos numerosa que la gobernada y tiende a monopolizar todas las funciones políticas, mientras la segunda está sujeta al poder de la gobernante reduciéndose su labor a proporcionar los medios materiales de subsistencia del organismo político.”⁸

Hablamos de una clase dominante que centraliza todo el poder, sin embargo, no es característico de esta clase la constancia y permanencia, ya que ante los cambios sociales e

⁴ Josep, Colomer, *Teoría de la Democracia en el Utilitarismo*, 13- 20.

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

⁶ Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 116- 118.

⁷ Carlos, Goñi Apesteguía, *Las influencias en el elitismo en Gonzalo Fernández de la Mora*, Contrastes. Revista Internacional de Filosofía, vol. XIX-Nº2 (2014), 309, <http://www.uma.es/contrastes/pdfs/019/16-Goni.pdf>, fuente consultada el 24/08/2016.

⁸ Carlos, Goñi Apesteguía, *Las influencias en el elitismo en Gonzalo Fernández de la Mora*, 303.

históricos; “...la circulación de las elites es necesaria para que la sociedad no caiga, se atrofie y muera...”⁹

Una de las variantes del elitismo, es la concepción democrática *Pluralista*, la diferencia radica en que la primera se refiere a una élite que tiene el poder de decisión otorgado por los electores, mientras que en el pluralismo existen varias élites o grupos que se encuentran en competencia, donde las propuestas preferidas por los electores son las más populares guarden o no relación con la justicia¹⁰. “...esto puede tener consecuencias no deseadas, como el mantenimiento de desigualdades injustas entre los ciudadanos”¹¹, debido a que no existe garantía alguna de que los intereses de todos los individuos tengan el mismo peso y representación ya que estos grupos provienen de sectores específicos y no de toda la población

La sociedad civil a través del sufragio o de la conformación de organizaciones sociales que defiendan los intereses individuales o colectivos, manifiesta su aprobación o desaprobación de la gestión estatal¹², Así, “la teoría pluralista establece que la política gubernamental se deriva del compromiso de los grupos de interés, de forma tal que la formulación de políticas es el resultado de presiones y los cambios en el equilibrio social y político de las sociedades.”¹³El poder entonces, ya no se encuentra concentrado, sino disperso entre el Estado, grupos que representan intereses individuales y colectivos, gremios, asociaciones empresariales, etc., quienes retienen mayor o menor poder de acuerdo a las circunstancias económicas, políticas y sociales.

La *Concepción económica*, realiza un análisis de la democracia desde el principio de eficiencia (originario de las teorías económicas). “En este modelo, el gobierno y los partido son empresarios que venden políticas a cambio de votos, en vez de mercaderías a

⁹Carlos, Goñi Apesteguía, *Las influencias en el elitismo en Gonzalo Fernández de la Mora*, 307.

¹⁰ Eduard, Gonzalo y Ferran Requejo, “Democracia. Las razones de un sueño que genera monstruos” en *10 palabras clave en Filosofía Política*, Adela Cortina, directora, (España: Editorial Verbo Divino, 1998), 58.

¹¹Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 121.

¹² Zaida, Osto Gómez, *Los modelos contemporáneos de democracia y las teorías sociológicas del Estado, el poder y la sociedad civil*, 7-8, <file:///C:/Users/Andrea/Downloads/Dialnet-LosModelosContemporaneosDeDemocraciaYLasTeoriasSoc-3739718.pdf>, fuente consultada el 27/08/2016, 15:40.

¹³ Zaida, Osto Gómez, *Los modelos contemporáneos de democracia y las teorías sociológicas del Estado, el poder y la sociedad civil*, 7.

cambio de dinero.”¹⁴ Entonces la única pretensión de los partidos políticos es obtener y perpetuarse en el poder y la función social que estos deben cumplir pasa a un segundo plano.¹⁵

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

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

El consentimiento hipotético parte de que los ciudadanos buscan satisfacer inicialmente sus bienes primarios¹⁸. No obstante, están dominados por lo que Rawls denomina “velo de ignorancia” lo cual no le permite al individuo conocer sus verdaderas necesidades y, por tanto, tampoco las de la sociedad a las que permanece ajeno. Sin embargo, la facultad de decidir sobre el acceso a toda la sociedad a estos bienes primarios requiere el reconocimiento de dos principios:

1. El derecho igual en el acceso a las libertades más básicas y
2. Las desigualdades sociales y económicas han de ser limitadas mediante la distribución justa de recursos en la sociedad¹⁹.

¹⁴ Eduard, Gonzalo y Ferran Requejo, “Democracia. Las razones de un sueño que genera monstruos” 72.

¹⁵ Eduard, Gonzalo y Ferran Requejo, “Democracia. Las razones de un sueño que genera monstruos” 72- 74.

¹⁶ Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 112- 114.

¹⁷ Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 112- 113.

¹⁸ Los bienes primarios explicados por Rawls son de dos clases: de tipo social como la riqueza, las oportunidades y los derechos; y de tipo natural como los talentos, aptitudes, condición física y mental, etc. los bienes primarios constituyen medios para que una persona pueda alcanzar sus fines, siendo os más importantes, los derechos. Roberto, Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, (España: editorial Paidós, 2001), 37- 38.

¹⁹ Roberto, Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, 30 – 43.

Por su parte, el consensualismo real, sostiene que en las prácticas sociales se origina el consentimiento que debe ser justificado en principios morales ideales, lo que garantiza el respeto a los derechos individuales. Enfatiza en que el acto que origina el consentimiento debe ser voluntario, por tanto no podría pensarse en la obligatoriedad del voto.²⁰

La concepción democrática de la *Soberanía popular*, propugna la autonomía total del pueblo para alcanzar el autogobierno. Argumenta que la voluntad popular no podría afectar los derechos individuales o colectivos debido a que el pueblo siempre busca alcanzar el bien común, el pueblo a través del cumplimiento del contrato social genera un cambio de los individuos, pasando de intereses individualistas a la búsqueda de un sentimiento colectivo de justicia.²¹

Por su parte, el *Perfeccionismo* en cuanto concepción democrática, busca la transformación de los valores individuales a través del principio del buen gobierno, que sustenta que el gobierno potenciará las cualidades morales de los gobernados dirigiendo sus preferencias hacia el bien común. Este objetivo podrá ser alcanzado si el Estado promueve: 1. la adquisición de conocimiento y 2. la tendencia a la imparcialidad que evite en el individuo la búsqueda del autointerés, es decir, debe fomentar la satisfacción de bienes colectivos.²²

Entonces, “la misión del Estado es solo asegurar que ningún individuo menoscabe las condiciones para el ejercicio de la autonomía de los demás...”. En este sentido, el poder supremo lo tiene el pueblo aunque este sistema funcionará a través de una democracia representativa.²³

Finalmente, los *Enfoques dialógicos* buscan transformar las preferencias individuales a través de la deliberación, que permite desarrollar virtudes cívicas en los individuos, que deberán despojarse de sus intereses egoístas. Para tal efecto, el Estado deberá crear ambientes adecuados para que los individuos puedan empoderarse de su rol en la sociedad.

²⁰Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 128- 131.

²¹Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 133- 137.

²²Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 139 – 141.

²³Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 137, 138.

Aunque más de una teoría sostiene que el Estado no está facultado para intervenir en los intereses individuales y que por tanto debe ser un grupo de personas quienes tomarán las decisiones públicas, la legitimidad para gobernar un pueblo se alcanza a través de la concepción democrática que adquiere su pleno sentido cuando las decisiones de la vida pública se toman mediante la discusión de todos los ciudadanos, quienes tienen igual derecho de expresar su opinión. De este modo, una mayoría o una minoría no podrán afectar los intereses individuales debido a que el poder político del Estado pertenece al pueblo.

Carlos Nino, mediante el análisis de las limitaciones del consensualismo hipotético de Rawls y la reconstrucción cooperativa y discursiva de la soberanía popular de Habermas²⁴, propone una concepción deliberativa con un valor epistémico²⁵. Esta teoría sostiene que no se puede hablar de justicia sin necesariamente remitirse a la moral, razón pública, intereses individuales y regla de las mayorías, orientadas en una misma línea: la participación activa y permanente de ciudadanos con distintos intereses, pero unidos por el diálogo racional.

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

Para comenzar con el análisis de la justicia es necesario primeramente precisar que a cada sociedad le corresponde una concepción distinta de justicia cuyo trasfondo son las necesidades de los individuos.²⁶ Es así que la colectividad define como universales los

²⁴María, Cristina Reigadas, *La Democracia deliberativa habermasiana*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales “Gino Germani”, Revisado el 09/07/2016, 18:20 en www.catedras.fsoc.uba.ar/reigadas/pdf/.../Reigadas_Democracia_deliberativa.doc

²⁵Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 154 y siguientes.

²⁶ John, Rawls, *Teoría de la Justicia*, traducción de María Dolores González, 2006, 20 -25, <file:///C:/Users/Andrea/Documents/TESIS/john%20rawls%20teoria%20de%20la%20justicia.pdf>.

Fuente consultada 29/08/2016, 12:00

valores que considera fundamentales, sin descartar por supuesto, los diálogos interculturales entre sus diferentes integrantes.

Es decir, “Para entender plenamente una concepción de la justicia tenemos que hacer explícita la concepción de cooperación social de la cual se deriva...”.²⁷ En este sentido, se debe realizar una evaluación sobre las condiciones reales de los distintos sectores y sobre los parámetros de distribución de los derechos y deberes dentro de una sociedad. La justicia no puede estar sujeta a negociaciones políticas o al cálculo de intereses sociales.

Precisamente la cooperación se origina en la necesidad de obtener un equilibrio en las relaciones sociales, a través del aporte de las instituciones y la colectividad que permita igualar la situación inicial de los individuos. Para esto, la asignación de derecho y deberes deberá estar regida primordialmente por dos principios relacionados entre sí: igualdad y libertad. Entonces “... el concepto de justicia ha de ser definido por el papel de sus principios al asignar derechos y deberes, y al definir la división correcta de las ventajas sociales. Una concepción de la justicia es una interpretación de este papel... Estos principios regulan, pues, la selección de una constitución política y los elementos principales del sistema económico y social...”²⁸ (sobre este tema se volverá a analizar más adelante).

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

²⁷ John, Rawls, *Teoría de la Justicia*, 23.

²⁸ John, Rawls, *Teoría de la Justicia*, 24.

²⁹ Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 180

El proceso deliberativo procura garantizar la defensa de la libertad de pensamiento y conciencia y de la deliberación, para lo cual es necesario el intercambio de razones a favor o en contra de una propuesta que responda a las necesidades individuales y colectivas. De esta manera, los individuos pueden cambiar sus preferencias persuadidos por argumentos que persiguen estabilidad, equilibrio e igualdad para todos los individuos y no conforme a la simple idea de que lo que desea la mayoría es lo correcto. Con estas consideraciones, los acuerdos se construyen sobre la base de la universalidad e imparcialidad, ya que cada individuo es capaz de separar críticamente sus intereses que evolucionan con dirección hacia el bien común.

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

La “...deliberación es la forma de participación que puede dar protagonismo al pueblo en una democracia representativa.”³¹ Es así que la validación de los principios que asegura la justicia se da con la aceptación unánime de todos los individuos involucrados. La

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

³¹ Adela, Cortina, *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*. XIX Conferencias Aranguren. ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política (Universidad de Valencia, N.º 44, enero-junio, 2011), 16 <file:///C:/Users/asgalindo/Downloads/718-720-1-PB.pdf>, fuente consultada 20/11/2015, 19:00

tarea ahora, es establecer principios que permitan identificar si la dirección que se ha tomado es la adecuada, aquellos que construirán la estructura básica de la sociedad.³²

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

De esta manera, la deliberación implica “...que los ciudadanos sean *políticamente iguales*, en el sentido de que traspasen al menos un umbral mínimo de «funcionamiento político» y de «libertad social efectiva»”³⁴. La igualdad política nace a partir del Art. 11 núm. 2 de la Constitución, a la que Alexi llamaría “igualdad de iure”³⁵. Sin embargo, si se pretende reparar la situación social de individuos o grupos de individuos que se han mantenido en una permanente inferioridad política y social, es necesario “superar la idea de justicia distributiva... de acuerdo con la cual lo que cada uno obtiene es justo, si es que los beneficios o posiciones en cuestión eran también asequibles para los demás... el esquema de justicia no se encuentra satisfecho con una mera igualdad de oportunidades.”³⁶ Entonces, a partir de mecanismos (como el incremento del presupuesto participativo de acuerdo a la aplicación de indicadores), que promuevan el protagonismo de los ciudadanos y que les atribuya funcionamiento político, se asegura una igualdad social efectiva. Por lo tanto, adquieren importancia las consecuencias prácticas de la acción estatal, es decir, la “igualdad de hecho”³⁷, ya que es a partir de las condiciones fácticas que se puede determinar quiénes efectivamente gozan de los derechos. “Este principio está sujeto a la

³² Erik, Olin Wright, *Los puntos de la brújula*, <http://www.ssc.wisc.edu/wight/PuntosBrujula—NLR41.pdf>. fuente consultada el 25/11/2015, 19:00.

³³ John, Rawls, *La idea de una razón pública*, (Universidad de Harvard: 1993), 19. revisado 11/07/2006, 10:30. file:///C:/Users/Andrea/Documents/TESIS/La%20razón%20pública%20Rawls.pdf.

³⁴ Adela, Cortina. *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*, 17.

³⁵ Robert. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1993. versión española de Ernesto Garzón Valdés de la obra original, aparecida en 1986), 402 y sigs.

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

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

excepción de que la desigualdad contribuya positivamente a satisfacer el interés de los menos favorecidos.”³⁸

Es así que adquiere relevancia el principio de reciprocidad, debido a que para garantizar la igualdad se requiere tratar los intereses de los distintos individuos como si fueran los intereses de una misma persona. Si bien las necesidades propias no dejan de ser importantes, se vuelve una prioridad pensar en asuntos políticos, así el accionar de un individuo se valora sobre las necesidades colectivas entendiendo que la adopción de intereses colectivos no puede afectar los intereses particulares. En este sentido, tomando en cuenta la diversidad social, se impulsa una “economía del desacuerdo moral...esta economía del desacuerdo moral lleva a ahorrar desacuerdos, y contiene los medios para la autocorrección.”³⁹

La deliberación de una sociedad diversa enriquece las decisiones políticas pues permite descubrir intereses y preferencias logrados a partir de la argumentación, como medio de autocorrección, lo que constituye un límite a la parcialidad. Las decisiones son válidas si alcanzan la conformidad de todas las personas afectadas, es decir, “... si alcanzan los presupuestos formales y procesales de una práctica discursiva...”⁴⁰

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

“La democracia deliberativa se presenta como el modelo adecuado para expresar la *autonomía igual* de los ciudadanos en la esfera política... pero también para promover la

³⁸Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 125.

³⁹Adela, Cortina. *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*. 25.

⁴⁰Carlos, Nino. *La Constitución de la democracia deliberativa*, 1997. 161.

⁴¹Carlos, Nino. *La Constitución de la democracia deliberativa*, 159.

⁴²Adela, Cortina. *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*, 22.

agencia, indispensable para el desarrollo de las capacidades básicas...”⁴³. Si bien la deliberación permite llegar a una decisión conjunta, cada individuo mantiene su autonomía, sus intereses, su opinión o preferencia política, propio de sociedades pluralistas. De esta forma, la imposición resulta inadmisibles principalmente si es fomentada por la autoridad de turno. Se busca conjugar la autonomía individual y la soberanía popular.⁴⁴

A pesar de esto, los representantes elegidos por la colectividad para ocupar una dignidad pública, en el manejo de los recursos públicos especialmente, confunden su voluntad con la voluntad del pueblo, relegando la señal más mínima de oposición que procede de otro sector⁴⁵. Es así que se generan grupos poderosos que podrían manipular la deliberación desde un poder político y mediático con la capacidad y los recursos para imponerse al poder popular.

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

1.1. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

La democracia deliberativa es entonces, diálogo, discusión y negociación política⁴⁶. “En la democracia, el continuo debate político se convierte en condición para la supervivencia de las instituciones libres”⁴⁷. Este es el caso del presupuesto participativo, concebido como “...un proceso regularizado de intervención permanente de los ciudadanos

⁴³Adela, Cortina *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*. 17.

⁴⁴Adela, Cortina. *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*. 17.

⁴⁵Luigi, Ferrajoli, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, (Madrid: Editorial Trotta, 2001), 47.

⁴⁶La negociación contribuye al carácter epistémico de la democracia deliberativa, en el caso de no conseguir unanimidad en las decisiones, es necesario reforzar el procedimiento argumentativo que permita llegar a acuerdos donde los grupos minoritarios sigan siendo partícipes en el proceso de negociación que subyace a la argumentación. Carlos, Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 176- 177.

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

en la gestión municipal. Según un modo de funcionamiento formalizado de manera muy minuciosa...”⁴⁸.

El presupuesto participativo es el elemento esencial del contrato público latente en las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos⁴⁹, a partir del cual se determina las prioridades para la inversión pública y el seguimiento y control de las mismas que atiendan al sentido colectivo de la justicia, así los recursos se redistribuyen prevaleciendo los requerimientos que satisfagan los bienes primarios de todos los ciudadanos.

Más que un reconocimiento jurídico, el presupuesto participativo requiere la construcción de una gobernabilidad democrática local donde la ciudadanía se muestra de acuerdo con la necesidad de ser incluida en el sistema político; independientemente de sus preferencias una vez que el individuo se apropia de su lugar en la sociedad, es capaz de identificarse con los intereses de grupo aceptando la diversidad social y promoviendo un proceso de construcción de identidad⁵⁰.

Efectivamente, “...como afirman Habermas o Bohman, en una sociedad democrática los ciudadanos deben ser a la vez destinatarios y autores de las leyes, la única forma de hacer esto posible en una democracia representativa es que el legislador ofrezca razones públicas a favor de la legislación y los ciudadanos deliberen públicamente sobre su legitimidad.”⁵¹Entonces, la democracia deliberativa, es un elemento que busca conseguir equidad y neutralizar el poder de ciertas minorías (que no representan a la totalidad de la población) interesadas en mantener la parcialidad y perpetuar sus intereses, devolviéndole al pueblo el poder, “se crea así un círculo virtuoso donde el pueblo aprende a ejercer mejor su soberanía.”⁵²

⁴⁸Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia Participación. El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. (España: El Viejo Topo. 2003), 27.

⁴⁹ Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 25.

⁵⁰ Oscar, Mejía Quintana, *Estatuto epistemológico de la filosofía del derecho contemporáneo*, (Bogotá: Ibañez, 2009), 188- 191.

⁵¹ Adela, Cortina, *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*, 16.

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

Sin embargo, en el proceso de construcción del presupuesto participativo, en cuanto forma de co-gobierno, las razones públicas también deben ser propuestas por los ciudadanos. Al respecto, Jhon Rawls señala: “La razón pública, pues, es pública de tres maneras: como razón de los ciudadanos en cuanto tales, es la razón del público; su objeto es el bien público y cuestiones de justicia fundamental; y su naturaleza, su contenido, es público, y está dado por los ideales y principios expresados por la concepción de la justicia política que tiene la sociedad, ideales y principios desarrollados, sobre esa base, de un modo abierto y visible.”⁵³

La razón nace en los ciudadanos comprometidos⁵⁴, en el diálogo y la argumentación que determinará el orden de las prioridades de una sociedad y la decisión de las mismas. El consenso es el parámetro para determinar la justicia o injusticia de la elección de una medida respaldada con argumentos que permitan sostener racionalmente la preferencia de una propuesta respecto de otras, de este modo se alcanza la legitimidad. Lo que se persigue principalmente es fomentar una inversión pública más pensada, que atienda principalmente las necesidades de sectores prioritarios, que no se limite al plan de obras públicas, sino que se extiende a competencias del estado central que han sido desatendidas.

El presupuesto participativo se construye sobre la base de un gobierno efectivamente popular que prevea procedimientos a través de los cuales se trasladen responsabilidades y poder a la ciudadanía en general y a sus organizaciones, de lo contrario se convertiría en un procedimiento burocrático más. Se busca, entonces, generar nuevos espacios en la estructura institucional del estado a través de la gestión compartida entre la municipalidad y la sociedad.⁵⁵ La democracia así vista no se opone a la buena gestión de la administración seccional, por el contrario, permite atender más de cerca las necesidades de la población.⁵⁶

⁵³Jhon, Rawls, *La Idea de una razón pública*, file:///E:/TESIS/La%20razón%20pública%20Rawls.pdf, fuente consultada el 23/05/2016, 20:44.

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

⁵⁵ Marcelo Kunrath y Flávio Sacco, “El Presupuesto Participativo en Brasil: Un Abordaje Crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS” en *Democracia y Presupuestos Participativos*, (Barcelona: Icaria Editorial, 2003), 40.

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

Se podría afirmar que el presupuesto participativo justificado desde la democracia deliberativa, se identifica con la «concepción política de la justicia» que expresa tres contenidos: “... primero, la concepción de la justicia define ciertos derechos, libertades y oportunidades básicos ...; segundo, otorga una prioridad especial a esos derechos, libertades y oportunidades, particularmente frente a las apelaciones al bien general y a los valores perfeccionistas; y tercero, proclama medidas tendentes a asegurar a todos los ciudadanos medios adecuados para cualquier fin que les permitan hacer uso efectivo de sus libertades y oportunidades básicas.”⁵⁷

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

1.2. PROCESO DELIBERATIVO

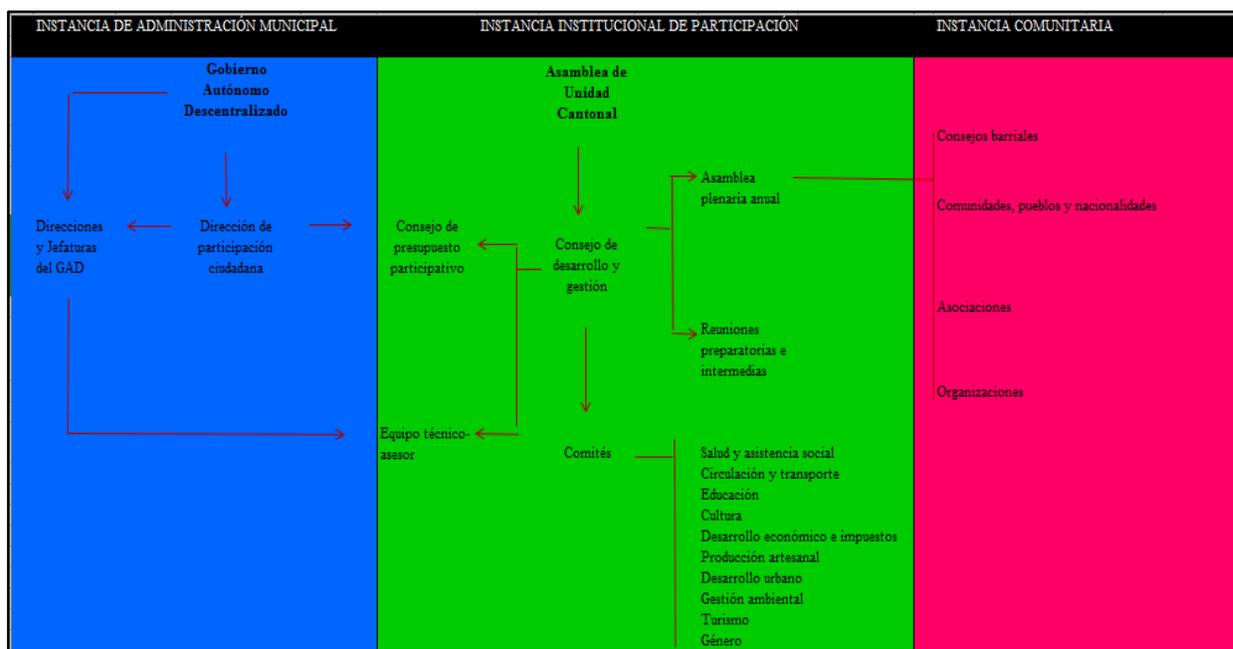
Cuando una sociedad es libre se aceptan distintas propuestas, distintas concepciones que deben compartir los principios de justicia. Para esto es necesario descubrir acuerdos o construirlos a partir de la discusión y el diálogo que debe estar sujeto a un conjunto determinado de reglas, y es que la práctica de la democracia crea instituciones que se encuentran orientadas hacia cierto fin, la justicia.

“No existe un procedimiento que nos diga que es lo justo aunque si existen procedimientos que nos puedan ayudar a llegar a resultados equitativos.”⁵⁸ En este sentido, en las líneas siguientes se realizará una exposición de las instituciones y la estructura del presupuesto participativo, construida a partir del modelo de gestión de las ciudades de Porto Alegre – Brasil y Cotacachi – Ecuador.

⁵⁷ Jhon, Rawls, *La Idea de una razón pública*, 13.

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

El presupuesto participativo tiene componentes técnicos, sociales y políticos en la gestión participativa, por tanto, el diseño, ejecución y fiscalización del mismo están determinados por tres instituciones básicas: el órgano municipal (representación del ejecutivo); la comunidad que pueden ser individuos, asociaciones, comités o consejos que gozan de autonomía; y un órgano mediador que permita y facilite el diálogo entre la comunidad y el gobierno local cuya característica principal es la independencia; de acuerdo a la siguiente estructura⁵⁹:



Fuente: Boaventura de Sousa, Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. Elaboración propia

1.2.1. Autoridad democrata

La autoridad elegida por voto popular no goza de voluntad sino de representación,⁶⁰ por esta razón su accionar debe limitarse a establecer parámetros generales de intervención

⁵⁹ Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 29- 32.

⁶⁰ Amelia, Valcárcel, “Estado”, en *10 palabras clave en Filosofía Política*, Adela Cortina Editora, (España: Editorial Verbo Divino, 1998), 146 – 149.

de la verdadera voluntad, es decir, el poder popular. Se requiere una reducción del poder estatal incompatible con la idea de democracia deliberativa. En este sentido, deberá crear o facilitar la creación de instituciones que orienten el ejercicio pleno de los derechos de participación de todos los individuos.

La Administración municipal, a través de la Dirección de participación ciudadana y con el respaldo de las direcciones y jefaturas técnicas brindará asesoría a las instancias de participación para que se genere los espacios de diálogo. Si el Alcalde, el Concejo Municipal, los Presidentes de las Juntas Parroquiales o los funcionarios municipales quieren tener participación y protagonismo en la construcción del presupuesto participativo lo harán siempre que representen sus intereses como ciudadanos mas no como funcionarios estatales.

1.2.2. Asamblea de Unidad Cantonal

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

Su objetivo principal es a través del proceso deliberativo como ideal de justificación política, permitir que los intereses de los individuos puedan evolucionar para alcanzar el bien común; para esto adoptará un rol de mediador entre la colectividad y el gobierno seccional. Este organismo goza de autonomía y estará estructurada de la siguiente forma:

Consejo de Desarrollo y Gestión. - Es la máxima instancia ejecutiva de la Asamblea de Unidad Cantonal, se encarga principalmente de dar funcionalidad y fiscalizar las resoluciones que se tomen en las dos asambleas generales, resoluciones que tiene el carácter de vinculantes o de cumplimiento obligatorio para el Alcalde y el Consejo

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

Municipal. Estará formado por los representantes de cada parroquia, quienes elegirán al presidente y vicepresidente⁶², los demás tendrán la calidad de vocales, su mandato durará dos años. Para la aprobación de cualquier decisión se requiere la comparecencia de todos los miembros del Consejo.

Consejo de Presupuesto participativo. - Es el principal órgano participativo. Estará conformado por los delegados de la ciudadanía, los mismo que serán elegidos por el lapso de un año, su función principal es proponer, supervisar y decidir respecto de los gastos del presupuesto participativo, es decir, se encargarán de establecer las prioridades y en aplicación de los indicadores, distribuir los recursos de acuerdo a las necesidades de cada sector; para tal efecto debe mantener un diálogo constante con la Dirección de participación ciudadana municipal.

Equipo técnico y asesor. -Está compuesto por ex Alcaldes y ex Presidentes de la Asamblea de Unidad Cantonal, además de especialistas contratados por la Asamblea de Unidad Cantonal, quienes trabajarán conjuntamente con las diferentes direcciones y jefaturas de la municipalidad para proporcionar un criterio más específico a los representantes del Consejo de Desarrollo y Gestión y del Consejo de Presupuesto Participativo en el desarrollo, control y seguimiento del presupuesto aprobado.

Comités intersectoriales.- Son órgano con funciones de consulta y control, su objetivo es ampliar el compromiso de los movimientos populares en las actividades del presupuesto participativo así como también en las demás actividades que permitan la funcionalidad de los mecanismos de democracia participativa, directa y comunitaria.⁶³

1.2.3. Comunidad Consciente

A través de la deliberación es posible construir un nuevo pacto social que busque expandir los intereses individuales hacia el bien común (intereses universales); esto se logra

⁶² La elección del presidente y del vicepresidente del Consejo de Desarrollo y Gestión se realizará de acuerdo al sistema de mayoría absoluta, es decir el 50% más 1 de los representantes de las parroquias urbanas y rurales

⁶³Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 42

en el momento en el que cada ciudadano tiene una apreciación más amplia de su propia realidad y la de los demás, "...producto de aprendizajes basados en el intercambio de roles y razones, mediante el cual él sí mismo asume el punto de vista del otro, se pone a sí mismo como un otro, toma distancia crítica de sí mismo, anticipa las consecuencias de las decisiones tomadas y finalmente, modifica su posiciones..."⁶⁴ Se puede decir entonces que, "... la falta de imparcialidad no se debe a menudo a inclinaciones egoístas de los actores en el proceso social y político, sino a la mera ignorancia del contenido de los intereses de los demás."⁶⁵

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

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

Pero, no solo los individuos son parte de la colectividad, desempeñan un rol trascendental las asociaciones y movimientos sociales conformados ante la necesidad de reivindicar y dar respuesta a las carencias en que han vivido grupos determinados, que por acción u omisión del Estado y el sector privado se han vulnerado los derechos individuales

⁶⁴ María, Cristina Reigadas, *La Democracia deliberativa habermasiana*, 3.

⁶⁵ Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 168.

⁶⁶ Boaventura, de Sousa Santos, *Derecho y emancipación*, (Ecuador: Corte Constitucional, 2011), 96.

⁶⁷ Adela, Cortina, "Sociedad civil", en *10 palabras clave en Filosofía Política*, Adela Cortina Editora, (España: Editorial Verbo Divino, 1998), 382.

y colectivos. De este modo, la comunidad consiente “...buscan afirmar identidades colectivas y promoviendo un locus democrático, descentralizado y participativo...”⁶⁸

1.2.4. Asambleas Generales

Debido a que el sistema de presupuesto participativo se configura en función de desarrollo cantonal y atendiendo a la división político administrativa del territorio, cada cantón se dividirá en parroquias y estas últimas en barrios, comunidades, pueblos o nacionalidades, que se aplicará tanto en la zona urbana como la rural.

Así mismo, para un eficiente desarrollo metodológico es necesario establecer áreas o temáticas relevantes para la discusión del presupuesto participativo, como: salud y asistencia social, circulación y transporte, educación, cultura, desarrollo económico e impuestos, producción artesanal, desarrollo urbano, gestión ambiental, turismo, género, etc., que serán definidas de acuerdo a las necesidades de cada sector.⁶⁹

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

La primera asamblea tiene 3 objetivos: 1. Evaluar la gestión del presupuesto anterior, 2. Determinar las prioridades temáticas de acuerdo a cada barrio o comunidad; y 3. Elegir a los delegados y consejeros que representarán los intereses de cada sector. La elección de los Delegados para el Consejo del Presupuesto Participativo se realizará conforme a la siguiente regla: un representante por cada 10 asistentes; por su parte, la

⁶⁸ Antonio, Carlos Wolkmer, *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*, (Sevilla: David Sánchez Rubio y Juan Carlos Suárez Villegas editores, 2006), 128.

⁶⁹ Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 34.

⁷⁰ Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 32.

elección de los Consejeros del Consejo de Desarrollo y Gestión será de acuerdo a la siguiente regla: un representante de las parroquias urbanas y uno de las parroquias rurales.⁷¹

Las reuniones preparatorias se desarrollarán durante el primer trimestre del año en cada barrio o comunidad (antes de que tenga lugar la primera asamblea). Estas representarán el inicio del proceso deliberativo y la elección de los delegados y consejeros; se contará con la participación de la Asamblea de Unidad Cantonal, institución encargada de organizarlas y la colectividad. En estas reuniones se discutirá sobre los bienes primarios que se deben satisfacer en cada localidad, se deberá congregarse a todos los afectados quienes han de tener un enorme protagonismo, por lo tanto, se prescindirá de la asistencia de la municipalidad⁷². Esto garantiza una participación importante de la sociedad en la vida pública y las decisiones de la vida pública dando un verdadero sentido a la palabra democracia, debido a que lo que legitima a la comunidad política son los ciudadanos deliberando conjuntamente sobre lo justo e injusto sin que el Estado interfiera o manipule sus decisiones.

Entre la primera y segunda asamblea general se efectuarán las reuniones intermedias, que a diferencia de las anteriores contemplan la presencia de la administración municipal, a través de la Dirección de Participación ciudadana, y de ser necesario un apoyo técnico se invitará a las demás dependencias municipales; pero en estas no concurrirá toda la colectividad sino únicamente los delegados de cada barrio y comunidad con el acompañamiento de la Asamblea de Unidad Cantonal. En estas reuniones se escogerá las necesidades de cada sector, que conforme a lo explicado líneas atrás, se resumirá en tres pasos:

- i. Proponer la ejecución de un bien primario, de acuerdo a las prioridades establecidas para ese año, indicando la forma en cómo podría materializarse.

⁷¹Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 35, 36. Desde luego, esta división deberá atender a la realidad demográfica y geográfica de cada cantón, Porto Alegre maneja distritos y microdistritos; Cotacachi debido a las características del territorio y a los asentamientos étnicos ha realizado una división por zonas (urbana, andina y subtropical). Es necesario enfatizar que estos representantes en ningún caso podrán ser las autoridades elegidas por voto popular para ocupar las dignidades de Alcalde, Concejales, Presidente de la Junta Parroquial, Vocales, etc.

⁷² Boaventura de Sousa, Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 35.

- ii. Permitir y promover el intercambio de argumentos, es decir, dar lugar a la deliberación, y de ser el caso a la negociación.
- iii. Elaborar un boceto del acuerdo, estableciendo la responsabilidad y compromiso que asume la colectividad, la Asamblea de unidad cantonal y la municipalidad, el mismo que será presentado en la segunda asamblea general para su aprobación.

Las prioridades que podrían presentarse y que cambian de acuerdo a la satisfacción de las mismas en cada sector, podrían ser: saneamiento básico (sistema de agua potable y alcantarillado), pavimentación, adoquinado, transporte y circulación, medio ambiente, salud, asistencia social, vivienda, planificación urbana, educación, deporte y áreas de ocio y desarrollo económico.

A cada prioridad se le atribuye un valor, siendo la más urgente 5 y la última prioridad 1,⁷³ conforme el principio de proporcionalidad. De esta forma, la distribución de los recursos de inversión y la determinación de criterios para la toma de decisiones, en cuanto actos de poder público, estarán sometidos a un control popular. Es claro que no se trata de sopesar en concreto las prioridades de inversión, sino de construir argumentos que refuercen una prioridad por los beneficios que determinado bien primario traería.

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

- Idoneidad. - Es la adecuación de la medida limitativa al fin perseguido, es analizar si la intervención es utilizada como un medio adecuado para alcanzar el fin perseguido. ¿Esta prioridad satisface mejor el bien primario en cuestión?
- Necesidad. - La medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite, este principio exige una búsqueda de alternativas con un rango de idoneidad, adecuadas para alcanzar la justicia. ¿Existen medios alternativos que permitan un mejor acceso al bien primario?

⁷³ Boaventura de Sousa, Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 37, 38.

- Proporcionalidad en sentido estricto. - corresponde a la proporcionalidad entre la medida limitativa de un derecho y el concreto derecho o interés jurídico que pretende garantizarse con aquel límite. Se deberá realizar un balance entre el grado de intervención y el grado de realización del bien primario. ¿Los beneficios que produciría la aplicación de esta prioridad no serían superiores a los costos que ella acarrea tomando como unidad de medida a los derechos constitucionales?,⁷⁴ los derechos pueden descalificar las decisiones colectivas que los ignoren.

De acuerdo al siguiente ejemplo:

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

<i>Prioridades de inversión</i>	<i>Valor</i>
<i>Planificación urbana</i>	1
<i>Educación</i>	4
<i>Deportes y ocio</i>	2
<i>Vivienda</i>	2
<i>Salud</i>	4
<i>Saneamiento básico</i>	2

Educación 4

Contratación de docentes especializados en atención a personas con discapacidad

Salud 4

Creación de un centro de rehabilitación física

⁷⁴ Laura, Clérico, “El examen de proporcionalidad: entre el exceso por acción y la insuficiencia por omisión o defecto”, en Miguel, Carbonell, *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 125- 176.

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

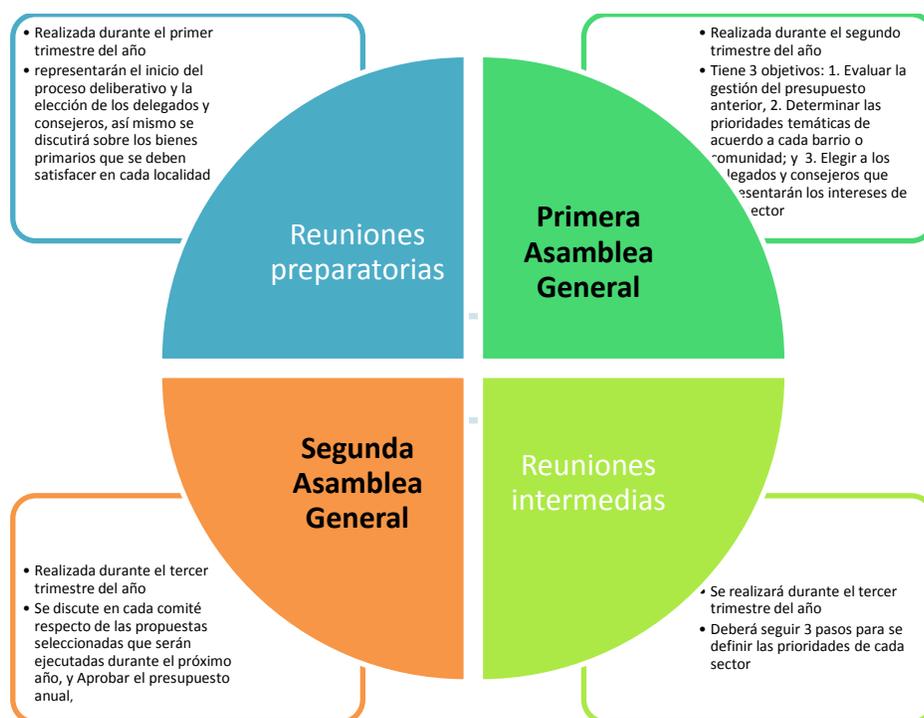
1. Idoneidad: La creación de un centro de rehabilitación física satisface mejor el derecho de rehabilitación integral que la contratación de docentes especializados en atención a personas con discapacidad.
2. Necesidad: Las dos prioridades de inversión de algún modo podrían satisfacer el bien primario, sin embargo, a pesar de que un docente especializado en atención a personas con discapacidad podría apartar en el desarrollo intelectual de las personas con discapacidad, la creación de un centro de rehabilitación física aportaría más en la rehabilitación integral no solo de las personas con discapacidad sino de todos los ciudadanos que tengan algún tipo de lesión.
3. Proporcionalidad en sentido estricto: Si bien la contratación de docentes especializados se adecúa a dos bienes primarios: salud y educación, la atención es exclusiva para las personas con discapacidad. Un centro de rehabilitación física satisface únicamente el bien primario salud de las personas con discapacidad, pero se extiende a todos los ciudadanos que necesiten hacer rehabilitación física.

La segunda asamblea general, es coordinada y presidida por la Asamblea de Unidad Cantonal y sus dependencias, podrá participar toda la comunidad, asistirá también el Director financiero del Gobierno Autónomo Descentralizado y de ser necesario el equipo técnico de la municipalidad. Tiene dos objetivos fundamentales: 1. Discutir en cada comité respecto de las propuestas seleccionadas que serán ejecutadas durante el próximo año, y 2. Aprobar el presupuesto anual, así como establecer ciertas directrices en cuanto a su aplicación, para el Alcalde y el Consejo Municipal.⁷⁵

Estará organizada de la siguiente manera: Durante el primer día se conformarán las mesas de diálogo de acuerdo a cada una de las áreas temáticas, en cada mesa se realizará una exposición de las peticiones jerarquizadas que en esa área se ha aprobado para

⁷⁵ Boaventura de Sousa, Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 32.

determinado sector a fin de luego de las observaciones de los participantes se realice los ajustes correspondientes. En el segundo día se realizará la plenaria, donde los delegados del Consejo de Presupuesto Participativo pondrán en conocimiento de todos los ciudadanos las peticiones aprobadas y las responsabilidades que para su ejecución asumirán la Asamblea de Unidad Cantonal, la municipalidad y la colectividad.⁷⁶



Fuente: Boaventura de Sousa, Santos, *Ibíd.* Elaboración propia

1.2.5. Implementación de indicadores

La justicia supone necesariamente, como ya se ha explicado, la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos, cuyo resultado final sea beneficiar a los menos favorecidos. Para esto se requiere no solo de la voluntad política del Estado, sino también del empoderamiento de los ciudadanos, que no solo piensen en ser beneficiarios de políticas

⁷⁶ Boaventura de Sousa, Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 41.

del Estado, sino que tengan una posición de sujetos titulares que demandan al Estado el cumplimiento de estas obligaciones, proceso que se lleva a cabo a través del presupuesto participativo.

Es necesario, para ello precisar cuál es el alcance mínimo del bien primario, y cuál es la responsabilidad del Estado sobre ese contenido mínimo a partir de estándares interpretativos que debe añadir una herramienta que permita establecer condiciones, procesos y resultados; los indicadores son herramientas que marcan un punto muy importante que tiene que ver con las condiciones de vida.

El problema en la aplicación de los bienes primarios que en su mayoría son Derechos Económicos, Sociales y Culturales no está en la generación de recursos, sino en la correcta utilización de los mismos. Existe una diferencia abismal entre el significado de gasto público y la calidad del gasto, lo cual puede conducir el proceso de garantía de derechos a diferentes tipos de resultado. Es por ello que los indicadores no siempre van a dar una muestra clara de la situación en la que se encuentra el desarrollo, garantía y materialización de los DESC, pues no necesariamente un aumento en el gasto público significa una mejor garantía de derechos.

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

El punto que se pretende resaltar es que es imprescindible que se tomen en cuenta varios matices importantes que proporcionan los indicadores y que condicionan la efectividad de la justicia. Lo que hace que los indicadores sean efectivos es que no son parámetros jurídicos únicamente, sino también son sociales, lo que lleva a una percepción

más adecuada de la realidad. Los indicadores son una herramienta de cambio y transformación, no utilizar es no cumplir el mandato constitucional.

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

El mecanismo de indicadores, como parte del sistema del presupuesto participativo, es uno de los ejes fundamentales desde el cual también se puede medir el grado de cumplimiento (de las peticiones aprobadas para ese año) por parte de las instancias: municipal, participativa y la comunidad; esencialmente, es un parámetro de fiscalización en razón de que establece la información de resultado que se debe presentar en la rendición de cuentas del año siguiente, para verificar la garantía de estos derechos. Cuando la Asamblea de Unidad Cantonal elabore el informe en el cual detalla de manera pormenorizada su situación en cuanto a derechos, de acuerdo a los indicadores antes mencionados, deberá verificar el cumplimiento de los principios de la democracia deliberativa.

CAPÍTULO II

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI. HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1. EL PROCESO PARTICIPATIVO EN COTACACHI – ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI

Una definición mínima de democracia, de acuerdo a Norberto Bobbio, se apoya en tres condiciones que debe contener de forma primordial: 1. Un conjunto de reglas que determinan quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos, 2. Otorgar la potestad (derechos) a los individuos para tomar decisiones de forma directa o indirecta, 3. Los individuos deben proponer alternativas reales para que puedan ser seleccionadas por la colectividad.⁷⁷ Sin embargo, bajo los lineamientos de su concepción tradicional, la democracia solamente ha desempeñado un rol que le ha permitido elegir representantes por medio de una mayoría expresada mediante el sufragio y, por otra parte, establecer las reglas a través de las cuales los representantes tomarán las decisiones de la vida pública. Esta cuestión resulta trascendental al hablar de la legitimidad de un gobierno pues la voluntad política está reservada para una minoría y la participación del pueblo se limita al sufragio.⁷⁸

En el Ecuador, dentro de un clima de oposición a esta visión reducida y excluyente de la democracia, aparecen y se desarrollan procesos sociales, cuyo objetivo era precisamente reivindicar el concepto de sociedad civil a través de la vinculación de todos los miembros de la comunidad en las decisiones públicas. Esto permitió que se experimente con más fuerza la configuración de una nueva estructura de gobierno local orientada a una

⁷⁷ Norberto, Bobbio, *El futuro de la democracia*, (México: Fondo de cultura económica, 1986), 14-15, <https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>, fuente consultada el 01/09/2016, 12:00.

⁷⁸ Ferrajoli a esta forma de democracia la ha denominado democracia procedimental o formal, las decisiones se acogen atendiendo a quien, el pueblo y sus representantes; el cómo, a través de las reglas que se han impuesto para el efecto; pero el qué se decide resulta irrelevante. Luigi, Ferrajoli, *Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías*, <file:///E:/TESIS/Ferrajoli%20Democracia.pdf>, fuente consultada el 22 de agosto de 2015, 11:00

mejor distribución del poder y de los recursos, a una democracia con mayor participación ciudadana.

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

La Asamblea de Unidad Cantonal entonces, se crea como una estructura adecuada para demandar la redistribución del poder mediante la activación de varios mecanismos que exigen una participación inclusiva e incluyente de la colectividad. Inicia con la construcción de un tejido social organizativo, que atribuye valor a los planteamientos del ciudadano del sector urbano y rural, debido a que un cambio estructural en el ámbito económico y social en Cotacachi más que recursos económicos requería de la activación misma de su capital humano. Tal como lo dice Auki Tituaña⁷⁹, fundador de la Asamblea de Unidad Cantonal:

“La idea era que hagamos una gran minga un trabajo voluntario para generar las condiciones de tener este capital social porque yo soy del criterio de que puede haber plata, capital financiero, pero si no hay capital social no se llega muy lejos, se hará una obra más bonita que otra, o se resolverá un problema material pero el capital social tiene una riqueza mayor, la parte espiritual, los sueños, la alegría de tener una sociedad una ciudad unas comunidades organizadas trabajando, dinámicas y construyendo una colectividad de diálogo de respeto y de compañerismo.”⁸⁰

La primera Asamblea de Unidad Cantonal es convocada por el ex Alcalde Auki Tituaña con el objeto de generar un proceso de planificación para el desarrollo local. Esta primera sesión tuvo una gran participación de la sociedad civil y de las pocas organizaciones existentes en Cotacachi, quienes demandaban obras en su sector a la

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

⁸⁰Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña. Ex Alcalde del GAD de Cotacachi.

administración. Por esta razón fue necesario formar reuniones de trabajo y comisiones para establecer responsabilidades. Este proceso se construyó sobre la base de un diagnóstico socioeconómico general que duró ocho meses. Para el efecto se conformaron diez talleres de diagnóstico participativo en las zonas: urbana, andina y subtropical⁸¹, se desarrollaron dos foros de medio ambiente y finalmente se evaluó la estructura organizacional de la municipalidad.⁸² Entonces tiene lugar a la segunda Asamblea de Unidad Cantonal que invita a la comunidad a superar, a través de la participación, la crisis económica, política, social y ambiental que enfrentaba el cantón a través de la elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal. “Es así que el Municipio de Cotacachi, junto con la sociedad civil organizada, empiezan a sentar las bases para la creación de la Asamblea de Unidad Cantonal como un espacio de expresión ciudadana...”⁸³ institución que se convirtió en el máximo órgano de representación, consulta y fiscalización de los actos del poder público y principalmente a la administración de recursos públicos.

Sin contar con un marco jurídico nacional, la Asamblea de Unidad Cantonal asumió varias funciones, como la emisión de políticas públicas contenidas principalmente en el plan de desarrollo cantonal, resoluciones con carácter vinculante para el Alcalde y el Concejo Municipal y ordenanzas; la potestad de tomar decisiones públicas que afecten a todo el cantón luego de un proceso de discusión y consenso; la planificación cantonal; la generación de espacios para la rendición de cuentas; la fiscalización de la inversión pública bajo el acompañamiento de técnicos locales, nacionales e internacionales, “...varios directores del Municipio acompañaban en los concejos y en los trabajos de algunos comités, de hecho, eran un soporte técnico, y cuando no teníamos desde el Municipio echábamos mano de las organizaciones de cooperación internacional las ONGS que estaban

⁸¹ Debido a la extensión territorial, el cantón Cotacachi está organizado en tres zonas: la zona urbana (comprende las dos parroquias urbanas: San Francisco y El Sagrario, y el área urbana de la parroquia rural de Quiroga), la zona andina (formada por las parroquias rurales de Quiroga- excepto el área urbana-, Imantag, y las comunidades rurales de la cabecera cantonal) y la zona subtropical (se encuentran las parroquias rurales de Apuela, Cuellaje, García Moreno, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera y Vacas Galindo). file:///C:/Users/Andrea/Downloads/PDOT_Cotacachi.pdf, Fuente consultada 20/08/2016, 16:00.

⁸² Equipo técnico Proyecto IBIS- UNORCAC, *Plan de desarrollo del cantón Cotacachi*, (Cotacachi: Asamblea de Unidad Cantonal, tercera edición, 2002), 19.

⁸³ Auki, Tituaña Males, “Cotacachi ejemplo de democracia participativa y desarrollo local en el cantón Cotacachi, Imbabura- Ecuador”, en *Pueblos indígenas y educación N° 56*, (Quito: Ediciones Abya Yala, 2005), 19.

aquí trabajando, entonces se fortalecían esos comités..”⁸⁴ Así mismo, se creó un lugar más en el Concejo Municipal que inició con voz y que posteriormente se le concedió el voto, esta silla era ocupada por el Presidente de la Asamblea Cantonal como máximo representante del poder ciudadano; la revocatoria de mandato; y a partir del año 2000 la elaboración participativa del presupuesto, siendo este último la herramienta que consolidó el proceso participativo en Cotacachi.⁸⁵

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

“Nosotros cada año presentábamos un proyecto a Ayuda Popular Noruega y de ahí teníamos para pagar como 380 dólares al Presidente y el sueldo del contador. Para la secretaria debíamos hacer algunos alcances o ahorros en otras cosas y le pagábamos 200 dólares. Los sueldos por supuesto no eran para quedarse, era el amor a la participación y a este proceso. Los demás representantes de los sectores nunca recibieron nada. Por esta razón la participación de nuestro cantón tiene un verdadero valor.”⁸⁶

El estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal se validó en las asambleas anuales. Posteriormente a través de una ordenanza municipal se incluye dentro de una norma este instrumento que regiría a esta institución como un aforo de expresión ciudadana y como una instancia de control social, así mismo se reconoce la estructura de la Asamblea de Unidad Cantonal y sus instancias: ejecutiva, técnica y asesora.⁸⁷ De este modo se dotó a este organismo de personería jurídica. De acuerdo a Tituaña:

⁸⁴Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña. Ex Alcalde del GAD de Cotacachi.

⁸⁵ Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- ex Alcalde del GAD de Cotacachi.

⁸⁶Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 a Leonardo Alvear, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2003-2005, 2005-2009.

⁸⁷ Equipo técnico Proyecto IBIS- UNORCAC, *Plan de desarrollo del cantón Cotacachi*, Asamblea de Unidad Cantonal, tercera edición, 2002, 51 -55.

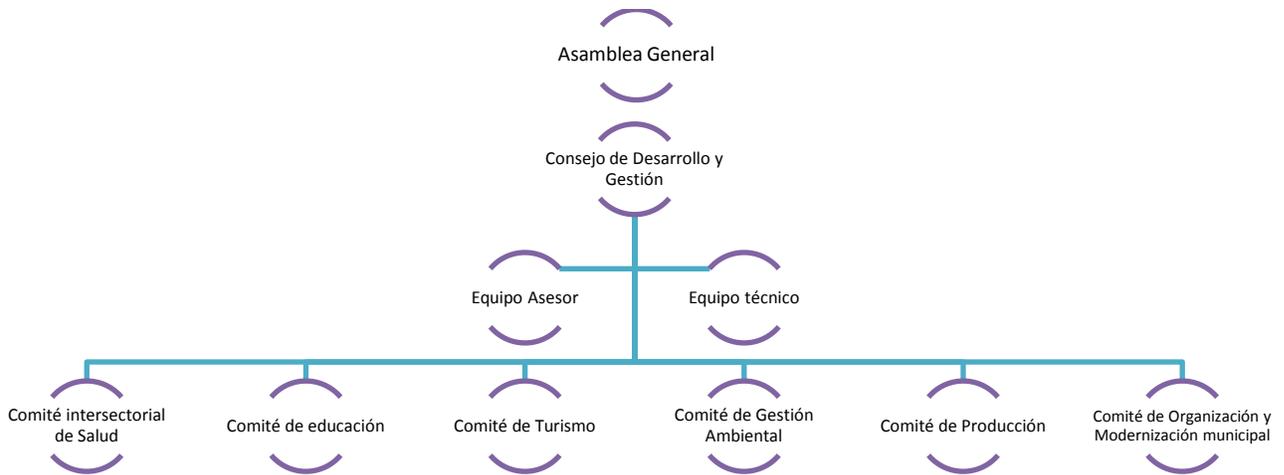
“... no había ninguna definición no sé si a la Asamblea iba a reconocerle el Ministerio de Bienestar Social, que en el pasado se encargaba de dar personería jurídica a asociaciones, gremios o comunidades, pero lo nuestro no calzaba, era una unidad de lo urbano, de lo rural, de instituciones gremiales,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

Este proceso ocurre en medio de un momento de inestabilidad política nacional. En 1996 Abdalá Bucaram es elegido Presidente Constitucional de la República, en febrero de 1997 Bucaram es destituido por el Congreso Nacional y se nombra a Fabián Alarcón como presidente interino de la República. En 1998 inicia la presidencia de Jamil Mahuad, dentro de la cual se expide una nueva Constitución en el Ecuador fortaleciendo el modelo de un estado de derecho consolidado. En el año 2000 la crisis económica se vuelve un eje fundamental de análisis por su trascendencia, que culminó con la caída del gobierno de Mahuad y la aparición de uno de los fenómenos más graves que ha experimentado el país en materia económica, el feriado bancario que incluyó dentro de su proceso a la dolarización. Como queda en evidencia, todos estos eventos surgidos de una profunda inestabilidad política, normativa, social y económica influyeron notablemente en la problemática experimentada por la institucionalidad del Estado.

2.1.1. Estructura Organizacional

La Asamblea de Unidad Cantonal estaba compuesta de organismos ejecutivos, asesores y técnicos de acuerdo a la siguiente estructura:

⁸⁸Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- ex Alcalde del GAD de Cotacachi.



Fuente: Equipo técnico Proyecto IBIS- UNORCAC, *Plan de desarrollo del cantón Cotacachi*.

2.1.1.1. Asamblea General

Es el máximo organismo decisorial. Su cometido dentro de este modelo de gestión es diseñar e impulsar políticas de desarrollo a través de la participación de las organizaciones sociales. Por tal razón son miembros natos de la Asamblea General: el Consejo de Desarrollo y Gestión, el Alcalde, el Concejo Municipal, las organizaciones territoriales de base (comunidades, barrios, gremios, instituciones públicas y privadas, etc.), las organizaciones de segundo grado (UNORCAC, Consejo de Juntas parroquiales de Intag, comités intersectoriales, movimientos sociales, partidos políticos, representantes del gobierno nacional, miembros del consejo asesor).⁸⁹

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

⁸⁹ Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal, 31 de enero de 2000, Art. 10.

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

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

2.1.1.2. Consejo de Desarrollo y Gestión

Se constituye como la instancia ejecutiva de la Asamblea de Unidad Cantonal. Su objetivo principal es operativizar las resoluciones de la Asamblea general, sin embargo también debe dar seguimiento a las acciones de los comités intersectoriales; realizar evaluaciones periódicas a los comités intersectoriales; ser mediador entre la Municipalidad y las organizaciones de base; y viabilizar y coordinar junto con las organizaciones sociales las prioridades locales establecidas en el Plan de Desarrollo Cantonal y que serán desarrolladas y ejecutadas través del presupuesto participativo. Estará integrado por el/la presidente, el/la vicepresidente, el/la secretario y los/las vocales (los representantes de todas las organizaciones sociales).⁹²

⁹⁰ Datos obtenidos durante la XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi celebrada el 24 y 25 de octubre de 2015.

⁹¹ Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal, 31 de enero de 2000, Art. 10, 14 y 15.

⁹² Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal, 31 de enero de 2000, Art.16 – 19.

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

2.1.1.3. Comités Intersectoriales

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

Cada Comité intersectorial tuvo un aporte trascendental en el proceso participativo, sin embargo, es necesario resaltar dos casos emblemáticos. El primero, durante la administración de Auki Tituaña tuvo un gran crecimiento el Comité de Salud puesto que elaboró el Plan Cantonal de Salud, consiguió el reconocimiento cantonal de la medicina alternativa a través de la certificación de las parteras, e inició el proceso de descentralización de salud que más tarde fue frustrado por el cambio de administración. Y el segundo, el Comité de Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales cuya labor inició hace veinte años ha mantenido una posición de resistencia frente a las políticas extractivistas de la empresa privada y del gobierno nacional; ha instaurado un proceso que goza de una posición ética e ideológica claramente definida, que si bien inicia con una fuerte confrontación, el uso creativo de los instrumentos jurídicos ha dotado de legitimidad las acciones realizadas, en este sentido se han creado ordenanzas, propuestas y proyectos de desarrollo alternativo respetuoso de la naturaleza, entre otros.⁹⁴

⁹³ Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal, 31 de enero de 2000, Art 27.

⁹⁴ Para mayor referencia ver en Andrea, Galindo, *La resistencia como una forma de democracia participativa*, Revista Sarance N° 35 http://investigaciones.uotavalo.edu.ec/images/stories/pdfs/sarance_pdf/35.pdf

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

2.1.1.4. Equipo Técnico

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

2.1.1.5. Equipo Asesor

El Consejo Asesor es un espacio de apoyo y orientación de la Asamblea de Unidad Cantonal que estará conformado por los ex Alcaldes, ex Concejales, ex Presidentes de Consejo de Participación Popular y por ciudadanos profesionales que representen a sectores sociales y que hayan sido invitados.⁹⁶

2.1.2. Plan de desarrollo del cantón Cotacachi

Conforme a lo explicado líneas atrás, el Plan de desarrollo cantonal nace con el anhelo de una administración estratégica, planificada e incluyente. Es producto de la discusión de la ciudadanía que recoge las propuestas y prioridades acordadas por los sectores sociales y que orientará el proceso participativo, atribuyendo funciones y responsabilidades a cada actor dentro de este proceso, bajo una actitud de corresponsabilidad entre el municipio y los sectores sociales organizados.

⁹⁵ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

⁹⁶ Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal, 31 de enero de 2000, Art. 28 y 29.

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

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

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

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

Desde el año 2011 y hasta el 2020 rige en Cotacachi el Plan de desarrollo y ordenamiento cantonal, producto de una consultoría y adecuado a la normativa vigente y al plan nacional del buen vivir. Los sistemas territoriales de desarrollo considerados son:

⁹⁷ Comité Intersectorial de Salud, *Plan cantonal de Salud. Un proyecto de vida y desarrollo Humano*, (Cotacachi: Asamblea de Unidad Cantonal 2002 - 2006, 2002), 15.

⁹⁸ Equipo técnico Proyecto IBIS- UNORCAC, *Plan de desarrollo del cantón Cotacachi*, 27- 29.

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

2.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Uno de los proyectos que emerge a partir del plan de desarrollo cantonal es el presupuesto participativo, concebido como un proceso transparente de gasto municipal, cuyo objeto es identificar las prioridades y rubros que han de ejecutarse anualmente. En este sentido el plan de desarrollo cantonal impulsa y establece los lineamientos del presupuesto participativo, pero es la comunidad la que determina la estructura, la forma de ejecución y el control, de este modo, las obras y la inversión son definidas colectivamente bajo mecanismos estrictos de fiscalización. El éxito del presupuesto participativo ha sido establecer a la planificación como eje central, debido a que las prioridades y decisiones se toman fijando metas.

La elaboración participativa del presupuesto responde a tres principios fundamentales: equidad, reciprocidad y solidaridad. Se requiere, por un lado, de voluntad política, capacidad de gobierno social y técnica, organización, honestidad e imparcialidad del gobierno local. Y por otro lado, coadyuva al mayor involucramiento de la ciudadanía en la ejecución del plan de desarrollo cantonal y de la consolidación de la democracia participativa y el compromiso social.¹⁰⁰

La implementación del presupuesto participativo permitió una mayor eficiencia, solidaridad e igualdad en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, debido a la optimización del capital social y del capital económico. En consecuencia, se contó con el acompañamiento técnico de funcionarios municipales y organismos internacionales, así como también del apoyo incondicional del Alcalde Tituaña, respetando por supuesto la autonomía de la Asamblea de Unidad Cantonal.

⁹⁹ Plan de desarrollo y Ordenamiento territorial, http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/data/sigadplusdiagnostico/COTACACHI-DIAGNOSTICO%20%202014_15-11-2014.pdf. Fuente consultada el 01/09/2016, 21:00.

¹⁰⁰ Equipo técnico Proyecto IBIS- UNORCAC, *Plan de desarrollo del cantón Cotacachi*, 107- 108.

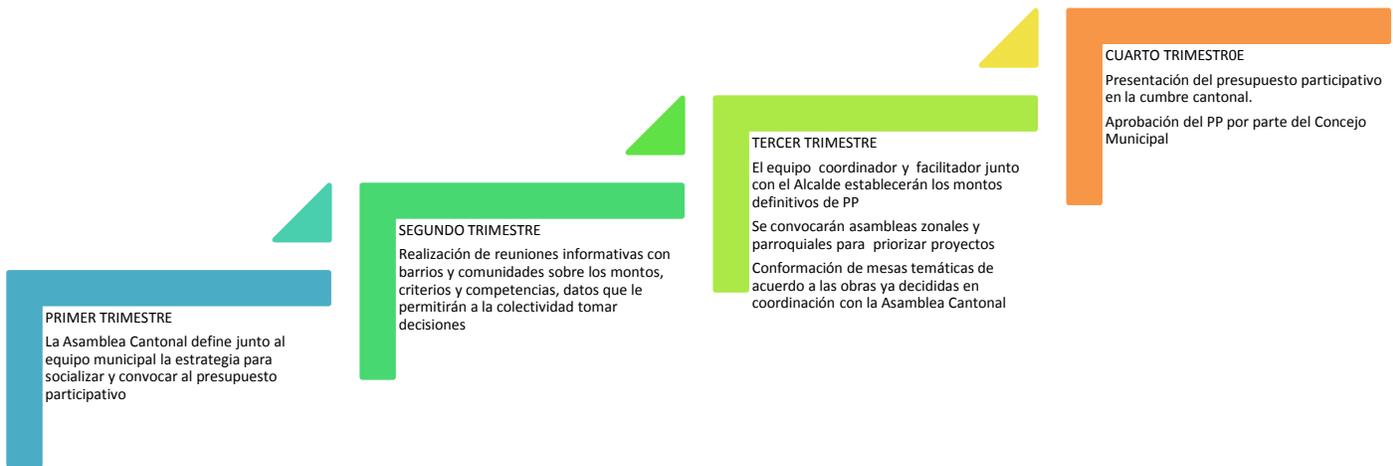
Se conformó una estructura que cuenta con tres niveles: 1. Comisión especial del presupuesto. 2. Comité ejecutivo integrado por el Alcalde, el presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal y un delegado por cada una de las zonas. 3. Equipo técnico formado por los técnicos de la Asamblea y por los directores municipales.¹⁰¹ Y de acuerdo al siguiente cronograma:



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

Actualmente este mecanismo es impulsado por la Jefatura de Participación Ciudadana, la Dirección de Planificación, la Dirección de Obras Públicas, la Dirección Financiera y la Jefatura de comunicación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi quienes junto a la Asamblea de Unidad Cantonal son actores directos en la planificación y ejecución del presupuesto participativo y miembros del equipo de coordinación y facilitación junto. La propuesta metodológica es distinta a la inicial y se desenvuelve de acuerdo al siguiente cronograma.

¹⁰¹ Santiago, Ortiz Crespo, *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*, (Quito: FLACSO sede Ecuador, 2004), 129, file:///C:/Users/Andrea/Documents/TESIS/LFLACSO-Ortiz-PUBCOM.pdf



Fuente: Información proporcionada por el Sr. Gustavo Olmedo Jefe de Participación ciudadana de del GAD de Cotacachi. **Elaboración:** propia.

Se han adoptado además, indicadores utilizados como criterios de ponderación en la asignación de recursos que responden a los siguientes criterios: índice de pobreza, densidad poblacional, población con discapacidad, porcentaje de mujeres jefas de hogar, cumplimiento con las obligaciones tributarias (pago del impuesto predial), asignación de recursos económico al presupuesto participativo de las Juntas Parroquiales, etc, de igual manera, se implementaron indicadores para el proceso de seguimiento y ejecución del presupuesto participativo que miden únicamente el nivel de participación de cada sector, de la siguiente forma¹⁰²:

¹⁰² Estos datos fueron obtenidos durante la XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi celebrada el 24 y 25 de octubre de 2015.

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

Fuente: Información proporcionada por el Sr. Gustavo Olmedo Jefe de Participación ciudadana de del GAD de Cotacachi. **Elaboración:** propia

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

La caracterización del presupuesto cotacacheño es el trabajo con las organizaciones sociales (que fueron el cimiento de la Asamblea de Unidad Cantonal) y no con la ciudadanía en general. Fue necesario entonces, realizar diferentes reuniones en cada una de las zonas del cantón (andina, urbana y subtropical) para conseguir un resultado más incluyente. El modelo participativo de Porto Alegre se construye con el trabajo de los individuos así como también de las organizaciones comunitarias como las uniones de

barriadas, los consejos populares y las articulaciones de distritos que no está presentes en todos los distritos.¹⁰³ En este sentido, Tituaña indica:

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

En Porto Alegre al igual que en Cotacachi existían tres instancias de participación: la instancia de administración municipal, la instancia institucional de participación y la instancia comunitaria. No obstante, la Asamblea de Unidad Cantonal tiene una estructura más sólida que el Consejo del Presupuesto participativo de Porto Alegre, no solo por su composición¹⁰⁵ sino principalmente porque la Asamblea de Unidad Cantonal no se creó únicamente para dar funcionalidad al presupuesto participativo, por el contrario, su origen responde a la necesidad de construir un modelo de cogestión en todos los aspectos de la vida pública, por esta razón estaba integrada por comités intersectoriales que desarrollaban políticas públicas en varios sectores; el presupuesto participativo surge en Cotacachi una vez que se ha institucionalizado el sistema de participación a través de la Asamblea.

¹⁰³Boaventura de Sousa, Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 29-30.

¹⁰⁴Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- exAlcalde del GAD de Cotacachi.

¹⁰⁵El Consejo del Presupuesto Participativo estaba integrado por 2 consejeros por cada uno de los distritos, 2 consejeros por cada una de las plenarios, 1 delegado del sindicato de los trabajadores municipales, 1 delegado de la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad y 1 delegado del Gabinete de Planeamiento, estos dos últimos sin voto. Boaventura de Sousa, Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 30, 43.

2.3. ALCALDÍA DE COTACACHI

Un elemento trascendental para que pueda ser plenamente efectiva la redistribución del poder es la autoridad; puesto que, así como puede promover un sistema democrático transformador, puede también restringir la participación reduciendo el espacio de acción y de decisión de la colectividad. Por esta razón es necesario analizar el rol que desempeñó la autoridad cantonal en la construcción y crecimiento de la Asamblea de Unidad Cantonal, durante las tres alcaldías que han vivido este proceso de co- gobierno.

2.3.1. Periodo 1996 – 2010

Dentro del modelo de gobernabilidad propuesto por la Alcaldía de Auki Tituaña, se pueden distinguir dos perspectivas: un espacio de participación de la sociedad civil que busca encontrar soluciones a los problemas del cantón, considerando que estos no son responsabilidad exclusiva del Municipio desde la lógica de la democracia participativa. Y por otro lado el Municipio como instancia de Gobierno que se configura como “...la fórmula de organización política que se reduce a la atribución y distribución de poder mediante el mecanismo de representación por elecciones regulares.”¹⁰⁶

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

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

¹⁰⁶ Carlos, Manuel Villabella, “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*, (México: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, No. 25, ICI, 2010), 64

nuestros sueños, de construir una nueva sociedad, es decir quiero que nos sentemos todos en una mesa, quiero que todos tengamos iguales derechos, iguales responsabilidades; quiero que el diálogo prevalezca y no solo la tolerancia, porque se tolerante al otro es relativamente sencillo, digamos hasta como un castigo, es hasta como la aplicación de una norma que dice que todos debemos ser tolerantes y la idea era dialogar, aportar y valorar lo que un ciudadano del campo de la ciudad, de los sectores urbano marginales, del origen étnico, de las poblaciones mestizas, afroecuatorianas, indígenas, blancas; todos tengamos una voz y un espacio con de podamos aportar.”¹⁰⁷

Es así que, en 1996, luego de realizar un diagnóstico de la democracia representativa inicia la ardua labor de dinamizar la actividad política administrativa y sobre la base del modelo decisional y resolutivo indígena, a través de asambleas y cabildos; se erige un sistema democrático que otorga poder al pueblo al punto de considerarlo una tercera función en el gobierno municipal, siendo la primera el Alcalde y la segunda el Concejo Municipal. La aspiración fue compartir el poder político con los ciudadanos.¹⁰⁸

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

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

¹⁰⁷ Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- exAlcalde del GAD de Cotacachi.

¹⁰⁸ Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- exAlcalde del GAD de Cotacachi.

¹⁰⁹ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

La Asamblea de Unidad Cantonal llegó a tener un poder similar al de la Alcaldía, por esta razón, según Irma Torosina, “Auki Tituaña empieza a ver a la Asamblea como una amenaza en lugar de un aliado.”¹¹⁰ Este conflicto tuvo un trasfondo político, ya que en el 2007 la Asamblea de Unidad Cantonal decide organizar varios seminarios, talleres y conversatorios para discutir con la ciudadanía la aprobación de la Constitución, la Asamblea tenía una postura de aprobación, mientras que el Alcalde una posición de rechazo, esto ocasionó un serio distanciamiento que aún no ha sido superado.

2.3.2. Periodo 2010 – 2014

En el año 2010 surgen nuevos perfiles para la candidatura a la Alcaldía de Cotacachi, uno de ellos, Alberto Anrango cuyo triunfo fue inminente por varias razones, siendo las siguientes las más destacadas: Alberto Anrango estaba abanderado por el movimiento Alianza País que durante esos años tuvo tanta fuerza; segundo, la experiencia de un Alcalde indígena en Cotacachi había sido un éxito; tercero, se esparció la creencia de que con el apoyo del Gobierno Nacional y las organizaciones internacionales que ya conocían el trabajo desarrollado por la municipalidad, el presupuesto se incrementaría lo que significaba mayor desarrollo; cuarto, Alberto Anrango fue fundador de la UNORCAC¹¹¹ y por tanto contaba con el apoyo certero de la población indígena.

Auki Tituaña pierde las elecciones y se pierde el poder. Los cotacacheños asumían que la Asamblea de Unidad Cantonal como máximo representante de la colectividad, y por su alta legitimidad sostenida en la voluntad del pueblo, seguiría trabajando en pos del desarrollo cantonal; esta que fue una realidad de varios años, hace pensar al ciudadano que no es necesario que se organice políticamente.

La ausencia de espíritu político en la colectividad y del Alcalde condujo a un sometimiento total a las directrices del Gobierno Nacional. Un Alcalde sin voluntad y visión política restringió los espacios participativos. En aplicación a las disposiciones

¹¹⁰ Entrevista realizada el 24 de agosto de 2016 a la Sra. Irma Torosina, Presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal 2009- 2011, 2011- 2013.

¹¹¹ La Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi está constituida por 41 comunidades y diversas organizaciones de base campesinas indígenas y mestizas, localizadas en la zona andina del Cantón Cotacachi, Provincia de Imbabura. Fuente consultada el 06/09/2016. 17:00 <http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>.

contenidas en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se creó un sistema paralelo de participación, desconociendo a la Asamblea de Unidad Cantonal. La municipalidad contrató una consultoría que determinó que la Asamblea ya no es un referente en Cotacachi; entonces las resoluciones que emanaba la Asamblea General dejaron de ser vinculantes. A este respecto Hugo Robalino manifiesta que:

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

Por otro lado, la relación interna de la Asamblea de Unidad Cantonal se ve debilitada ya que ciertas organizaciones sociales participaron en la campaña electoral de Auki Tituaña, situación que ocasionó un distanciamiento con quienes apoyaron al partido oficialista.

Aunque la Asamblea continuaba desempeñando su función de velar por los intereses de los ciudadanos, no podía hacerlo de forma tan directa y efectiva como años atrás. La pérdida de poder fue rotunda, pues la voluntad ciudadana dejó de ser importante; ahora el poder, la creación de derecho y los recursos económicos estaban centralizados.

Por este motivo, la Asamblea convoca el apoyo de las organizaciones sociales de base, y de los organismos internacionales, siendo estos últimos los que financiaron directamente la realización de las Asambleas generales anuales y todos los proyectos de desarrollo cantonal. Durante varias sesiones se ha discutido la necesidad de fortalecer las estructuras a través de la generación de nuevos espacios para que el cotacacheño pueda apropiarse de su rol activo en la sociedad. Se puede decir que se ha obtenido algunos logros; los conflictos ambientales principalmente han permitido que el ciudadano urbano y rural pueda solidarizarse con la zona subtropical, siendo la Asamblea de Unidad Cantonal

¹¹² Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

el espacio ideal para respaldar la resistencia de este sector; entonces se dio un impulso a la participación.

Posteriormente Alberto Anrango decide retomar las relaciones con la Asamblea, claro que los objetivos fueron políticos pues se aproximaba el periodo electoral. Este momento fue muy bien aprovechado por la Asamblea para poder fiscalizar contrataciones importantes que estaba realizando la municipalidad. No obstante la relación fue evidentemente utilitarista, en la planificación del presupuesto participativo por ejemplo, el municipiotrabajó directamente con las organizaciones sociales de base pasando por encima de la Asamblea para priorizar obras cantonales; esta actividad no se realizó conforme a los principios contemplados en los estatutos de la Asamblea, pues fue indiscutible el favoritismo a las organizaciones que apoyaron su candidatura como la UNORCAC.¹¹³

La opacidad en la administración pública tiene una sola respuesta, “Anrango, a pesar de haber fundado la UNORCAC se queda en una visión meramente asistencialista, soy indígena y deben darnos la carretera, alguna escuelita. Pero no se ponen del lado de que somos sujetos y no objetos de atención y de beneficio”¹¹⁴. Por esta razón, los tan esperados recursos del Estado central no llegaron debido a una deficiente gestión. Obras inútiles, gastos desmedidos, pérdida de recursos internacionales y el fracaso del proceso participativo son los resultados de una administración que a pesar de haber gastado más de 35.000,00dólares en estudio que determine la viabilidad de un sistema participativo, en cuatro años no se concretó un proceso que no necesitaba mayor desarrollo ya que sin un marco legal ya estaba construido.

2.3.3. Periodo 2014- 2016

En el 2014 Jomar Cevallos,¹¹⁵ una figura que nació y fue formado en la Asamblea de Unidad Cantonal se candidatiza para la Alcaldía de Cotacachi. Triunfa con la propuesta

¹¹³ Entrevista realizada el 24 de agosto de 2016 a la Sra. Irma Torosina, Presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal 2009- 2011, 2011- 2013. La UNORCAC es la Unión de Organizaciones campesinas e indígenas de Cotacachi. creada en 1977.

¹¹⁴ Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- exAlcalde del GAD de Cotacachi.

¹¹⁵ Técnico y coordinador de la Asamblea de Unidad Cantonal desde su creación, con 17 años de experiencia en desarrollo local: Formulación de planes de desarrollo; diagnóstico (levantamientos de línea base), planeación, ejecución, monitoreo, evaluación, sistematización y socialización de programas y proyectos para

de fortalecer el modelo de democracia participativa y reactivar el presupuesto participativo trasladando los recursos hacia todas las parroquias; y es que muchas veces en campaña afirmó que la Asamblea estaba pasando por una fase de aletargamiento pero que, para poder reconstruir el proceso participativo era necesario comprenderlo, decía que el poder debe estar en el pueblo y la Asamblea debe ser ese espacio propicio para que el pueblo se gobierne y por tanto es indispensable reconocer su autonomía. Luego de dos años de gestión, es posible realizar una evaluación a su administración.

Uno de los mayores retos para la Asamblea de Unidad Cantonal ha sido acoplar su estructura y funcionamiento a la normativa vigente. Se ha previsto la creación de un sistema de participación que incluye a la Asamblea como el órgano protagónico dentro del proceso participativo, en cuanto espacio de debate, socialización, control social, consciencia colectiva y decisión. En esta ordenanza se ha trabajado arduamente desde el 2010 y se aprobará por el Concejo Municipal en septiembre de 2016.

La municipalidad y la Asamblea han construido fuertes alianzas en temas de alta relevancia, uno de ellos es el conflicto ambiental en Intag; las resoluciones de la Asamblea General en este aspecto han vuelto a ser vinculantes, así el Municipio y la Asamblea han adoptado varios mecanismos para defender la vida, pero también para proteger y dar seguridad a las organizaciones sociales que luchan contra la minería.

Sin embargo, la disensión con el Alcalde ha persistido. Varias han sido las ocasiones en que el Municipio a través de sus técnicos ha invadido el campo de acción de la Asamblea, atribuyéndose competencias propias de esta institución. “El alcalde ha querido solamente mejorar su imagen a través de la Asamblea desconociendo su autonomía.”¹¹⁶ Conforme se podrá observar a continuación:

el desarrollo. Formulación de metodología para el Presupuesto Participativo Municipal. Elaboración y aplicación de metodologías para abrir y realizar espacios de participación como de Asambleas (niñez, juventud, mujeres a nivel zonal y cantonal) en los Cantones de Cotacachi, Guamote, Urcuquí, y Antonio Ante. Fuente consultada el 08/09/2016 a las 15:00. <http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/nuestra-municipalidad/alcalde>.

¹¹⁶ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

Una de las conquistas de la Asamblea de Unidad Cantonal es la conformación del observatorio de políticas públicas como un espacio de vigilancia y seguimiento de ordenanzas, resoluciones, presupuesto y todas las acciones que provengan del gobierno municipal; de este modo se garantiza la eficacia de la normativa generada, así como también la transparencia en la ejecución de los recursos públicos. Estas atribuciones del observatorio han sido motivo de controversia, debido a que el Alcalde exigía que únicamente fiscalice el presupuesto y que no tenga la posibilidad de revisar los demás actos de la administración local. Después de varias sesiones entre el presidente de la Asamblea, el Alcalde y el Concejo municipal, prevaleció la voluntad del pueblo. Según Hugo Robalino

“...esa fue una pelea dura porque nosotros planteábamos que sea más amplio para poder hacer veedurías, dar un seguimiento a las diferentes políticas que se implementa desde el municipio, en cambio ellos solo querían que sea solo del presupuesto participativo, lo cual restringiría mucho la observación en otro tipo de actuaciones en las otras áreas”.¹¹⁷

La autonomía de la Asamblea de Unidad Cantonal y la legitimidad de las resoluciones no siempre ha sido un aspecto bien logrado, muestra de ello es la elaboración del presupuesto participativo. A pesar de que existe una normativa cantonal que establece disposiciones claras sobre el rol de la municipalidad en la elaboración del presupuesto participativo; la Jefatura de participación y los técnicos municipales durante los dos últimos años han convocado directamente a las organizaciones sociales para definir las prioridades de la inversión pública, asumiendo el liderazgo en la elaboración y ejecución del presupuesto participativo en todas sus fases. Sobre este asunto la Asamblea ha defendido enfáticamente sus funciones respecto de este mecanismo de participación, sin mayores resultados, “...el municipio ha intentado deslegitimar a la Asamblea, Jomar olvidó que ahora es Alcalde y por tanto ya no tiene competencias dentro de la Asamblea, intenta centralizar el poder en lugar de redistribuirlo.”¹¹⁸ Esta es una batalla perdida, aunque se ha

¹¹⁷ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

¹¹⁸ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

debatido y resuelto que esta es una competencia de la Asamblea de Unidad Cantonal, al siguiente año inicia nuevamente el Municipio la elaboración de presupuesto participativo.

Del mismo modo, otro de los proyectos que inició en la Asamblea de Unidad Cantonal como es el caso de la organización de la brigada de medio ambiente ahora la ha asumido el Municipio, pero no porque en la Asamblea no exista organización y capacidad técnica, sino porque los funcionarios municipales decidieron realizar una planificación diferente con los coordinadores de brigadas, pasando por encima de la agenda que la Asamblea había concertado previamente con las instituciones de educación.¹¹⁹ Así según Robalino:

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

Hace tres años, la Asamblea General a través de una resolución determinó que, para sostener las organizaciones sociales, el Gobierno municipal debía transferir \$ 50.000,00 a la Asamblea de Unidad Cantonal. Aunque Jomar Cevallos en ese momento era técnico de la Asamblea y fue uno de los promotores de esta propuesta, ahora ha dificultado la entrega de los recursos bajo la excusa de que no existe un mecanismo legal a través del cual puede viabilizarse dicha transferencia. La Asamblea tuvo que contratar los servicios de un abogado para que explique al Alcalde y a sus técnicos la forma que la ley ha establecido

¹¹⁹ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

¹²⁰ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

para este caso. Sin embargo, se ha conseguido únicamente que en este año se entregue el 50% de lo acordado.¹²¹

Si la Asamblea no ha roto relaciones con el Municipio es solamente por el respaldo que ha brindado a las organizaciones de la zona de Intag en el proceso de resistencia a las políticas extractivistas. Explica Robalino; “Si nosotros no rompimos relaciones fue porque yo no estaba representándome a mi sino a la zona de Intag, no era más Hugo Robalino sino zona de Intag...”¹²² Entonces constituye un mérito de los organismos internacionales el hecho de que la Asamblea de Unidad Cantonal siga en pie, pues son quienes han apostado por la participación financiando proyectos y fortaleciendo las organizaciones sociales.¹²³

Superar la época dorada de la participación ha sido imposible. Es claro que los niveles de participación de la ciudadanía son bajos, pero el principal problema está en la Autoridad local, que ha visto en la Asamblea de Unidad Cantonal a un enemigo en lugar de un aliado, desconociendo la autonomía política y administrativa de esta institución llamada por la ciudadanía el tercer poder. El problema es la ausencia de voluntad y visión política.

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

La práctica habitual de la municipalidad de Cotacachi ha mantenido a la sociedad civil en un estado secundario en la administración pública, limitando su participación al derecho de sufragio. La consecuencia fue un permanente estado de desigualdad en el acceso de bienes y servicios de los ciudadanos en diferentes condiciones; esta realidad permitió consolidar la formación de organizaciones sociales defensoras de los intereses de la colectividad y que han tenido un rol preponderante en el proceso participativo.

¹²¹Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

¹²²Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

¹²³Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

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

Por la amplitud territorial y la existencia de necesidades distintas que respondían a las realidades de cada zona, se concluyó que la opción más acertada era la organización social concebida bajo un criterio distinto a aquel con el cual tradicionalmente habían surgido, en este sentido, el enfoque debía ser proactivo y no paternalista; el Municipio entonces asumió la responsabilidad de fortalecer las organizaciones existentes y generar las condiciones adecuadas para la conformación de nuevas organizaciones sociales que representaran los intereses de los ciudadanos, pero que tengan correspondencia con las líneas directrices del Plan de Desarrollo Cantonal.

Los ámbitos de participación resueltos por la Asamblea general pretendían reivindicar principalmente los derechos económicos sociales y culturales tan controvertidos por la dificultad de hacerlos justiciables ya que el gobierno local debería asumir obligaciones positivas relacionadas con una adecuada inversión que tenga como objetivo la justicia redistributiva. Este objetivo supone necesariamente la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos, cuyo resultado final sea beneficiar a los menos favorecidos. Para esto se requiere no solo de la voluntad y visión política del Alcalde, sino también del empoderamiento de los ciudadanos, que no solo piensen en ser beneficiarios de políticas del Estado, sino que tengan una posición de sujetos titulares que demandan al Estado el cumplimiento de estas obligaciones.

¹²⁴Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- exAlcalde del GAD de Cotacachi.

Desde 1992 cuando fueron descubiertos en Intag depósitos de cobre por la Compañía Japonesa Bishi Metals, inicia un proceso de resistencia que se mantiene hasta hoy. Este evento estimuló la creación de organizaciones sociales como la Asociación de caficultores Orgánicos Río Intag, Defensa y Conservación Ecológica de Intag (DECOIN), Coordinadora de mujeres de Intag, Asociación de Campesinos Agroecológicos de Intag, entre otras, que ahora son parte del Consorcio Toisán.¹²⁵

La defensa del derecho a un medio ambiente sano, además de la protección del ecosistema, son los objetivos de estas organizaciones sociales que nacieron en el seno de la Asamblea de Unidad Cantonal, y que, a través de una participación activa y propositiva de la comunidad inteña fue posible elaborar varios proyectos de desarrollo alternativo financiados con recursos internacionales, como la promoción del turismo ecológico, confección de artesanías de cabuya, producción de café orgánico, elaboración de jabones y shampoo en base de sábila, agricultura, ganadería, entre otros. Del mismo modo, la Asamblea General comprometida con el trabajo de esta zona propuso la creación de una ordenanza que declare a Cotacachi como cantón Ecológico para proteger los recursos naturales.

Por otro lado, el escaso acceso a servicios básicos, la legalización de tierras, los altos índices de analfabetismo y violencia contra la mujer y el deseo de mejorar la producción agropecuaria son algunas de las razones que impulsaron la creación de organizaciones sociales como la Coordinadora de mujeres de la zona andina, Coordinadora de jóvenes andinos y las Juntas forestales, quienes con el apoyo de la UNORCAC presentaron importantes propuestas en la Asamblea general. El trabajo de estas organizaciones logró entre otras cosas reducir el analfabetismo en 3.7% para el año 2010¹²⁶ a través del programa “Yo sí puedo”; así como también la construcción de mercados para la venta de productos orgánicos, la implementación de programas de manejo y reforestación de cuencas, la ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado en las zonas rurales, el mejoramiento de las instalaciones de escuelas rurales, entre otras obras de desarrollo.

¹²⁵ Fuente consultada el 09/09/2016 a las 15:00, <http://www.prodeci.org/prodeci.org/fortalecimiento.html>

¹²⁶ Fuente consultada el 09/09/2016 a las 20:30, http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/Portal%20SNI%202014/FICHAS%20F/1003_COTACACHI_IMBABURA.pdf

Finalmente, en la zona urbana, tras identificar como principales problemas al incipiente desarrollo en turismo, la deficiencia en la prestación del servicio de la salud y la limitada producción y comercialización artesanal, se propuso conformar la Federación de Barrios, la Coordinadora de la mujer urbana, Coordinadora de jóvenes urbanos y la Coordinadora de la niñez y adolescencia, estas organizaciones respaldadas por la Asociación de Artesanos de Cotacachi y el Patronato Municipal propusieron los siguientes proyectos: realización de la Feria de Producción y Cuero que mejoró notablemente los ingresos del sector productivo, comercial y turístico del cantón¹²⁷; se realizó la elaboración del plan de educación e información turística, la creación de infraestructura turística, remodelación de los complejos turísticos de Cuicocha y Yanayacu, implementación del proyecto de educación ambiental y la descentralización de la salud en el cantón, este último proyecto permitió un acceso equitativo, universal y oportuno de los servicios de atención integral de salud con énfasis en la atención primaria, promoción de la salud y rehabilitación. Lamentablemente, este último proyecto fue frustrado con el cambio de administración en el 2010.

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

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

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

La Asamblea de Unidad Cantonal se formó como un conglomerado que se sensibiliza con los conflictos del otro. La capacidad de respuesta ante el conflicto minero, principalmente, es evidente desde la niñez y ha sido una prioridad para todas las organizaciones sociales de Cotacachi, así como también para los organismos internacionales; se ha debatido ampliamente sobre las posibles soluciones y se han propuesto varios proyectos en todos los comités intersectoriales. Dejó de ser un problema de la zona para convertirse en un problema cantonal.

Sin embargo, la constante amenaza contra la autonomía de la Asamblea de Unidad Cantonal, la irrupción en las actividades y competencias de la misma, así como el desconocimiento de las resoluciones de la Asamblea General por parte de la Alcaldía y el Concejo Municipal han degenerado la participación, los ciudadanos se pregunta ahora ¿Para qué participar? Por esta razón la Asamblea de Unidad Cantonal ha buscado el patrocinio de las organizaciones internacionales para regenerar en el cotacacheño la conciencia cívica y el espíritu democrático.

CAPÍTULO III

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

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

Bobbio, citando a Jean-Jacques Rousseau dice que

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

En el análisis realizado se puede observar con claridad que Cotacachi, cumplía únicamente con la primera condición de existencia de una auténtica democracia, de acuerdo a lo dicho por Bobbio. Sin embargo, ha sido el trabajo de la Autoridad local y las organizaciones sociales lo que ha permitido generar acuerdos que construyan una democracia participativa en un cantón con profundas divisiones geográficas y sociales, a fin de establecer las prioridades que deriven en el desarrollo del cantón a través de emisión del Plan de Desarrollo Cantonal, como se ha explicado en el capítulo anterior. Esta realidad, desde luego, no ha significado la homogeneización de los distintos actores sociales que participan en el Cantón, debido a que las organizaciones sociales representaron fielmente los intereses de los ciudadanos, y luego de un cuidadoso análisis se construyeron los proyectos que responden a la situación particular de cada zona del cantón y mantiene una coherencia evidente respecto a los intereses y necesidades de cada sector.

¹²⁸ Norberto, Bobbio. *El futuro de la democracia*, (México: Fondo de Cultura Económica, Traducción de José Fernández Santillán, 1986), 32.

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

Es además una instancia propicia para la socialización de múltiples temas de interés colectivo al momento en que permite que, tanto la Municipalidad como el resto de participantes, pongan en conocimiento público, una variedad de temas relevantes que, en caso de no existir este espacio, no serían conocidos por la sociedad. Además, tiene facultades de decisión, porque no solo se exponen múltiples temas, sino que se emiten resoluciones al respecto en las cuales se incluye a todos los participantes de la Asamblea, y que son vinculantes para el Alcalde y para el Concejo Municipal. El conocimiento de estos hechos y el discurso del cual se va nutriendo la Asamblea crean las condiciones necesarias para tomar consciencia por parte de la sociedad de las características específicas de todos los temas puestos en su conocimiento. De este modo, se genera una consciencia colectiva pluralista y democrática respecto a múltiples temas que se producen dentro del cantón, generando además una sociedad inclusiva e incluyente, por contraposición a la sociedad aislada y sin vínculos de reciprocidad existente hasta antes de la aparición de la Asamblea de Unidad Cantonal.

Sin embargo, antes de afirmar que Cotacachi a través de la Asamblea de Unidad Cantonal goza de la verdadera democracia a la que se refiere Rousseau, es necesario analizar ciertos parámetros que tienen relación con la institucionalidad y la organización social de este organismo que nació con el ideal de distribuir el poder entre el gobierno municipal y los ciudadanos a través de varias instancias de participación.

3.1.1. Autonomía y la Asamblea de Unidad Cantonal

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

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

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

La Asamblea inició y se desarrolló como un sistema autoadministrado, debido a que tanto en la Asamblea general, así como en el Consejo de Desarrollo y Gestión y los comités intersectoriales, se decide y ejecuta procesos sin que para ello se deba solicitar la autorización del gobierno local. Como máxima representante de los intereses de la

¹²⁹ Archon, Fung, Erik, Olin Wright, “En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, en *Democracias en profundidad*, (Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho. Ciencias Políticas y Sociales, 2003), 49- 52.

colectividad, la Asamblea de Unidad Cantonal desarrolló una metodología y manejar su propia agenda en la planificación de la participación; así mismo tiene potestad ejecutiva y resolutoria vinculante. Por último, en razón de la autonomía política, tiene la facultad de intervenir en el desarrollo de políticas públicas o generar políticas propias, a través de su capacidad de autogobierno. De este modo, la ciudadanía no es solamente objeto de consulta pues aborda activamente mecanismos participativos como: las asambleas generales, la iniciativa popular, el presupuesto participativo, la silla vacía, el observatorio de políticas públicas, rendición de cuentas, etc.; y el gobierno municipal asesora técnicamente y facilita el proceso participativo y decisional de la colectividad.

Sin embargo, al hablar de autonomía, es pertinente hacer referencia al aspecto económico, que si bien es un tema que la normativa vigente ha considerado, en la realidad aún resulta muy conflictivo debido a que un sistema participativo no puede permanecer a expensas del gobierno municipal, provincial o nacional, ya que requiere de autogestión y trabajo continuo de lo contrario estará condenado a la extinción. A pesar de que la Ley Orgánica de Participación prevé en sus Arts. 62 y 63 la obligación de los distintos niveles de gobierno de asignar fondos a las asambleas locales luego de cumplir con ciertos requisitos contemplados en esta norma¹³⁰, el gobierno local continúa argumentando que no existe un mecanismo jurídico que permita hacer esta asignación de recursos.

La desigualdad de recursos indudablemente ha influido en el proceso participativo en Cotacachi, una de las tácticas habituales de las tres administraciones para alterar la posición de la Asamblea al auditar procesos irregulares fue la supresión de recursos económicos destinados a financiar a las Asambleas generales. Ventajosamente es el desarrollo de proyectos financiados con recursos internacionales lo que ha evitado la acefalía de la Asamblea de Unidad Cantonal.¹³¹ Sin embargo, más allá del recorte económico, el problema más grave es el desconocimiento de las atribuciones propias de la Asamblea que a pesar de contar con una alta aceptación de la ciudadanía han sido deslegitimadas y arrebatadas por la municipalidad. Custodiar los derechos de los individuos

¹³⁰ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Arts. 62 y 63, Registro Oficial Suplemento N° 175 del 20 de abril de 2010.

¹³¹ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015

y colectividades así como los recursos públicos, requiere de libertad e independencia respecto de la autoridad pública ya que “el principio fundamental del pensamiento democrático siempre ha sido la libertad entendida como autonomía...”¹³²

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

Finalmente, es necesario aclarar que aunque en un sistema participativo “las decisiones esenciales sobre medios y fines son descentralizadas, también hay una función importante reservada al gobierno y la autoridad...”¹³⁵. La Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones sociales deben mantener vínculos de responsabilidad y comunicación con el gobierno local, por esta razón debe preverse un constante apoyo y asesoramiento técnico por parte de las dependencias municipales, estas capacidades técnicas permitirán reforzar el proceso de deliberación y la adopción de decisiones, así como la ejecución de planes, proyectos de desarrollo y el presupuesto participativo.¹³⁶

3.1.2. La Asamblea de Unidad Cantonal: poder de contrapeso

“El poder de contrapeso se refiere a una amplia variedad de procesos que

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

¹³³ Boaventura, de Sousa Santos, *Democracia y Participación, El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, 99.

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

¹³⁵ Erik, Olin Wrigth, *Construyendo utopías reales*, traducción de Ramón Cotarelo, (España: Ediciones Akal, S.A., 2014), 173.

¹³⁶ Erik, Olin Wrigth, *Construyendo utopías reales*, 173 y 174.

reducen -e incluso quizá neutralicen- las ventajas del poder de grupos y élites normalmente muy fuertes en los contextos de estas instituciones de gobernanza.”¹³⁷ La democracia deliberativa a través de los principios abordados en el primer capítulo de este trabajo, aspira acrecentar el margen de influencia que los ciudadanos pueden tener dentro de un proceso político mediante la implementación de mecanismos de control de la administración pública capaces de limitar posibles excesos, reduciendo el riesgo de la adopción de políticas públicas que representen un beneficio solo para la clase gobernante.

Cotacachi fundó una nueva figura en la división de poderes mucho antes de que en el Ecuador se institucionalice el poder popular a través de la Función de Transparencia y Control Social. El pueblo que habitualmente tenía protagonismo únicamente en el periodo electoral a través del sufragio, asume un poder de contrapeso en la administración seccional.

Así, la estructura de la Asamblea de Unidad Cantonal en cuanto sistema de participación, está configurada de tal forma que prevé instancias para hacer efectivos los mecanismos de participación y control social de forma permanente a través de la planificación, presupuestación y rendición de cuentas. Entonces, la Asamblea adquiere un poder de contrapeso como límite razonable al poder omnímodo del gobierno local, desafiando e incluso muchas veces derrotando al poder convencional en las Asambleas generales.

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

¹³⁷ Erik, Olin Wriqth, *Construyendo utopías reales*, 175.

La presencia de un poder de contrapeso vigoriza el carácter deliberativo de las decisiones de la vida pública, pero así mismo su ausencia pone en riesgo la existencia de las instituciones que buscan transformar el sistema democrático y reducir las desigualdades sociales; al respecto, Archon Fung y Erik Olin Wright señalan que “un gobierno por cooperación sin la forma apropiada de poder de contrapeso está condenado al fracaso...”¹³⁸

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

En primer lugar, el antagonismo como forma del poder de contrapeso se resiste a intentar una estructura institucional distinta en la administración del gobierno, principalmente si para ello se requiere de la cooperación. Segundo, estos diseños institucionales cooperativos son el resultado de procesos políticos internos y por tanto se prestan para manipulaciones, de este modo, los espacios de participación no son abiertos y se tiene más en cuenta la opinión de técnicos o expertos incluso en aquellos casos en los que la iniciativa haya nacido en la ciudadanía. Finalmente, a pesar de existir una normativa que contemple los procedimientos de cooperación, se reducirán más aún los espacios de participación para que el gobierno pueda decidir conforme a sus intereses.¹³⁹

En Cotacachi el gobierno local durante las dos últimas alcaldías ha prescindido de la voluntad popular en el proceso de toma de decisiones, sujetándose al capricho de la clase gobernante. El antagonismo que ha caracterizado a la Asamblea de Unidad Cantonal nunca

¹³⁸ Archon, Fung, Erik, Olin Wright, “El Poder de contrapeso en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, en *Democracias en profundidad*, (Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho. Ciencias Políticas y Sociales, 2003), 436. El poder de contrapeso puede tener varias formas y consecuencias que depende de los operadores de este poder, estas son: antagónico, cooperativo, jerárquico y participativo. El antagonismo se produce cuando existen grupos de poder que únicamente buscan maximizar sus intereses a través de la confrontación o de diversas formas de negociación. El cooperativismo tiene por objeto resolver los problemas en lugar de conseguir victorias protegiendo los intereses colectivos por sobre los individuales. La estructura jerárquica una élite que se coloca sobre la cima de la estructura de gobierno es quien toma las decisiones. Finalmente, en el gobierno participativo la actuación de la ciudadanía es definitiva al tomar decisiones políticas. Archon, Fung, Erik, Olin Wright, “El Poder de contrapeso en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, 432 – 434.

¹³⁹ Archon, Fung, Erik, Olin Wright, “El Poder de contrapeso en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, 436.

fue una postura radical además de ser ocasionada por la municipalidad, ya que, a pesar de encontrarse en la periferia, constantemente la Asamblea ha propuesto espacios de diálogo orientados a restablecer la relación de cooperación mantenida años atrás; sin embargo, en algunos casos ha debido recurrir a la confrontación principalmente para fiscalizar las inversiones públicas. Por otro lado, aunque el proceso participativo nace en el seno de la Asamblea y de las organizaciones sociales, los técnicos de la jefatura de participación ciudadana de municipio además de dirigir el proceso participativo, intervienen en el proceso decisional de la colectividad. Finalmente, por encima de lo dispuesto por la norma se ha estructurado una agenda y procesos distintos que beneficiarán los intereses de un sector determinado.

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

El poder de contrapeso requiere de una delegación de poderes en todos los niveles y las instancias de gobierno¹⁴⁰ que refleje igualdad política, es decir, que todos los poderes tengan la capacidad de utilizar todos los recursos y espacios para intervenir de forma efectiva en las decisiones de la vida pública. Así se evita el antagonismo o la aglutinación de poderes, dando paso a un gobierno participativo – cooperativo que busque alcanzar el bien común y resolver los problemas sociales

3.1.3. Construcción de organizaciones sociales

Las organizaciones sociales en Cotacachi representan la posibilidad de superar ciertas desigualdades en el naciente proceso participativo, relacionadas con la división geográfica del territorio, la permanente discriminación por género, etnia, idioma, edad, discapacidad, etc. Pero se constituyen también ante la necesidad de dar respuestas a problemas sociales tales como la minería, analfabetismo, la deficiente atención médica y el

¹⁴⁰ Archon, Fung, Erik, Olin Wright, “El Poder de contrapeso en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión”, 448.

exiguo desarrollo de las actividades productivas y turísticas de varios sectores que nunca tuvieron voz y que únicamente ejercían su voto para elegir a las autoridades seccionales.

Desde sus inicios hasta hoy las organizaciones sociales de la Asamblea de Unidad Cantonal han respondido de forma efectiva a los sectores a los cuales representan, logrando importantes beneficios y consolidando para el sistema de participación un poder construido desde abajo. Por esta razón, se ha destinado recursos humanos y económicos para el fortalecimiento del tejido social, aspecto que se ha considerado prioritario en la defensa del interés común.

Esta forma de hacer participación que aparentemente parece adecuada tiene una debilidad que ha afectado el sistema de participación en Cotacachi. La Asamblea de Unidad Cantonal que se ha definido como un espacio incluyente olvidó que la sociedad civil está formada por organizaciones y ciudadanos. No todas las personas tienen el interés de pertenecer a una organización social porque sienten que sus intereses no están representados, no tienen afinidad con la dirigencia de la organización, preferirían cada año participar en una mesa distinta de debate, no fue posible física y jurídicamente conformar una organización que defiende sus intereses, etc.

Es cierto que en varias ocasiones la Asamblea ha invitado a los ciudadanos para que participen de forma independiente, sin embargo, la palabra de una persona no tiene la misma resonancia política que la de una organización social; este aspecto puede evidenciarse en la estructura organizacional de la Asamblea, pero principalmente en su órgano ejecutivo, el Consejo de Desarrollo y Gestión integrado por: el/la presidente, el/la vicepresidente, el/la secretario y los/las vocales (los representantes de todas las organizaciones sociales) y ningún representante de los ciudadanos independientes.

Esta realidad ha derivado en varios problemas: primero, un porcentaje importante de la población ha quedado sin voz y por tanto sin la posibilidad de proponer soluciones o esperar que sean resueltos varios problemas sociales que probablemente no serán una prioridad para las organizaciones. Segundo, la imposibilidad de hacer efectiva su participación ha generado apatía política en el ciudadano que al no ser escuchado deja de

participar. Tercero, por más organizaciones sociales que se creen nunca podrán comprender la diversidad y el pluralismo de un pueblo. El resultado es: un sistema excluyente.

La Asamblea de Unidad Cantonal y principalmente las organizaciones sociales, quienes a través de un trabajo voluntario han facilitado la creación y el avance del nuevo modelo democrático, no desarrollaron actividades de formación de virtudes cívicas en la ciudadanía que le prepare para asumir un rol activo en el sistema de participación y tampoco se ha materializado un espacio para la participación individual. Nunca se tomó en cuenta que el voluntariado debe ser considerado un punto de partida y no el punto final de la democracia.¹⁴¹

“Los voluntarios son... una especie de héroes pero, finalmente, la democracia es un gobierno sin héroes, es un gobierno formado por hombres y mujeres que tienen responsabilidad con su vida”¹⁴². El trabajo voluntario de estas organizaciones ha colocado al ciudadano y muchas veces al gobierno local en una posición de confort, debido a que las responsabilidades no asumidas por esto, con certeza la Asamblea y las organizaciones sociales e incluso los organismos internacionales las asumirán debido a que no promueve la cooperación

Aunque es importante mantener y fortalecer el tejido social construido en Cotacachi, la creación de espacios de deliberación que permitan a la ciudadanía desempeñar una función de control y seguimiento en la efectivización de los derechos constitucionales es fundamental a la hora de hablar de justicia. En este sentido, la Asamblea de Unidad Cantonal debe promover el desarrollo de capacidades básicas que permitan que todos los ciudadanos tengan *igualdad en condiciones y oportunidades*¹⁴³ para deliberar y decidir sobre la planificación cantonal.

La titularidad de derechos no proporciona a los individuos igualdad de condiciones, debido a que, si son parte de aquel segmento de la sociedad que ha permanecido en una constante desigualdad no contarán con las capacidades y recursos necesarios. No se trata

¹⁴¹ Benjamín, Barber, *Un lugar para todos*, (Madrid: Paidós, traducción de Carlos Ossés, 2000), 69- 70.

¹⁴² Benjamín, Barber, *Un lugar para todos*, 68.

¹⁴³ John, Rawls, *Teoría de la Justicia*, 72-89.

solamente de dar voz y voto a los individuos, sino de generar en ellos virtudes cívicas y conciencia colectiva a través de la co- responsabilidad y el poder de decisión. La estructura del debate debe permitir a todas las personas participar por igual; entonces un sujeto con capacidad de expresión, discusión y decisión podrá incidir en la generación de políticas públicas, esto será posible mientras se construya espacios para que desarrolle sus capacidades, es decir se conceda igualdad de oportunidades.

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

3.2. EL CONTENIDO DE LA NORMA Y LA EXPERIENCIA DEL CANTÓN COTACACHI

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

En este sentido, el reconocimiento de la organización colectiva, el voluntariado, así como los mecanismos de participación en los diferentes niveles de gobierno que son alguna de las “innovaciones” de la Constitución de Montecristi cuyo espíritu democrático y progresista no se encuentra reflejado en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, principalmente si se realiza un análisis a la luz del caso Cotacachi, pues como lo señala Hugo Robalino, “para nadie es desconocido que gran parte de lo que consta en la Constitución y

en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana son procesos que desde hace 20 años se vive en Cotacachi, que fue un aporte para el desarrollo de estas normas; aunque no se dio el resultado que se esperaba.”¹⁴⁴

La Asamblea de Unidad Cantonal creada en 1996 ha sido regida por tres Constituciones: Constitución Política de 1979 que establece que la forma de gobierno es “...republicano, presidencial, electivo, representativa, responsable y alternativo.”¹⁴⁵, la Constitución Política de la República del Ecuador 1998, la cual indica que la forma de gobierno es “...republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.”¹⁴⁶ Pero es la Constitución de la República del Ecuador 2008 que integra a la participación en todo su cuerpo normativo la considera necesaria para el desarrollo de la democracia, en este sentido señala que “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos de poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.”¹⁴⁷; así mismo, incorpora mecanismos como: la planificación nacional y local, definir las agendas de desarrollo, elaborar los presupuestos participativo, promueve la rendición de cuentas y control social y la formación ciudadana, instancias que podrán ser ejecutadas a través de asambleas, veedurías, observatorios, audiencias públicas y cabildos.¹⁴⁸

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

¹⁴⁴ Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

¹⁴⁵ Constitución Política del Ecuador 1979, reformada en 1996, Art. 1. Fuente consultada en <http://www.constitutionnet.org/files/1979-reformada-en-1996.pdf>, 14/01/2015, 14:00

¹⁴⁶ Constitución Política de la República del Ecuador, Art 1. RO 1: 11- ago- 98.

¹⁴⁷ Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 1. Registro Oficial No. 449, 2008.

¹⁴⁸ Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 95- 102. Registro Oficial No. 449, 2008.

La Constitución de 2008 trae consigo la emisión de nuevas normas que incorporan a la participación ciudadana y el control social como ejes de la administración en todos los niveles de gobierno. El Art. 54 lit. d) y el art. 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización indican la obligación para los Gobiernos Autónomos Descentralizados de conformar un sistema de participación ciudadana que permita una gestión democrática y que deberá ser regulada por acto normativo, aunque tendrá una estructura y denominación propia¹⁴⁹; los mecanismos que establezca el sistema de participación ciudadana serán acogidos por el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa quien garantizará los derechos de participación contenidos en la Constitución, según lo dispuesto por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.¹⁵⁰ Finalmente la participación ciudadana debe tener un efecto expansivo en todos los niveles de gobierno, asumiendo un rol preponderante en la planificación y decisión a fin de generar un sistema de contrapeso (correlación de fuerzas). “En este contexto político, la participación ciudadana no puede ser reducida a un mero instrumento de poder, ni a receptora de servicios públicos con calidad y calidez; la participación ciudadana tiene que ser el dinamizador de los procesos creativos, innovadores e identitarios que permitan seguir avanzando en la construcción del Socialismo del Buen Vivir.”¹⁵¹

De lo expuesto, la Asamblea de Unidad Cantonal y todo el sistema de participación desarrollado en Cotacachi regido por el plan de desarrollo cantonal, los estatutos de la Asamblea de Unidad Cantonal, y la ordenanza municipal que reconoce dichos estatutos y todas las instancias de participación; se adecúan a las disposiciones señaladas en cuanto máxima garante de los derechos de participación recogidos por la Constitución del 2008 pero practicados en Cotacachi desde 1996.

Uno de los procedimientos más fuertes de la Asamblea de Unidad Cantonal fue el presupuesto participativo pues significó la consolidación del modelo de participación en Cotacachi. Actualmente la elaboración participativa del presupuesto la asumió la Jefatura de Participación y los técnicos de la municipalidad. Este proceso que transformó el modelo

¹⁴⁹ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Art. 54 y 304, Registro Oficial Suplemento 303, 2010.

¹⁵⁰ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 13, Registro Oficial Suplemento 306, 2010.

¹⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, www.buenvivir.gob.ec, 38.

de gestión de un cantón y repercutió en la concepción de la democracia del país por su consistencia y efectividad, se ve frustrado con la emisión de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que lo ha subordinado a formas representativas. Entonces la respuesta a la pregunta ¿Por qué el Municipio se atribuye competencias que siempre fueron de la Asamblea?, puede ser resuelta a partir de la ley.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que el proceso de deliberación pública que dará lugar a la formulación del presupuesto participativo será coordinado desde su inicio por las autoridades y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno¹⁵²; entregando esta competencia de forma obligatoria y exclusiva al Gobierno Autónomo Descentralizado.

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

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

Por esta razón, aunque la Asamblea general ha dispuesto que dentro del proyecto de ordenanza del sistema de participación del cantón Cotacachi la Asamblea de Unidad Cantonal siguen siendo el órgano coordinador de los mecanismos de participación

¹⁵² Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 70, Registro Oficial Suplemento N° 175, 2010.

¹⁵³ Datos obtenidos durante la XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi celebrada el 24 y 25 de octubre de 2015

ciudadana, enfatizando en el presupuesto participativo, la municipalidad cada año inicia con la convocatoria a las organizaciones de base para trabajar en las prioridades que serán consideradas dentro del presupuesto anual.

CONCLUSIONES

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

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

Si bien el modelo de presupuesto participativo se ha construido principalmente sobre la base de la Teoría de la Justicia de Jhon Rawls, la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas, la Democracia Deliberativa de Carlos Nino y la Democracia Comunicativa de Adela Cortina, es necesario precisar que cada sociedad responde a un modelo diferente de justicia, por esta razón debe establecerse parámetros diferentes para la distribución de bienes jurídicos. Debido a que no existe un modelo teórico del presupuesto participativo que pueda satisfacer las necesidades concretas de los

individuos, fue necesario realizar la construcción de un diseño idóneo para este mecanismo de la democracia participativa a partir del análisis crítico de estas teorías.

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

Por otro lado, ¿cómo se puede medir el cumplimiento y la ejecución de las políticas públicas generadas a través de este mecanismo de participación? Es necesario, precisar cuál es el alcance mínimo de las propuestas de los distintos sectores sociales y cuál es la responsabilidad del gobierno municipal en torno a ellas. Primeramente, se deberá implementar estándares interpretativos que incorporen una herramienta que permita establecer condiciones, procesos y resultados; los indicadores son herramientas que marcan un punto muy importante que tiene que ver con las condiciones de vida. En este sentido, se deberá iniciar con los indicadores de progreso que son herramientas estadísticas puestas en contexto a la necesidad de asumir en el presupuesto municipal las prioridades para la inversión pública. Con esta primera apreciación pueden crearse indicadores de resultado que evalúen procesos, objetivos y logros que determinen la eficacia de la metodología y el esquema de planificación empleado, es decir, se medirá la calidad de gasto. Para ejemplificar este punto, es posible tomar el tema de la salud, que fue uno de los aspectos mejor abordados en la administración de Auki Tituaña. Las políticas públicas que se asumieron al respecto, desde ningún punto de vista pueden ser medidas en cuanto a su eficacia solamente con indicadores que reflejen los montos que se destinaron para ello dentro del presupuesto municipal. Es necesario tomar en cuenta además que, estos recursos debieron ser bien direccionados, pues no solo se trata de infraestructura, sino de

¹⁵⁴ Carlos, Santiago Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, 202.

infraestructura adecuada, no solo de médicos, sino de médicos capacitados en las áreas que se requieran para mejorar la calidad de la atención, en este sentido, y atendiendo a la diversidad y pluralidad de la población se generó espacios para la medicina ancestral y alternativa. Esta construcción adecuada del presupuesto participativo permite generar un contrapeso al poder estatal, debido a que se proporciona parámetros a la ciudadanía para medir el efectivo cumplimiento de la voluntad popular.

Sin embargo, de lo que se desprende de esta investigación, sería una falacia insistir que el presupuesto participativo, bajo las condiciones políticas actuales de la Asamblea de Unidad Cantonal pueda ser potenciado. Este que nació como un robusto compromiso de la autoridad local y la sociedad civil no es más que un proceso decadente que ha perdido la brújula.

Durante la administración de Alberto Andrango, y la actual administración de Jomar Cevallos, los mecanismos de participación ciudadana, principalmente el presupuesto participativo, han sufrido una considerable regresión si se lo compara con el desarrollo alcanzado hasta el año 2010, pues luego de haber sido el proceso de consolidación democrática de Cotacachi, ahora que fue asumido completamente por la municipalidad se ha convertido en un trámite burocrático más, poniendo incluso en riesgo a la democracia ya que se ha prescindido de la voluntad popular. Este que ahora es un proceso evidentemente ilegítimo pues no goza de la aprobación ciudadana, ya no puede llamarse democrático, debido a que, si en el proceso decisional no se toma en cuenta la voluntad de la ciudadanía generada en un amplio debate, se puede hablar de deliberación, pero ya no de democracia.

Una de las observaciones que hace Norberto Bobbio respecto de los desafíos de la democracia actual, es el cumplimiento de las promesas no mantenidas¹⁵⁵. La Constitución de Montecristi y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que fueron promesas para el desarrollo de la democracia, para cantones como Cotacachi, Otavalo, Guamote, Montufar, etc., que han realizado aportes sociales y jurídicos importantes, y que por este motivo no pueden tener un trato equivalente a aquellas ciudades que nunca lo aplicaron, lejos de proporcionar los instrumentos adecuados para reforzar y legalizar procesos democráticos

¹⁵⁵ Norberto, Bobbio. *El futuro de la democracia*, 26- 18.

formados, han reducido el espacio de acción de la ciudadanía generando incluso apatía política, debido a que lo que inició como un consenso social ahora es únicamente imposición de la clase gobernante, es decir del Alcalde y sus técnicos.

En consecuencia, la Asamblea de Unidad Cantonal podría considerarse como un mecanismo potenciador del presupuesto participativo, únicamente si se sostiene en una reconstrucción epistémica de la democracia desde una perspectiva crítica, conforme se ha propuesto en el primer capítulo de esta investigación, cuya bandera además de la justicia, la igualdad y la libertad, sea principalmente la autonomía, independencia e imparcialidad. Pues solo si se garantiza un efectivo poder del contrapeso se alcanzarán decisiones justas.

Los procesos de democracia directa y participativa deben nacer del empoderamiento de la sociedad civil, de su intención de ser parte de las decisiones en los asuntos de la vida pública, por esta razón se propone la creación de una institución no estatal que represente a la ciudadanía y sus intereses, que sea neutra e imparcial y que por tanto no prefiera la actividad privada o pública por encima de los intereses de la colectividad. En este sentido la Asamblea de Unidad Cantonal podría ser el órgano adecuado, que en función de la democracia deliberativa pueda potenciar el presupuesto participativo. Es un error creer en que el gasto público y la fiscalización de la administración pública serán actividades transparentes si permanece en las instancias de la misma municipalidad, como lo ha determinado la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Varias son las amenazas a las que puede enfrentarse un modelo de construcción popular. Como se ha indicado líneas atrás, la ideología de los gobernantes, la ausencia de un sustento teórico y la apatía política no solamente pueden destruir sino también cambiar el sentido y la esencia de la participación democrática. La norma no es la respuesta para institucionalizar y legitimar procesos que tienen un significado sociológico y no normativo y que por su construcción son irrefutablemente legítimos. Es la comunidad y la teoría las que deben aportar con soluciones a estas prácticas políticas.

La construcción de un tejido social es trascendental para el desarrollo de una comunidad, sin embargo, nunca debe descartarse la importancia de los individuos y sus intereses que no necesariamente deben converger con los objetivos de las organizaciones

sociales. La democracia deliberativa la defienden los individuos quienes son titulares del poder popular. En consecuencia, para institucionalizar al presupuesto participativo y los demás mecanismos de participación que además de constar en la Constitución ecuatoriana son prácticas de algunos cantones del Ecuador, es necesario trabajar en la construcción de virtudes cívicas en los ciudadanos, debido a que estos procesos si bien los sostienen las organizaciones sociales, los deben defender los individuos. Así, un Alcalde con una ideología diferente, o la derogación de la norma no podría destruir un proceso que es propio de la ciudadanía.

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

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*.(Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1993. versión española de Ernesto Garzón Valdés de la obra original, aparecida en 1986).
- Ávila, Santamaría Ramiro. *El Neoconstitucionalismo Transformador*. (Quito: Ediciones Abya-Yala. 2011).
- Barber, Benjamín. *Un lugar para todos*. (Barcelona: editorial Paidós. traducción de Carlos Ossés, 2000).
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. (México: Fondo de cultura económica. 1986).
<https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>.
- Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. 2007).
- Clérico, Laura. “El examen de proporcionalidad: entre el exceso por acción y la insuficiencia por omisión o defecto”. En Miguel Carbonell. *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2008).
- Colomer, Josep. *Teoría de la Democracia en el Utilitarismo*.
<file:///C:/Users/Andrea/Downloads/Dialnet-TeoriaDeLaDemocraciaEnElUtilitarismoEnTornoAlPensa-26945.pdf>.
- Comité Intersectorial de Salud. *Plan cantonal de Salud. Un proyecto de vida y desarrollo Humano*.(Cotacachi: Asamblea de Unidad Cantonal 2002 – 2006. 2002).
- Cortina, Adela. *Ciudadanía democrática: ética, política y religión*. XIX Conferencias Aranguren. ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política (Universidad de Valencia.N.º 44. enero-junio 2011). <file:///C:/Users/asgalindo/Downloads/718-720-1-PB.pdf>.

- Cortina, Adela. “Sociedad civil”. En *10 palabras clave en Filosofía Política*. Adela Cortina Editora. (España: Editorial Verbo Divino. 1998).
- Dieterich, Steffan Heinz. *Bases de la democracia participativa*. (Quito: Ediciones La Tierra. Tercera edición. 2001).
- Dworkin, Ronald. “Igualdad, democracia y Constitución: nosotros, el pueblo en los tribunales”, en Miguel Carbonel y Leonardo García Jaramillo, editores, *El canon neoconstitucional*. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2010).
- Elster, Jon. *La Democracia Deliberativa*. (España: Editorial Gedisa. 2000).
- Equipo técnico Proyecto IBIS- UNORCAC. *Plan de desarrollo del cantón Cotacachi*, (Cotacachi: Asamblea de Unidad Cantonal. Tercera edición. 2002).
- Ferrajoli, Luigi. *Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías*. <file:///E:/TESIS/Ferrajoli%20Democracia.pdf>.
- Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. (España: Editorial Trotta. S.A. Edición de Miguel Carbonell. 2008).
- Ferrajoli, Luigi. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. (Madrid: Editorial Trotta. 2001).
- Fung, Archon, y Olin, Wright Erik. *Democracias en profundidad*. (Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho. Ciencias Políticas y Sociales. 2003).
- Fung, Archon, y Olin, Wright Erik. “En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión”. En *Democracias en profundidad*. (Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho. Ciencias Políticas y Sociales. 2003).
- Fung, Archon, y Olin, Wright Erik. “El Poder de contrapeso en el Gobierno Participativo con Poder de Decisión” En *Democracias en profundidad*. (Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho. Ciencias Políticas y Sociales. 2003).

- Galindo, Andrea. *La resistencia como una forma de democracia participativa*. Revista Sarance N° 35 http://investigaciones.uotavalo.edu.ec/images/stories/pdfs/sarance_pdf/35.pdf
- Gargarella, Roberto. *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. (España: editorial Paidós. 2001).
- Gobierno Municipal de Santa Ana de Cotacachi, *Informe de rendición de cuentas julio 2003/ julio 2004*. (Cotacachi: 2004).
- Gonzalo, Eduard y Requejo Ferran. “Democracia. Las razones de un sueño que genera monstruos” *en 10 palabras clave en Filosofía Política*. Adela Cortina. Directora. (España: Editorial Verbo Divino. 1998).
- Goñi, Apesteguía Carlos. *Las influencias en el elitismo en Gonzalo Fernández de la Mora*. Contrastes. Revista Internacional de Filosofía. vol. XIX-N°2 (2014).<http://www.uma.es/contrastes/pdfs/019/16-Goni.pdf>
- Gret, Marion y Sintomer, Yves. *Porto Alegre Desafíos de la democracia participativa*. (Quito: Ediciones Abya- Yala. 2002).
- Kunrath, Marcelo y Sacco, Flávio. “El Presupuesto Participativo en Brasil: Un Abordaje Crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS” *en Democracia y Presupuestos Participativos*. (Barcelona: Icaria Editorial. 2003).
- Martín, Balcázar Juan. “Apuntes sobre la democracia”, en Organización de los Estados Americanos OEA, *Compromiso Democrático. Formación de jóvenes líderes en instituciones, valores y prácticas democráticas. Curso Regional Andino*. (Bogotá: Quebecor Impreandes. 2000).
- Mejía, Quintana Oscar. *Estatuto epistemológico de la filosofía del derecho contemporáneo*. (Bogotá: Ibañez. 2009).

- Nino, Carlos Santiago. *La Constitución de la democracia deliberativa*. (Barcelona: Gedisa. 1997).
- Olin, Wrigth Erik. *Construyendo utopías reales*. (España: Ediciones Akal, S.A. Traducción de Ramón Cotarelo. 2014).
- Olin Wright, Erik. *Los puntos de la brújula*. <http://www.ssc.wisc.edu/wight/PuntosBrujula—NLR41.pdf>.
- Ortiz, Crespo Santiago. *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. (Quito: FLACSO sede Ecuador. 2004). <file:///C:/Users/Andrea/Documents/TESIS/LFLACSO-Ortiz-PUBCOM.pdf>
- Osto, Gómez Zaida. *Los modelos contemporáneos de democracia y las teorías sociológicas del Estado, el poder y la sociedad civil*. <file:///C:/Users/Andrea/Downloads/Dialnet-LosModelosContemporaneosDeDemocraciaYLasTeoriasSoc-3739718.pdf>.
- Pachón, Maruja. “Conocer la democracia para vivirla”, en Organización de los Estados Americanos OEA, *Compromiso Democrático. Formación de jóvenes líderes en instituciones, valores y prácticas democráticas. Curso Regional Andino*. (Bogotá: Quebecor Impreandes. 2000).
- Parker, Richard. “Aquí el pueblo gobierna: un manifiesto populista constitucional”, en Erwin Chemerinsky y Richard Parker, *Constitucionalismo Popular*. (Bogotá: Siglo del Hombre editores. 2011).
- Pérez, Luño Antonio. *Teoría del Derecho*. (Madrid: TECNOS. 2004).
- Pérez, Zafrilla Pedro. *Democracia deliberativa. Razón pública y razones no públicas desde la perspectiva de John Rawls*. (Universidad de Valencia: Tesis doctoral. 2009).
- Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, www.buenvivir.gob.ec.

- Rawls, John. La idea de una razón pública. (Universidad de Harvard: 1993).
file:///C:/Users/Andrea/Documents/TESIS/La%20razón%20pública%20Rawls.pdf.
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*, traducción de María Dolores González. 2006. file:///C:/Users/Andrea/Documents/TESIS/john%20rawls%20teoria%20de%20la%20j usticia.pdf,
- Reigadas, María Cristina. *La Democracia deliberativa habermasiana*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales “Gino Germani”.
www.catedras.fsoc.uba.ar/reigadas/pdf/.../Reigadas_Democracia_deliberativa.doc
- Ross, Alf. *¿Por qué Democracia?*. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Edición original Havard University Press. Cambridge. 1952. Traducido por Roberto Vernengo. 1989).
- Sanín, Javier. “Teoría práctica de la democracia como sistema político” en Organización de los Estados Americanos OEA, *Compromiso Democrático. Formación de jóvenes líderes en instituciones, valores y prácticas democráticas. Curso Regional Andino*. (Bogotá: Quebecor Impreandes. 2000).
- Santos, Boaventura de Sousa. *Democracia Participación. El ejemplo de Presupuesto Participativo de Porto Alegre*. (España: El Viejo Topo. 2003).
- Santos, Boaventura de Sousa. *Derecho y emancipación*. (Ecuador: Corte Constitucional. 2011).
- Tituaña, Males Auki. “Cotacachi ejemplo de democracia participativa y desarrollo local en el cantón Cotacachi, Imbabura- Ecuador”. En *Pueblos indígenas y educación N° 56*. (Quito. Ediciones Abya Yala. 2005).
- Valcárcel, Amelia. “Estado”. En *10 palabras clave en Filosofía Política*. Adela Cortina Editora. (España: Editorial Verbo Divino. 1998).
- Villabella, Carlos Manuel. “Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, En *El nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. (No. 25, ICI. 2010).

Wolkmer, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. (Sevilla: David Sánchez Rubio y Juan Carlos Suárez Villegas editores. 2006).

XXI Asamblea Cantonal de Cotacachi celebrada el 24 y 25 de octubre de 2015.

Constitución Política del Ecuador 1979, reformada en 1996. Fuente consultada en <http://www.constitutionnet.org/files/1979-reformada-en-1996.pdf>,

Constitución Política de la República del Ecuador. RO 1: 11- ago- 98.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial No. 449. 2008.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303. 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento 306. 2010.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento N° 175. 2010.

Estatuto de la Asamblea de Unidad Cantonal, 31 de enero de 2000

<http://unorcac.nativeweb.org/somos.html>.

<http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/nuestra-municipalidad/alcalde>.

<http://www.cotacachi.gob.ec/index.php/turismo/historia>.

<http://www.prodeci.org/prodeci.org/fortalecimiento.html>

<http://app.sni.gob.ec/sni->

link/sni/Portal%20SNI%202014/FICHAS%20F/1003_COTACACHI_IMBABURA.pdf

http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/data/sigadplusdiagnostico/COTACACHI-DIAGNOSTICO%20%202014_15-11-2014.pdf.

file:///C:/Users/Andrea/Downloads/PDOT_Cotacachi.pdf

Entrevista realizada el 23 de agosto de 2016 al Econ. Auki Tituaña- exAlcalde del GAD de Cotacachi.

Entrevista realizada el 24 de agosto de 2016 a la Sra. Irma Torosina, Presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal 2009- 2011, 2011- 2013.

Entrevista realizada el 24 de agosto de 2016 al Sr. Leonardo Alvear, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2003- 2005, 2005- 2009.

Entrevista realizada el 25 de agosto de 2016 al Sr. Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013 – 2015.

ANEXOS

ANEXO 1.

Entrevista a Auki Tituaña Males, Alcalde de Cotacachi 1996- 2000, 2000- 2004, 2004-2010.

23/08/2016

1. ¿CUÁLES FUERON LAS RAZONES POR LAS QUE SE CREÓ LA AUC?

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

Voluntad política en el sentido de que como Alcalde tenía total apertura para trabajar coordinadamente con todos los sectores sociales, en virtud de que en nuestro diagnóstico veíamos que la democracia occidental, la representativa era ante todo excluyente, porque el ciudadano solo concurría a dar el voto cada 4 años y luego no eran tomados en cuenta en la gestión pública y la administración municipal, entonces estábamos totalmente en contra de esa práctica, y claro no es solamente el diagnóstico lo que había que hacer sino, una vez habiendo participado con las reglas de juego de la democracia participativa y luego de asumir una función tan importante como la de ser gobierno local, y ser gobierno local tiene un contenido más amplio que representar a la ciudad y ejecutar unas obras de infraestructura, sino que para mí ser gobierno local es una responsabilidad mayor por el tema social, el tema ambiental, el tema económico, y lograr que la actividad política administrativa sea muy dinámica porque normalmente la democracia representativa marcó esos divorcios, esas distancias entre la ciudadanía y las autoridades, eso por una parte resumiendo el tema de voluntad política.

Y el tema de visión política es una propuesta de nuestros sueños, de construir una nueva sociedad, es decir quiero que nos sentemos todos en una mesa, quiero que todos tengamos

iguales derechos, iguales responsabilidades; quiero que el diálogo prevalezca y no solo la tolerancia, porque ser tolerante al otro es relativamente sencillo, digamos hasta como un castigo, es hasta como la aplicación de una norma que dice que todos debemos ser tolerantes y la idea era dialogar, aportar y valorar lo que un ciudadano del campo de la ciudad, de los sectores urbano marginales, del origen étnico, de las poblaciones mestizas, afroecuatorianas, indígenas, blancas; todos tengamos una voz y un espacio con el que podamos aportar. Entonces esa visión de tener una sociedad que además se empieza a construir un tejido social organizativo, las mujeres, por un lado, los niños por otro lado, los jóvenes con su dinámica, los sectores productivos y económicos, los sectores de la comunidad como representación territorial de las parroquias inclusive de orígenes religiosos distintos. La idea era que hagamos una gran minga un trabajo voluntario para generar las condiciones de tener este capital social porque yo soy del criterio de que puede haber plata, capital financiero, pero si no hay capital social no se llega muy lejos, se hará una obra más bonita que otra, o se resolverá un problema material pero el capital social tiene una riqueza mayor, la parte espiritual, los sueños, la alegría de tener una sociedad una ciudad unas comunidades organizadas trabajando, dinámicas y construyendo una colectividad de diálogo de respeto y de compañerismo.

Entonces tenía esta sola reflexión personal, tenía mi voluntad política de hacerlo, porque no tengo ningún egoísmo, los políticos normalmente actúan en cuatro puertas, con intereses, con tendencias negativas, actos de corrupción, esos politiqueros obviamente los hay en el país y ha malentendido que llegar a un cargo es para eso, para servirse y no para servir, para construir, y para cambiar y aportar a cambios sustanciales en la sociedad. Y lo otro lo de la visión política la hemos cosechado, observando, leyendo, conociendo gente y experiencias; y dijimos bueno en el país la democracia participativa no se la ve como un cambio, un salto, una evolución de la sociedad y vamos a construirlo, pienso que es clave que tengamos estos dos elementos para poder llegar a esta propuesta y decir trabajemos todos y darle un sentido y una forma, por eso nace la Asamblea de unidad cantonal, porque hicimos esta gran convocatoria.

Yo entro el 10 de agosto pero antes de mi posesión yo fui en un recorrido a agradecer por el respaldo a esas parroquias, barrios donde hubo un involucramiento y apoyo muy

frontal, pero a la vez ya les decía, déjenme llegar al Municipio y ya voy a convocar a una Asamblea para conocernos, discutir sobre los problemas pero principalmente las fortalezas y potencialidades, nosotros no entramos con el eje de identificar los problemas sino de identificar las potencialidades que tenemos en cada sector.

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

Esa convocatoria fue posible el 11 de septiembre, a un mes de haber entrado ya estábamos reunidos como 350 personas conversando, proyectándonos. De hecho, había una lectura errónea de la gente que pensaba que ese momento voy a pedir una obra y venían con oficios, con carpetitas y una lluvia de pedidos, entonces nosotros les obligábamos a salirnos de esa relación típica anterior, de que hay que tener buena relación y conexión con el Alcalde para pedir la obrita y luego nos olvidábamos del desarrollo de Cotacachi. Entonces nace de esta propuesta y dijimos, claro porque después de las mesas de trabajo que se fomentó , después de la presentación de propuestas y las resoluciones todos los grupos apuntaban a que el ejecutor de eso sea el Alcalde, el Municipio o el Alcalde, yo decía pero soy solito no voy a poder, y porque no lo hacemos juntos y claro ya quedan compromisos de que vamos a darle seguimiento a las resoluciones en reuniones de trabajo en comisiones, se van estructurando poco a poco, es un proceso que se vivió y que tenía mucha fortaleza, mucha riqueza, mucha espontaneidad y mucha apuesta de la gente que decía me parece que este Alcalde no está jugando, no nos ha convocado solo para la foto y para ofrecernos sino más bien la propuesta era que construyamos este espacio del ciudadano articulado al

Municipio y obviamente como una demostración de que esta democracia es distinta, esta democracia va a ser participativa, entonces ya empieza a hablar de estos conceptos que no habían ni en la constitución ni en la Ley de Régimen Municipal y tampoco en el imaginario ciudadano de que hay una forma distinta de trabajar y lo fuimos contrastando en una realidad, esos sueños esas visión es que teníamos a título personal diría yo lo fuimos plasmando ya en papeles y en grupos organizados.

2. ¿CUÁL FUE EL PROCESO QUE GESTÓ LA IDEA DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL? PERO LO QUE TIENE QUE VER UN POCO MÁS CON LOS ACTORES, PORQUE EN REALIDAD NO FUERON LAS PERSONAS, NO ERA UN INDIVIDUO EL QUE ASISTÍA A LAS ASAMBLEAS SINO MÁS BIEN ORGANIZACIONES, ENTONCES ¿CUÁL FUE ESE PROCESO?

Bueno se combinó, se hizo un llamado a dirigentes, líderes y lideresas a organizaciones constituidas, pero también se permitió la vinculación y aportes a ciudadanos, de hecho había que regular porque alguien que venía por los inteños, por los campesinos de Intag, a nombre de las ciento y pico comunidades, el momento de suscribir su voto era 1 y no íbamos a ser justos permitiendo que un ciudadano voluntario por mas buen argumento que tenga, tenga el mismo voto que el representante de la zona de Intag. Entonces si se tomó en cuenta estos detalles, que debía irse organizando, regulando, pero se combinó porque la voluntad y en el camino mucho se retiraron otros aparecieron y se sumaron, las nuevas organizaciones igual reforzaron el proceso entonces en esencia la participación se estipulo que sea tanto como persona natural como organizaciones sociales en función de ir construyendo el plan de desarrollo, primero fue todas esas resoluciones las que fueron tomando forma en el plan de desarrollo, documento que lo consensuamos, lo discutimos, lo aprobamos y teníamos la gran tarea de ejecutarlo entonces había una guía para todos los actores.

3. EN RELACIÓN CON LO QUE ACABA DE MENCIONAR, ¿QUÉ ERA EL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL, EN EFECTO, SE CONSTRUYÓ A PARTIR DE LAS DEFICIENCIAS QUE SE VEÍA O DE LAS MESAS DE

TALLERES QUE EVIDENCIABAN LA REALIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA DEL CANTÓN?¿CUÁL ERA EL DIRECCIONAMIENTO, QUE BUSCABA ESTE PLAN DE DESARROLLO CANTONAL?

Bueno, fue tomando forma el proceso de participación, se nombra una directiva desde la sociedad civil para que sean los que canalicen las gestiones para cumplir las resoluciones y otras propuestas en diálogo directo con el Municipio, con el Alcalde, entonces se forma directivas de trabajo, y claro no sé por qué razón poderosa puede que haya cierta influencia también de mi esposa como médico; en ese entonces, nosotros habíamos evaluado que los patronatos eran como instancias de asistencia social, como sucedía en los cantones vecinos de Ibarra y Otavalo, y que lideraba la esposa del Alcalde, entonces le vimos como un papelito medio secundario que no nos convencía, entonces dijimos porque no le damos un impulso al tema de la salud, como profesional ella podía aportar muchísimo y se hizo un pequeño equipo de colegas que fueron desarrollando una propuesta.

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

Bueno además también tuvimos una etapa muy inestable, entramos con el gobierno de Bucaram y en febrero se dio este cambio de gobierno, Rosalía Arteaga por unas horas y luego Fabián Alarcón como interino; luego en el 98 ya se eligió otro gobierno el de Jamil Mahuat entonces en esa inestabilidad nosotros fuimos sentando las bases para poder irle institucionalizando, se aprobó una nueva Constitución en el 98 y logramos que algo entre del tema de la participación ciudadana y la descentralización del estado ya desde una experiencia práctica que estábamos enfocándole, y en el 2000 se dio la crisis y caída del gobierno de Mahuat, la dolarización y todos esos problemas. Bueno y en ese año recién logramos aprobar los estatutos de la Asamblea como una ordenanza municipal, porque no había ninguna definición no sé si a la Asamblea iba a reconocerle el Ministerio de Bienestar Social, que en el pasado se encargaba de dar personería jurídica a asociaciones, gremios o comunidades pero lo nuestro no calzaba era una unidad de lo urbano, de lo rural, de instituciones gremiales, de instituciones sociales, productivas, era todos una diversidad y no había un marco jurídico que permita darle un aval y un estímulo e incentivo para que esto camine, realmente fue a pulso lo que se logró. Entonces como ordenanza municipal la Asamblea fue reconocida y tuvimos un poquito más de cobertura legal para defender lo que hacíamos y las decisiones que íbamos tomando.

4. ¿CUÁL FUE LA ESTRUCTURA INICIAL DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL? Y DURANTE LOS AÑOS DE SU GESTIÓN CAMBIÓ ESTA ESTRUCTURA CON LA QUE INICIÒ LA ASAMBLEA

No, fue la misma, lo que fue creciendo fue un consejo más, cambió de nombre, antes se llamaba comité de salud, comité de educación, etc., luego le fuimos dando un sentido más institucional y nació como consejo. Estuvo el consejo de desarrollo y gestión conformado por el presidente, el vicepresidente y los representantes de todas las instituciones sociales como 18 integrantes, y a la vez para ser más eficientes y operativos se estructuraban en concejos, de salud, de educación, de turismo, producción, desarrollo organizacional y de ambiente. Internamente para hacerlo más operativo se creaban comités, dentro de salud por ejemplo el comité de salud andina para que desarrolle el tema de las parteras y demás. El comité de desarrollo institucional relacionado con el hospital y la red de salud pública, y un

comité de educación y promoción, si mal no recuerdo. Esos tres comités trabajaban delegándose tareas al interior de este Consejo de desarrollo cantonal.

Se mantuvo todo el tiempo de esa manera, porque como hablábamos del plan de desarrollo era un documento, y ese también fue uno de nuestros aportes, fue construido por nosotros mismo. Comúnmente tanto los gobiernos nacionales como los Municipios delegan la construcción de ese plan de desarrollo a consultores externos que, si bien tienen elementos válidos, técnicos, pero en la gran mayoría divorciados de la realidad y no le ponen todo el cariño y la parte sentimental que necesita un plan, porque además es un documento de trabajo guía que nos va a permitir tener resultados, reducir indicadores negativos y obviamente mejorar nuestras condiciones de vida.

Entonces ese plan de desarrollo fue hecho por nosotros por los actores, hubo un técnico que sistematizaba que fue tal vez un apoyo externo porque esa también fue mi fortaleza, yo venía de trabajar en el movimiento indígena y habíamos construido algunas relaciones con ONGS a nivel nacional con vínculos internacionales; nosotros les pedimos su colaboración; ellos tampoco habían trabajado con Municipios simplemente con los indígenas o con las mujeres o con los ambientalistas, pero con los Municipios no, entonces dijimos hagamos el ejercicio, pero nos decían que no vamos a poder poner el dinero en las cuentas municipales, no lo ponemos, si el problema no era quien maneja el cheque o los fondos, sino que se tomen decisiones y se vayan ejecutando, entonces se hicieron equipos multidisciplinarios, entonces también fue positivo en ese sentido, porque el argumento de las ONGS era no se puede trabajar porque los Municipios son corruptos, pero por qué generalizamos, les dije permítanme demostrarles que no todo es así, de la corrupción de los Municipios de la politización de los concejales, para eso estoy yo, me comprometo a hacer un cabildeo un trabajo ágil, dinámico, ejecutivo y especialmente transparente, fuimos ganándonos la confianza y es por eso que la cooperación internacional vino.

Pero ese plan de desarrollo fue un documento construido desde nuestra visión como cotacacheños y para mejorar nuestras condiciones de vida, entonces fue muy sencillo y versátil para que todo el mundo pueda interpretarlo y aplicarlo en las actividades de trabajo que nosotros habíamos definido, y es un documento que nos sirvió de mucho soporte en el

desarrollo de otros proyectos porque este es un documento muy general de lo cual se construyeron los planes de salud, el de turismo, el de medio ambiente, y esos documentos un poquito más detallados, eran un respaldo para poder presentar proyectos puntuales de desarrollo.

5. ¿CUÁL ERA EL ROL DEL ALCALDE EN LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL?

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

6. ¿CUÁL ERA LA RELACIÓN QUE EXISTÍA ENTRE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL Y LA MUNICIPALIDAD?

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

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

A nivel de autoridades, el presidente de la Asamblea tenía una silla en el Concejo Municipal, en un principio con voz y luego introdujimos el concepto de voz y voto, claro que no teníamos la base legal para que ese voto se inscriba, pero era como un voto simbólico de aprobación o negación de decisiones que tomábamos en el Concejo Municipal. Entonces creamos como una necesidad y una coherencia al reconocimiento de este nuevo modelo de democracia participativa, que requería de la presencia de la sociedad civil a través del presidente de la Asamblea o su delegado. Claro que luego se mal entendió el concepto de la silla vacía, se pensó que cualquiera venga y se siente y no, no era así, no es correcto, además ni la cumplen ni la respetan; que venga un ciudadano a escuchar informes aburridos de técnicos y concejales sin estar familiarizado y empapado no tiene ningún sentido, y más aún si es solo por temas muy puntuales de conveniencia. La silla vacía debe ser ocupada de forma permanente y con reglas del juego claro. Para que sea de manera más efectiva la participación debe realizarse con la representación del presidente de la Asamblea.

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

ENTONCES ESTABA GARANTIZADA LA AUTONOMÍA DE LA ASAMBLEA RESPECTO DEL MUNICIPIO. Si, desde luego porque no había una relación de dependencia por afinidad política, digamos había una relación por compromisos con el plan de desarrollo, compromisos de trabajo y de servicio a la colectividad.

7. ¿CUÁL FUE LA RESPUESTA DE LA CIUDADANIA ANTE LA POSIBILIDAD DE PODER PARTICIPAR ACTIVAMENTE DENTRO DE LAS DECISIONES DE LA VIDA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL?

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

Claro nosotros hacemos por convicción de que todos los barrios deberían recibir proporcionalmente parte del presupuesto, pero también hay que ganarse ese derecho, porque ahí se generan diferencias, hay ciudadanos que, si están luchando, aportando, sumándose a un trabajo y otros ciudadanos que quieren recibir a mano cruzada, entonces hay que desarrollar eso. Pero los ciudadanos en esas fechas respetaban el tema de la Asamblea y esa vinculación con el Municipio la veían muy positiva, aunque claro se ganaba en imagen el Municipio y el Alcalde, porque al final era una iniciativa nuestra y teníamos la batuta.

Pienso que, si hubo un proceso de posicionamiento de la sociedad, de llegar a la cúspide y luego también ha habido un estancamiento o un descenso del reconocimiento de la ciudadanía, especialmente desde el 2008 cuando le politizaron un poco en la dirigencia de entonces politizan la Asamblea. Nosotros evitamos poner la bandera de nuestro movimiento político en ese seno, porque era una representación de todos los cotacacheños; entonces sea quien sea el Alcalde teníamos que lograr que eso funcione y opere. Pero cuando los

directivos de ese entonces llevan la bandera de esta corriente del nuevo régimen que actualmente está desde el 2007 y empieza un poco a distraerse de los objetivos y se va viendo un bajón en la ciudadanía; había más conflictos, confrontación. Ese error de quienes estaban al frente de la Asamblea se mantiene, no lo han podido superar. Con el cambio de alcaldías también pensaron que era fácil la aplicación del civismo y de participación ciudadana voluntaria y vemos que no, que si solo la Asamblea sirve para aplaudir ciertas actividades más proselitistas políticas no tiene la efectividad del caso.

8. ¿CUÁLES FUERON LAS PRINCIPALES PRÁCTICAS DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL EN RELACIÓN AL ART. 100 DE LA CONSTITUCIÓN DEL 2008? Y ¿CUÁLES FUERON LAS PRINCIPALES FORTALEZAS?

Bueno hacíamos todo lo que le acabo de relatar. Planificar principalmente, pues el objetivo fundamental de la Asamblea era fomentar una planificación participativa, resolver y tomar decisiones públicas y transparentes en temas que atañen a todo el cantón, como la descentralización, como la actividad extractivita, del medio ambiente, el tema del turismo, de la educación, temas globales. La ejecución obviamente estaba acompañada de diversos actores y fuentes financieras y de aportes técnicos también tanto nacionales como internacionales.

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

Y el otro tema importante fue el presupuesto participativo, que se lo consolidó a partir del 2000. Los primeros cuatro años, aparte de esta política de inestabilidad nacional, estábamos consolidando el tejido social y a partir del 2000- 2001 ya empezamos con esto de la elaboración participativa del presupuesto que también fue positiva. Recuerdo que el Alcalde de Porto Alegre nos visitó, ellos habían empezado ya el presupuesto participativo en Brasil; al conocer nuestra práctica el vio que teníamos más fortalezas y con sus palabras yo pienso que nos ayudó a entender los logros nuestros, en el sentido de que nosotros

hemos ido por el camino correcto, primero consolidando los espacios organizativos y luego utilizamos la herramienta técnica de elaborar el presupuesto con el acompañamiento y la concertación con los ciudadanos. Porque ellos empezaron primero con la herramienta, la plata, aquí está el pastel dividámonos, incluso ellos ponían a consideración el 30% o 40% de presupuesto, el resto lo decidían ellos, y vieron que nosotros estábamos decidiendo el 100% del presupuesto con los ciudadanos. Era un logro mucho mejor, y él vio que cuando se convoca a los ciudadanos solo a la distribución del presupuesto y no hay una construcción social se pierde el sentido de la participación porque la gente no acude; mientras que acá era un trabajo de mayor conciencia ciudadana con un mayor tejido social organizado. El presupuesto era más bien una herramienta para fortalecer ese proceso, fue una experiencia muy reconocida a nivel internacional, porque varios Municipios hicieron este ejercicio como Cuenca, Quito quiso hacerlo también, pero el que mayor logros obtuvo fue el de Cota cachi, por la vinculación de los niños, jóvenes, las mujeres quichuas claro que a su ritmo, aporte y formas, porque venían mujeres analfabetas, entonces como leer y aprueban; a ellas se les explicaba con colores, con granos y semillas para la calificación de los temas, por esta razón ese ejercicio siempre fue bien reconocido y premiado además.

Todos estos temas que se habían como digo, por esta vinculación política es que los directivos de la Asamblea, logran captar la atención de los asambleístas que estaban en la elaboración de la nueva Constitución y se logra insertar de esta manera en la Constitución. Pero pienso que no tiene el espíritu que debería tener, que tenía aquí. Por ejemplo, crear el Consejo de Participación y Control social es un error, es burocratizar el voluntariado y la conciencia civil que habíamos levantado en la ciudadanía, y luego el nombramiento de autoridades solo de una tendencia política es un error. Más bien para mí, todas estas situaciones como la conformación de grupos de trabajo o nombramientos de algún representante era mejor si venía de otro sector social y político, porque yo me liberaba de tener compromisos con mis militantes. Entonces yo animaba a eso, a que todos estemos sentados, porque, así como hice mi equipo de directores, del lado del partido social cristiano, del partido social democrático, y del lado de pachakutik y de alguien que había sido de otra corriente política entonces yo no he tenido nada que ocultar y esconder. Como insisto en todos los grupos hay personas buenas, positiva y malas o negativas, no es patrimonio de las izquierdas o de las derechas ser honesto, ser respetuosos y tolerante.

Pienso que los seres humanos cuando tenemos la posibilidad de dirigir y estar adelante tenemos que demostrar esa potencialidad, no solo dirigir sino también ser. En la Constitución hay elementos, pero yo creo que muy erróneos, por ejemplo, nuestros principios milenarios del bien gobierno, del ama quilla, ama shua y ama shusha, en la Constitución le tienen como responsabilidad de los ciudadanos, le quitaron la esencia. En la participación también, al obligar a crear dentro del Municipio a un técnico de participación es una burocratización, es restar potencialidad social y ciudadana de animar ese proceso, pues le encargan a un técnico, a un burócrata a convocar a la participación. Y la rendición de cuentas, esas obligadas se vuelven hasta espacios hipócritas y maquillados en donde tengo que presentar lo bien, lo bonito y no son rendición de cuentas reales, entonces se burocratizo la participación ciudadana y eso es negativo para un proceso.

9. RESPECTO AL TRABAJO VOLUNTARIO EN LA ASAMBLEA, ¿TODAS LAS PERSONAS ERAN VOLUNTARIOS, O TENÍAN UN PUESTO FIJO Y UNA REMUNERACIÓN?

Algunos técnicos recibían un salario cuando conseguíamos un proyecto de x país, cuando recibíamos un financiamiento para ejecutar ese proyecto, entonces indudablemente alguien tenía que dar el tiempo completo; pero en la mayoría de acciones éramos personas voluntarias porque lideraban un médico del hospital, o administrativo del hospital, venía al consejo de salud, lo propio del movimiento indígena de la UNORCAC que delegaba a un dirigente, lo propio del IESS o el tema de alguna institución como el cuerpo de bomberos, en fin; entonces éramos trabajadores de esa institución que dábamos unas horas a este proceso, intentábamos optimizar el recurso, porque si voy a hacer el trabajo que hace el médico del hospital o del seguro y voy a crear uno nuevo es crear un paralelismo y burocracia y no involucrarles e integrarles a los actores a que seamos coparticipes del cambio, de las acciones que estamos ejecutando. Y bueno con eso evitamos crear una estructura burocrática de participación porque si no se vuelve un mero remedo de los que es participación

10. DESDE SU APRECIACIÓN, ¿CUÁLES HAN SIDO LOS ACIERTOS Y DESACIERTOS Y EL DESARROLLO DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD

CANTONAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ALBERTO ANRANGO Y DURANTE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN DE JOMAR CEVALLOS?

Me referí a los dos momentos en la pregunta intermedia. Pienso que no tienen la visión política, no tienen la voluntad política de fortalecer esos espacios.

Anrango por ejemplo, yo constato que es una persona muy ineficiente e incapaz porque a pesar de haber fundado la UNORCAC se queda en una visión meramente asistencialista, soy indígena y deben darnos la carretera, alguna escuelita, pero no se ponen del lado de que somos sujetos y no objetos de atención y de beneficio, esa es mi lectura de esa posición muy cómoda que yo veo de ellos. Nosotros queríamos tener líderes en cada organización, que ellos sean capaces de mover todos los recursos para poder conseguir sus objetivos y que sueñen más allá de una solución de lo material; de una vereda, de un adoquinado o alumbrado, sino que sean líderes y promotores de otros temas y que sientan que ese recolector parado en una cantina o en una casa de un trabajador para comer y almorzar no está bien; y que sientan la responsabilidad de decir que eso hay que cambiarlo y denunciarlo.

Nosotros éramos muchos ojos controlando y cuidando lo que es de todos. Y Anrango no hizo ningún esfuerzo para fortalecer la Asamblea Cantonal o cual se debilita y desinfla, más todavía cuando entraran en desentendimientos con Jomar Cevallos que era el técnico. En ese tiempo había una presidenta de la Asamblea que hábilmente fue apoyada por Cevallos como técnico para que le nombren y creo una suerte de dependencia, él tiene una práctica de controlar y dirigir desde atrás, el poder tras del poder. Entonces la presidenta Torosina no contribuyó a construir y consolidar lo que es la Asamblea; es más, en todos estos años de mi administración y de trabajo y fomento de la participación, no le había conocido hasta que ya le nombraron presidenta, pero claro detrás estaba Cevallos.

Entonces entraron en una disputa entre Anrango y Cevallos y la manzana de la discordia fue la feria del cuero, quién dirige, quién no lo dirige, hazlo tú, lo hago yo. Y bueno casi que conmigo también hubo distanciamientos por ese mismo tema de la organización de la feria, pero que yo recuerde con Cevallos nunca hemos tenido ninguna discusión ni siquiera política ni ideológica ni de ningún tipo. El problema fue que pidieron

que la feria organice la Asamblea, se les entrego todo el contingente y el apoyo, no les salió bien, nos dejaron botando al Municipio y luego al siguiente año lo hicimos como Municipio, socializando con los actores obviamente, pero con la dirección directa de nosotros.

Les paso algo similar, pero hubo un desentendimiento y claro también confusiones porque estas simpatías con Rafael Correa y su movimiento político y su proceso de constituyente se dio como el canto de sirena; se dijo al principio no vamos a tocar las minas de Intag, y los inteños estaban muy felices de ese ofrecimiento y luego vino el proceso de profundización de la intención del Estado de explotar las minas, entonces ya empezaron a haber más confrontación y distanciamientos. Luego pues la captación de algunos técnicos en cargo burocráticos del gobierno o del estado también contamina y desinfla el proceso de participación ciudadana, yo considero que son estos elementos los que contribuyeron y además la falta de visión, de visión y voluntad política, claro que Cevallos en la campaña reconoció que la Asamblea está dormidita, fueron sus palabras y que ya la va a reactivar pero aunque él era uno de los actores que reclamaba esta supuesta separación física y que la autonomía, hasta ahora veo que él tiene mucha injerencia en la Asamblea, así que no veo que el cumpla lo que demanda. Se le revirtió a él mismo las exigencias, las palabras que el mismo dijo. Para mí ellos han perdido la brújula, cuando le politizaron, a mí me pareció que era el momento de cerrar, hacer una pausa y repensar el tema de la participación ciudadana.

Por ejemplo, dentro de los estatutos esta que los ex Alcaldes formemos parte del consejo asesor de esta Asamblea, no he sido invitado, en estos últimos 6 años no he ido a ninguna Asamblea. Claro que cuando se tiene intereses y no se tiene esta visión política empezamos a cerrar puertas al que no me cae yo no le invito porque me va a dañar la fiesta y claro con el mal ejemplo del gobierno nacional, con esa prepotencia al decir aquí se hace lo que nosotros queremos, puede verse replicada en el caso cantonal. Pero yo albergó la esperanza de que los ciudadanos también ser organicen mejor tomen conciencia, primero hay que repensar las cosas, todo es dinámico, es dialectico. Lo que yo hice en el 96 por ejemplo respondía a ese momento, ahora hay un cierto marco jurídico malo, pero que existe, pero hay que adaptarle y desarrollarle y yo no repetiría lo del 96 por ejemplo.

Entonces si es que algún momento se puede contribuir a esta reflexión se tiene que hacerlo ya desde una experiencia y desde una mirada también un poco distinta, es decir lograr que la participación sea un poco distinta, porque de pronto el exceso de apertura y democracia veo que no es tan conveniente a la hora de obtener resultados y caminar más al tiempo de los cambios económicos y políticos que se están viviendo en el país.

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

HE PODIDO ASISTIR A LAS DOS ÚLTIMAS ASAMBLEAS Y ME HE DADO CUENTA EL PODER QUE TIENE EL ALCALDE EN ESTAS. YO CONSIDERO QUE EL ALCALDE PODRÍA PARTICIPAR COMO UN CIUDADANO MÁS, EN ESTE CASO COMO MORADOR DEL BARRIO ORIENTAL PORQUE QUIERE UN PROYECTO PARA SU BARRIO, PERO COMO ALCALDE DESDE EL MUNICIPIO NO PUEDE TENER NINGÚN TIPO DE INGERENCIA, DEBERÍA CONCURRIR ÚNICAMENTE EL DIRECTOR FINANCIERO QUIEN EXPLICARÁ EL PRESUPUESTO TOTAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS Y POR TANTO CUÁL ES LA CANTIDAD SOBRE LA QUE SE VA A DECIDIR

El problema es que se confunden los espacios, no tienen legitimidad el Alcalde actual la pretender defender la participación o la Asamblea porque ya le restaron el protagonismo al rol que jugaba esta Asamblea cantonal. Insisto el Alcalde deberá estar,

acompañar un tramo más hasta que los ciudadanos estén tan fuertes para poder lograr esta actuación totalmente autónoma.

Y nosotros decíamos que debe existir esta autonomía para que precisamente si viene otro Alcalde prepotente o que no le importe la participación ciudadana se le exija que tiene que escuchar y tomar en cuenta el criterio de los ciudadanos. Pero mientras haya una buena relación entre la Asamblea y el Municipio porque yo tengo que necesariamente distanciarme, por eso era un voto, igual que el de los jóvenes, el de los niños, igual que el de las mujeres y así funcionábamos.

Claro que algo nos han informado del desarrollo de estas Asambleas y más bien tiene un tinte político en lugar de un ejercicio de derechos ciudadanos, por eso mi reflexión es en el sentido de que si se puede hacer un ejercicio de participación no tendría que ser como este nunca, ni si quiera como el que empezó, tendríamos que desarrollar una propuesta nueva. La Asamblea para mí fue como un hijo que yo cree y forme, al que le vi crecer, caminar solo y madurar, pero llegó un momento en que este hijo se torció y entonces ahí había que disciplinarle para que vuelva al camino correcto, pero por como está ahora pienso que es mejor terminar con la Asamblea, cerrar y pensar en otra forma de gobernar.

ANEXO 2.

Entrevista a Irma Torosina, Presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal 2009- 2011, 2011- 2013.

24/08/2016

1. DURANTE EL PERIODO QUE USTED FUE PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL, ¿CÓMO LLEGÓ A SER LA MÁXIMA AUTORIDAD DE ESTA INSTITUCIÓN QUE ERA LA REPRESENTANTE DE TODA LA CIUDADANÍA? Y ¿CUÁLES FUERON LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE SU ADMINISTRACIÓN?

Bueno el mecanismo por el que yo llegó a ser dirigente de la Asamblea es porque yo fui y soy parte del consejo intersectorial de turismo, entonces al ser presidenta de este consejo vamos teniendo el derecho de ser elegidos para dirigir esta organización cantonal. Sin embargo, también creo que hubo un acuerdo previo entre las dirigencias que estaban saliendo y también con quien estaba en la administración municipal de que para pasar de esta época electoral en el 2009, por las elecciones nacionales de constituyente y las elecciones seccionales, entonces me parece que hubo el consenso previo de que debía asumir la presidencia una persona que no estuviese vinculada a un partido político, yo en ese tiempo yo no tenía vinculación alguna a ningún partido ni nacional ni local, entonces fue eso también que se había valorado.

Yo fui presidenta en dos ocasiones, del 2009- 2011 y luego reelecta para el siguiente periodo, cada periodo dura dos años. Durante mi dirigencia hay varios aspectos que son importantes: el primero es el nuevo contexto en el que nos desenvolvemos, el nuevo marco legal, así mismo la cuestión territorial, se asumen nuevas competencias por la nueva estructura del estado; hay varios componentes ahí y lo principal es la parte normativa, con la nueva Constitución del 2008 y los derechos de participación que son parte de esta y luego salió la Ley de Participación Ciudadana, el COOTAD, claro que esto fue un poco después. Podría decir que fue una administración de cambios porque debimos acoplarnos a

lo que dice la Ley y en eso vimos una camisa de fuerzas para lo que habíamos avanzado en Cotacachi.

Otra situación fue que al haber una nueva administración, un nuevo contexto legal, un nuevo contexto de participación y de planificación entonces nosotros también debimos empezar a repensarnos como organización, que rol vamos a jugar ahora. Era claro que siempre tuvimos un rol de gestión de cogobierno, fomentando la participación enfocado a la organización social porque el enfoque de la Ley es el ciudadano, en cambio aquí en Cotacachi nos enfocamos a las organizaciones sociales, entonces debíamos jugar con esto, como íbamos equilibrando las fuerzas aquí en el cantón. Teníamos una línea de gobierno que estaba en todos los niveles entonces parecía que teníamos opciones de ir avanzando mucho más; sin embargo, se empezó desde varias instancias, no solo desde el Municipio a tratar de adaptar la norma a nuestra realidad. Por ejemplo, en el año 2010 que salió la ley de participación habla sobre la silla vacía que en Cotacachi implementamos desde el año 2003 no desde ahorita. Cosas como estas nos hizo pensar como los ciudadanos y las organizaciones se deben ir relacionando con el gobierno en este nuevo contexto legal. Este fue un punto de conflicto que nos exigía un trabajo de diálogo con las autoridades más que con las organizaciones sociales.

Otro aspecto importante fue lo de las concesiones mineras, ahí se dio una serie de cosas donde nuevamente hubo enfrentamientos y se dan nuevamente las alertas por el tema de minería con la presencia del CODELCO y la ENAMI a hacer estas incursiones un poco esporádica pero que habían, lo que exigió un pronunciamiento y una posición desde la Asamblea, esto permitió que entendamos las distintas realidades y tomamos una posición solidaria ante esas luchas, porque veíamos que eso no era justo con la gente de Intag.

El otro tema fue el ejercicio de nuestro rol como organizaciones sociales frente a la administración, entonces nosotros sacamos varios comunicados de la Asamblea cantonal a como se estaba manejando los contratos públicos, las inversiones, la contratación de personal; en estos comunicados hacíamos un análisis, recuerdo que una contratación fuerte fue de 150.000,00 para ir reestructurando la municipalidad y que al cabo de un tiempo no se veía ningún resultado, luego tuvieron algún problema al finalizar el contrato y no se pudo

aplicar nunca esos estudios en la administración anterior y a la de ahora no le sirve, entonces cosas así como estas tratábamos de fiscalizar.

En cuanto a la relación del Municipio con la Asamblea hubo varios intentos de desaparecer a la Asamblea y armar otra instancia paralela, desconociendo a la Asamblea cantonal. Empezaron a contactarse con las organizaciones de base directamente, con la Federación de Barrios, la UNORCAC, las mujeres, jóvenes, etc., sin hacer el contacto con la Asamblea, entonces desconocían nuestro rol legítimo a nivel cantonal. Intag fue uno de los puntos clave, se dijo que Intag no tenía suficiente representatividad, y por tanto se trató de hacer algo similar a la UNORCAC en Intag, entonces ellos trataban de trabajar con las comunidades y no con las organizaciones como nosotros lo veníamos haciendo, se trataba de dejar de lado el tema organizativo para empezar a trabajar el tema territorial. Todo esto llevó a que tengamos un punto no de quiebre como sucedió en el año 2008 cuando el Municipio dijo rompemos relaciones con la Asamblea, pero si fue un momento de tensión. En este punto quisiera resaltar que cuando se dio el cambio de gobierno en el año 2009 retomamos las relaciones que se habían roto con el anterior Alcalde, con el Auki, esta fue una de las primeras cosas que hizo la administración 2009- 2014 que era positivo, nos dio la esperanza del diálogo por lo menos.

Al interior de la Asamblea también hubo fricciones, pues unas organizaciones estaban con país, otros con pachacutik y nosotros como Asamblea no podíamos decir no se van con nadie o todos nos vamos con este candidato, sino más bien que cada organización debía decidir, pero a nivel cantonal, la Asamblea no tomaba posiciones de ningún partido. Eso también dejó ciertas distancias entre organizaciones. Entonces por un lado teníamos que trabajar la relación con el gobierno municipal, pero por otro lado teníamos que trabajar en las relaciones al interior, reforzando principios, objetivos conjuntos, rehaciendo la organización.

Por el tema de minería las organizaciones de Intag sentían una fuerte desconfianza al partido oficialista, entonces al haber retomado relaciones y al haber organizado algunas cosas con el Municipio, como que se daba la idea de que nosotros somos afines al gobierno oficialista, y nunca fuimos.

En mi segundo periodo fue más complicado porque abiertamente había desacuerdos fuertes, a pesar de que a momentos había la necesidad del gobierno municipal de ir cumpliendo con la Ley; por ejemplo, la ley dice que el anteproyecto del presupuesto debe conocer la máxima instancia de participación, entonces había cosas que hizo el Municipio por cumplir la ley, ahí nosotros teníamos la posibilidad de vigilar como estaba la cuestión del presupuesto municipal. Así para la primera Asamblea tuvimos una seria observación de las organizaciones de base, para la segunda Asamblea ya no coordinamos mucho, aunque siempre dimos muestras de querer trabajar mas no de que somos opositores sin piedad sino de que queremos contribuir en el cantón. Entonces a ratos tuvimos acercamientos como estos de la forma utilitaria que le veía el Municipio, pero nosotros aprovechábamos esos para poder vigilar y hacer efectivo lo que nos correspondía hacer, pasando más allá de lo que dice la ley.

Como somos una organización sin fines de lucro, nosotros dependemos mucho de la gestión que hagamos para conseguir recursos, dinamizando las instancias y todos eso. Para esto hay aliados, el Municipio era uno de ellos y para eso había la asignación de recursos para poder dinamizar con las organizaciones sociales, sin embargo, esto no se dio, para la Asamblea cantonal había un apoyo directo para los refrigerios y hospedaje de las organizaciones que vienen de otros lugares, pero para el resto del año nosotros teníamos que arreglarnos.

2. ¿LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL TENIA TOTAL INDEPENDENCIA, PRINCIPALMENTE EN LO QUE SE REFIERE AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

Bueno, el Municipio es el ejecutor de los fondos públicos, en donde nosotros entramos es en el momento de definir las prioridades, de que ya no sea una inversión paternalista, sino que efectivamente vaya contribuyendo a que se pueda cambiar las condiciones de vida de los territorios. En el tema de la ejecución de los recursos no participamos nunca porque nosotros no queríamos ser ejecutores de obras, no es nuestra función, para eso está el gobierno local, pero en lo que si entramos es en el momento de decir esta obra posiblemente no cuesta cien mil dólares, probablemente cuesta ochenta mil, y si la

comunidad aporta con la mano de obra posiblemente podría costar menos. Entonces queremos que esa inversión se haga bien, que realmente llegue a donde debe llegar y que el Municipio también haga bien su trabajo.

Esto del presupuesto participativo y los recursos para el fortalecimiento de las organizaciones, es decir, esta práctica que tenía la Asamblea que era anterior a la ley, tuvo muchas dificultades por la ley de participación, pero principalmente por falta de voluntad política, entonces como entramos nosotros como Asambleas a la participación y la priorización de las obras si el Municipio empezó a trabajar directamente con las organizaciones en la priorización de obras, con la Federación de barrios, la UNORCAC y las Juntas Parroquiales en Intag sin tomarnos en cuenta a nosotros.

Esto nos llevó a darnos cuenta que la autonomía de la Asamblea había quedado en el discurso, principalmente la autonomía política. El Municipio muchas veces quiso condicionar nuestra actuación pero nosotros nos mantuvimos en hacer respetar primero el proceso de participación sin desconocer lo importante que era promover la organización social y por otro lado sin dejar de lado las cuestiones de fondo, es decir la construcción de un modelo alternativo, equilibrar las relaciones de poder, la defensa de la naturaleza, la cuestión del trabajo intercultural, no solo en la cuestión étnica sino generacional, entonces eso nos permitió mantenernos en la defensa de la autonomía. La respuesta del gobierno local fue empezar a cortarnos recursos, los pagos de alimentación y hospedaje para las organizaciones. Por la importancia del trabajo con las organizaciones nosotros solicitamos varias veces que si se considere dentro del presupuesto contemplado el trabajo con las organizaciones sociales y que se haga

3. ¿CUÁL HA SIDO LA RESPUESTA DE LA CIUDADANÍA FRENTE A ESTA POSIBILIDAD DE PARTICIPAR EN LAS DECISIONES DE LA VIDA PÚBLICA? Y ¿CÓMO HA VISTO USTED ESTA PARTICIPACIÓN?

En un inicio yo me vinculé por curiosidad, y mientras iba conociendo más me surgió la responsabilidad de ver como sostener esto, porque cuando uno está adentro empieza a ver ciertos liderazgos de las organizaciones de base que, por ciertas diferencias como la relación con el gobierno municipal, o la cuestión de minería iba generando tensiones.

Además, al ver muchas veces una respuesta negativa por parte de las autoridades municipales en este tema de minería principalmente, la participación empezaba a decaer porque ya no se veían resultados. Entonces a partir del año 2008 escuchaba a la gente que decía para qué seguimos aquí, estamos en esto, proponemos, unas cosas se hacen, pero las que realmente nos importan no se hacen y siguen como la minería, y cuando ese cuestionamiento empieza a hacerse desde adentro entonces a uno le obliga a buscar el para qué participar, este fue un desafío bastante fuerte, porque veíamos que por más que existía un escenario legal que facilitaba la participación, lo que estábamos consiguiendo es que la gente se resista mucho a participar.

Posteriormente ya empezó a darse la criminalización de la protesta, el decreto 16 que vulneraba toda la cuestión organizativa, entonces por un lado se veía el discurso a nivel nacional de que debemos participar y ser parte del cambio, pero la parte formal hacía todo lo contrario a facilitar la participación. Teníamos un gobierno que se preocupaba de todo lo que nos preocupaba como organizaciones como la distribución de la tierra, el tema de agua, el mandato minero que ya está, mejor educación, mejor salud, pero también de lo que se ocupó fue de despojarnos de nuestras luchas sociales, fue un tema de desmovilización que nos puso a pensar ahora a dónde vamos.

En ese escenario, lo que tratamos fue que se mantenga siempre la participación colectiva, porque al hablar de lo ciudadano cae mucho en lo individual. Entonces el trabajo lo empezamos a realizar desde muy temprano con niños, jóvenes para que haya alguien a quien le guste y quiera estar en este proceso de participación, pues se va dando cuenta de que es importante estar presente, porque si no nos preocupamos de estar en una Asamblea donde se definen las prioridades de inversión, nuestras opiniones no van a estar recogidas, o de que si queremos cambiar las cosas debemos primero hacer conciencia nosotros.

Siempre nos habían criticado que la Asamblea no representa a todos y de que estamos siempre los mismos. Hicimos la reflexión de que primero estamos intentando fortalecer un proceso de organización, entonces veamos cómo nos estamos organizando y vemos que actores están y resultado de eso vinculamos a más organizaciones sociales, al año 2008 teníamos como 20 organizaciones participando en el Consejo de Desarrollo y Gestión. Las

organizaciones que se vincularon tenían que ver con la parte deportiva, la parte productiva de comercialización, personas con discapacidad que era un poco lo que no teníamos antes. Tratamos de aglutinar, no de concentrar. Vimos que era importante trabajar con más sectores, pero también era injusto que a la organización social le obliguen a representar a todos, porque ni si quiera nuestras autoridades que son electas por voto popular representan a toda la población, entonces el tema de la representatividad es lo que tratamos de ponerle como algo no muy enfático para que sea una representatividad incluyente y no vertical, entonces esta representatividad nos hacía ver que debemos incluir este enfoque de la participación individual, para habilitar nuevos mecanismos para que la participación individual se ejerza aquí en Cotacachi. Este tema nos hizo pensar en la calidad de participación, por decirlo de alguna manera. La representatividad se da por la construcción de liderazgos, por tanto, nosotros debíamos buscar herramientas para que los compañeros vayan asumiendo de mejor forma la dirigencia.

La situación para la Asamblea durante mi periodo muy muy adversa y creo que el habernos sostenido fue un gran logro porque realmente hubo varios intentos de querernos desaparecer y que a pesar de eso fue la gente misma la que se puso a defendernos, no fue solamente la dirigencia, fue la gente de base que estuvo sosteniendo su proceso. Aunque hubo un momento que nos quedamos solo con 8 organizaciones, ahí estábamos luchando por este proceso, lo bueno fue que esto no desapareció.

Otro aspecto que profundamente lo analizamos es que no debíamos depender de nadie de ningún mesías sea este Municipio, ministerio, presidente, etc., sino que también debemos tener la idea de que nosotros debemos trabajar para conseguir recursos.

4. DESDE SU APRECIACIÓN, ¿CUÁLES HAN SIDO LOS ACIERTOS Y DESACIERTOS Y EL DESARROLLO QUE HA TENIDO LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL EN LA GESTIÓN DE AUKI TITUAÑA, ALBERTO ANRANGO Y LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN DE JOMAR CEVALLOS?

Me parece que una de las cosas importantes de Auki Tituaña fue de vincular a la gente en el trabajo de la administración a través de varios espacios como el tema de turismo, de mujeres, de producción, niñez, jóvenes, etc. Esto le permitió al Alcalde captar muchos

recursos no solo por el tema de la gestión municipal sino para fomentar todo el tema de trabajo social que tanto necesitamos. Auki tenía una gran apertura, la voluntad política para ir apoyando iniciativas que se iban dando desde la ciudadanía, como fue el tema de la feria del cuero; este fue el proyecto de una organización social y luego fue acompañando en este proceso el Municipio y la Asamblea como auspiciante. Claro que cuando se dieron cuenta que esto daba réditos políticos el Municipio dijo esto hago yo ya no hacen más ustedes.

Me parece que un desacierto de Auki fue que le empezó a ver como una amenaza a la Asamblea antes que como un aliado y esto fue por el tema del poder, porque cuando algo ya no se puede controlar y se va de las manos se le empieza a atribuir la condición de enemigo.

El en gobierno de Don Alberto un acierto fue que dio varias opciones al diálogo, de esta forma pudimos llegar con nuestras propuestas. Fue muy importante que se pudo retomar la relación que se rompió con Auki. Hubo momentos que Don Alberto se comprometía a buscar soluciones en conjunto principalmente en el tema de participación, pues cuando aparece la Ley de Participación y nosotros tuvimos que asumir nuestro nuevo rol al adecuarnos a las leyes, propusimos que se cree un nuevo sistema de participación desde el 2010 que este año esperamos que se concrete y que se apruebe por ordenanza. Para esto si tuvimos la posibilidad de sentarnos y buscar una vía en conjunto.

Así mismo se empezó a retomar las relaciones con las unidades básicas de participación, es decir con las comunidades y esto le obligó a generar una metodología. Lamentablemente esto se aplicaba solo para un sector, a la UNORCAC si se le respetaba, pero no al consorcio TOISAN (Intag). O decía solo vamos a trabajar con las comunidades y si las mujeres quieren participar deben integrarse a las comunidades para exponer ahí sus propuestas, así por más de que en el discurso se decía que se está desarrollando un proceso para fortalecer la democracia participativa en la práctica no se hacía, se desconocía las instancias organizativas que habían.

Otro desacierto es que al proceso participativo se le dio un enfoque muy legalista, pues se limitaban a implementar únicamente la ley. El tema de la voluntad política jugó mucho ahí

porque tal vez pudimos hacer muchas cosas juntos, tal vez el sistema de participación se hubiese hecho en esos 4 años sin tener que esperar 6 años y con otra administración.

De la administración actual puedo decir que es una realidad el sistema de participación para Cotacachi, el mismo que tiene muchas cosas muy interesantes que recoge lo que dice la Ley de Participación, pero no se ha perdido para nada la experiencia de Cotacachi.

Supe también que ya está hecho un convenio para la transferencia de recursos a la Asamblea; esto que decíamos que se considere en el presupuesto un fondo para el desarrollo de las organizaciones ahora ese fondo está contemplado y va a ser manejado por las organizaciones sociales. Entonces esta administración puedo decir que ha entendido ya como es el relacionamiento entre Municipio y Asamblea, se rebasa la legalidad, es cierto que ha habido muchas trabas para transferir, pero me parece que ya se está haciendo. Hay un entendimiento y voluntad política para poder hacer las cosas. Y esto creo que es justamente por el antecedente que el Alcalde de ahora fue técnico de la Asamblea, por tanto, conoce el tema y lo maneja mejor.

Un desacierto es el problema que existe al priorizar las obras, es verdad que están trabajando en una metodología, pero el ámbito de priorización es la zona urbana y creo que sería importante que el Municipio oriente a la población a que no pida más obras para el sector urbano sino para el sector rural que se encuentra desatendido

ANEXO 3.

Entrevista a Leonardo Alvear, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2003-2005, 2005-2009.

23/08/2016

1. DURANTE EL PERIODO QUE USTED FUE PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL. ¿CÓMO FUE ES PERIODO? Y ¿CÓMO ES QUE LEONARDO ALVEAR LLEGÓ A SER EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL?

Bueno fue u periodo interesante porque estaba en su apogeo el proceso de participación. Yo entré en el 2003, recuerde que hubo dos presidentes anteriores como era la Dra. Patricia Espinoza y Don Clímaco Vaca. Entonces yo asumí la presidencia en un momento adecuado donde teníamos posibilidades de medir nuestras capacidades en función de mejorar los procesos porque no había una normativa extraída desde algún lugar, no había nada, ni la ley. Entonces fue bastante interesante porque de alguna manera tuvimos la posibilidad de trabajar con los sectores que verdaderamente necesitaban entender el porqué de este proceso. Cuando el proceso de participación toma un poco de rumbo y coge su propia línea de base en cuando nosotros vamos entendiendo que con decisiones podemos aportar para un desarrollo colectivo cantonal, eso le empieza a gustar a la gente. La gente en Cotacachi es solidaria y cuando le dan la oportunidad de demostrarlo, de practicar este principio es increíble cómo la gente se solidariza en todos los ámbitos y eso siempre ha sido la Asamblea en todos sus tiempos, ha sido un conglomerado que se solidariza con los problemas de los otros y siempre el lema ha sido hacer procesos que permitan desarrollar políticas públicas dentro del Municipio.

La gente que ha sido de otras parroquias siempre han tenido mucho interés en que en sus parroquias se pueda aportar. Entonces los procesos como mediadores como proponentes y como receptores de propuestas ha sido muy importante pues hemos visto la capacidad que tiene la gente desde todos los sectores, como es el caso de los niños ha habido cosas muy interesantes y esto nos permitió gestionar con la municipalidad para que

las ideas que estaban en la Asamblea no sean letra muerta sino más bien que sea una propuesta que quede marcada en una política de estado.

En ese sentido hemos logrado articular 5 ordenanzas en el Municipio a través de la propuesta de la ciudadanía. Y esto además es una demostración de que había la apertura del Alcalde de ese tiempo, de que las propuestas que vienen de la ciudadanía sea una propuesta en firme y tenga trascendencia en la administración.

Al hablar del tema de desarrollo se lo hizo por sectores. Recuerdo que a los jóvenes les gustaba trabajar el tema de la agricultura, entonces se hizo varias cosas como reciclar desechos y transformarlos en humus, se hizo trabajo de artesanía con papel reciclado, de material de desecho⁴. De esta manera se realizaban propuestas, se hacían las prácticas y los resultados estaban a la vista.

Una de las propuestas más importantes que vino desde el sector productivo fue la realización de la feria del cuero, se trataba de dinamizar la economía no solo de los artesanos sino de todos los sectores, este proyecto favoreció enormemente a Cotacachi. Cinco fueron las ferias que se manejó desde la Asamblea; lamentablemente cuando se politizaron los proyectos quedó a la deriva y sé que se ha hecho una consultoría para sacarle a la feria de contexto y los consultores dijeron que tiene que salir la feria de contexto, se hicieron una encuestas sesgadas que determinaron que ya no es tiempo de la feria, que es necesario terminar con ese proyecto, pero el artesano, el productor, el comerciante no le ven de esa manera porque mejoró notablemente la economía no solo de Cotacachi sino de la provincia.

Otro aspecto sobre el que se trabajó fue la ordenanza de cantón ecológico por el convencimiento de la gente de que mi aporte le hace ecológico al cantón y por tanto se determinó la necesidad de crear procedimientos para el manejo adecuado de desechos, el manejo adecuado del agua, de la tierra, y la ordenanza misma para proteger al cantón de la minería.

Yo me incluí en la Asamblea desde el sector artesanal, varias veces nos había hecho la invitación y en algún momento me designaron a mí para que yo sea el representante de

los artesanos en la Asamblea y es así como llegue a la presidencia de la Asamblea. Yo viví la reforma del estatuto de la Asamblea que en verdad se hizo a destiempo, y cuando ya se completó el periodo de mi gestión, entonces en lugar de que haya otra elección me dieron una prórroga hasta que se actualice el estatuto, entonces eso fue dos años más en la presidencia de la Asamblea.

En estos cuatro años hubo un fuerte problema con el tema de la minería, y desde ese tiempo la gente ha venido rechazando que las políticas extractivistas sean las que timen la pauta para el desarrollo de los sectores, y la gente de Intag siempre ha estado en contra de eso y nosotros como Asamblea siempre les estuvimos apoyando fuertemente el tema y eso fue lo que a unos sectores no les gustó. Cuando entró Alianza País a l Alcaldía no les gusto nuestra oposición a la minería y nos bloqueó a la Asamblea, no nos invitaban a las sesiones de concejo municipal, y en el aspecto económico nos quitaron la posibilidad de seguir haciendo ferias, se pusieron a hacer ellos, las ferias hicieron sin visión hasta que desapareció.

Un aspecto importante que quisiera resaltar en mi gestión es que lo que tratamos de hacer es que la gente pueda convencerse de la importancia de este proceso. No sirve de nada hacer una convocatoria y que a esta vaya 1000 personas si no están dispuestas a escuchar y a aportar, por eso la gente debe atravesar un proceso de convencimiento y empoderamiento.

Así mismo la Asamblea en muchos casos sirvió de mediadora entre un sector y otro sector cuando había algún conflicto de intereses, se lograba la unanimidad y las propuestas de uno u otro sector iban dando resultados.

Otro mecanismo importante de este proceso participativo ha sido la silla vacía con la posibilidad de participar en el Concejo municipal. Así mismo, trabajamos arduamente en el tema del presupuesto participativo, en eso si fue pionero Cotacachi.se vio mucho el interés de la gente en trabajar, en hacer propuestas de las necesidades de su comunidad y sector.

Aunque el presupuesto se mantiene hasta ahora, no creo que tenga el mismo sustento y espíritu, porque hemos tenido una experiencia basta en procesos de participación y presupuesto, claro que debe ser difícil porque no hay mucho dinero, me parece que la asignación actual es de 1200.000,00 que para tantas comunidades, sectores y organizaciones no alcanza; además puede verse que en muchas ocasiones los técnicos de la municipalidad no están de acuerdo en muchas propuestas que si son técnicamente viables lo que hace que la propuesta se quede en una idea en el aire. En muchas ocasiones se han sacado varias prioridades por falta de dinero, de condiciones físicas adecuados y muchas veces sin justificación; y eso ha hecho que mucha gente deje de creer

2. ¿CUÁLES FUERON LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE SU ADMINISTRACIÓN?

Personalmente soñaba en muchas cosas más que hacer, pero como hemos conversado aquí no se puede incidir en la cuestión ideológica y en la cuestión política. Entonces he tenido que sacar de mi pensamiento de que vamos a avanzar por ahí, y claro definitivamente me costó un poco porque yo estuve acostumbrado a los movimientos de izquierda y se ha manejado de otra manera, pero este es un proceso ciudadano y debemos respetarlo.

Los compromisos que hemos ido adquiriendo durante mi periodo han ido alterando un poco la buena relación con el Municipio. Uno de los principales conflictos que teníamos con el Auki es que desde la ciudadanía se debe proponer al sector opositor y al sector oficialista, cuando tuvimos que trabajar en el tema de hacer talleres o encuentros nacionales con personajes y políticos; Tituaña quería que traigamos solamente los que a él le gusta, pero nosotros teníamos que invitar también a los que no le gusta. Por ejemplo, en el tema minero teníamos que invitar a aquellos que se oponen a la minería, así como también a aquellos que hablan sobre los beneficios de la minería. Esto no le gustó al Alcalde, pero yo no lo decidía, lo decidía la Asamblea y yo solo ejecutaba las decisiones de la misma como presidente, porque nosotros solo éramos el enlace directo entre la ciudadanía y el Municipio.

Durante el tiempo de mi gestión w empezó a discutir la posibilidad de crear un espacio para el ciudadano, pero no se ha concretado porque paso Irma, pasó Hugo Robalino y no ha habido una propuesta así en firme. Esto tenemos que crearlo como un espacio nuevo para que la ciudadanía puede ir el ciudadano que quiera participar.

Por estas razones yo creo que me fue bien y mal, porque tuvimos unas fuertes confrontaciones con el Alcalde y yo tenía que defender los intereses de la ciudadanía. El Alcalde pensó que siempre iba a poder manejar como él quería y cuando la gente ya maduró en sus capacidades de procesos participativos y empieza a tomar partida. Para detenernos nos quitó el presupuesto para conseguir que se acabe, pero ocurrió lo contrario, sin presupuesto la gente tomo más fuerza y participaba más. Tuvimos que concurrir donde nuestros aliados las ONGS quienes nos dieron incluso más dinero del que daba el Municipio, entonces conseguimos transportar más gente.

Mal o bien con sus dificultades y limitaciones la Asamblea está en vigencia. Realizábamos nuestra programación anual. Pero la limitación fueron necesarias para que la Asamblea se vaya independizando; sin embargo, tenía que haber buenas relaciones con el Municipio. El hecho de que no hay propuestas en firme es lo que ha deteriorado mucho la participación.

3. ¿CÓMO SE DETERMINABAN LAS PRIORIDADES PARA LA INVERSIÓN?

El presupuesto participativo fue una propuesta de Municipio. Nosotros debíamos estar presentes en los momentos de definición en los que hacíamos el acompañamiento en los barrios, las comunidades, etc. Así apoyábamos para que en la medida de los posible se tomen decisiones más contundentes y que sea más validado. Y posteriormente vigilábamos que el Municipio cumpla con lo que la ciudadanía estaba priorizando.

Lo que buscábamos nosotros es que se haga una propuesta importante de cambio, principalmente en cuanto al tema medio ambiente, el tema económico, la producción; en esos campos en los que la gente ve directamente como va mejorada su condición. Eso es lo que a nosotros nos interesaba apoyar, porque no solo queríamos que sean procesos sin resultados, sino principalmente resultados.

Cuando se hacia el presupuesto con Auki Tituaña en la Asamblea se debía dividir el presupuesto en partes iguales. Bueno teníamos 8 consejos intersectoriales, y los 40.000,00 debíamos dividir entre todos, pero en el caso de existir un consejo que estaba en conflicto, como fue el caso del consejo de medio ambiente que manejaba lo de las quemas en el páramo y en montaña se necesitaba un presupuesto más amplio, entonces los mismos consejos intersectoriales decían este año no voy a coger yo y mi parte, le cedo al concejo de ambiente porque sus necesidades son más urgentes.

Los consejos eran muy solidarios entre sí, por ejemplo, el consejo de producción artesanal del que soy representante, tienen una deuda con nosotros los demás consejos porque cuando Cotacachi ganó el premio de Dubai, nos dio a los artesanos ese premio que era de 30.000,00 dólares, nosotros pusimos en una cuenta en plazo fijo y de ahí pagábamos con el interés rubros de agua, luz, un promotor, etc., pero cuando hubo una crisis de algún sector, los artesanos dijimos cojan de ahí ya nos devolverán hasta que se acabó solidariamente. Pero cuando haya tiempos de bonaza nos repondrán.

4. ¿EN QUÉ CONSISTÍA EL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL?

El plan fue un trabajo muy interesante. Desde el primer momento fue el conductor de un desarrollo sustentable en el cantón. Para hacer este plan se trabajó en todas las comunidades en las tres zonas. Con estas bases se planteó un plan para 10 años, no era uno de los mejores planes, aunque no se queda atrás de ninguno, pero era un trabajo hecho por la gente, es decir, contenía las necesidades reales. Es cierto que está desactualizado y que no contiene los lineamientos y objetivos que indica el SEMPLADES, es decir un discurso netamente imponente; pero en este plan está la capacidad operativa para que los ciudadanos podamos a partir de los objetivos planteamientos determinar qué cosas no se están cumpliendo y en cuáles debemos trabajar más.

Ahora tenemos el PDOT (Plan de Desarrollo y Organización Territorial) que también fue participativo, pero se contrató técnicos que trabajaron con nosotros, y que claro con su conocimiento direccionaron nuestras propuestas hacia los lineamientos del Plan nacional del Buen Vivir y a la postura del Alcalde Anrango. El mayor problema que presenta este plan es que no se lo puede aplicar con la gente, sino que es un plan que se hizo con la gente

pero que lo ponen en práctica técnicamente para que, de vez en cuando sea aplicado por el Municipio y solo cuando les conviene.

Esto ha llevado a las personas a pensar que este plan no es verdaderamente bueno porque ya no es efectivo ni eficiente. Puede que ahora este bien manejado en lo técnico pero los planes se trabajan con la gente, la aplicación es con la gente. Este rige desde el 2010 y en el 2014 fue actualizado.

5. ¿CUÁL FUE LA RESPUESTA DE LA CIUDADANÍA ANTE LA POSIBILIDAD DE DECIDIR EN LOS ASUNTOS DE LA VIDA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL?

Bueno aquí se puede partir desde dos situaciones. Siempre ha habido un sector especialmente en el sector urbano de la ciudadanía que no estuvo de acuerdo nunca con la Asamblea, pero así mismo hubo otro sector que no solamente creyó, sino que se involucró férreamente con el proceso, porque las decisiones que se iban tomando en la Asamblea reflejaban las necesidades presentes y futuras.

Aquellos que no estaban de acuerdo no iban, y no iban porque decían, por ejemplo, no me siento representado, y si no se sentía representado tendrá sus razones. Pero como vamos a representar a esta persona si no va, tendría que ir para que exponga sus razones y entonces nosotros pensaríamos en la manera de que sus intereses se vean representados, creando otro espacio, por ejemplo. Lo importante es que tomen conciencia de que la ley ahora está al alcance de la ciudadanía y que por tanto la ciudadanía debe tomar partida en ella.

Las decisiones un poco se orientaban desde la alcaldía y eso nos chocaba un poco porque lo que más le convenía a la alcaldía nos mandaba para que nosotros resolvamos; de hecho, creo que eso si es bueno también, pero lo mejor sería que las propuestas que tiene el Municipio, las propuestas de desarrollo nos digan y nosotros reportamos los alcances.

Creo que el sentirnos parte del aporte ha llevado a que la gente sea diferente, más comprometida, porque teníamos la posibilidad de decirle al Municipio nosotros no estamos

de acuerdo con lo que están haciendo; entonces teníamos la posibilidad de controlar y fiscalizar la actuación municipal.

Yo he visto positivamente el tema de el involucramiento de la ciudadanía, especialmente cuando son temas muy trascendentales la ciudadanía ha participado y participa activamente

6. DESDE SU APRECIACIÓN. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS ACIERTOS Y DESACIERTOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE AUKI TITUAÑA, ALBERTO ANRANGO Y LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN DE JOMAR CEVALLOS?

Con Auki logramos sentar las bases fundamentales para lo que es ahora la Asamblea. Se hizo el estatuto y la ordenanza también que eta en vigencia, y el reconocimiento del Municipio a pesar de que en ese tiempo no se encontraba en la ley. Sin embargo, aquí quisiera aclarar que nosotros entendimos que lo legítimo es legítimo así no haya ley porque ahí está la ciudadanía, nuestro proceso era legítimo, aunque no legal, pero porque no había ley.

Fue importante también comprender en la ciudadanía lo que es político y lo que no debe ser político. Netamente los Alcaldes manejan mucho el tema político, nosotros como Asamblea no podíamos manejar el tema político porque la ciudadanía es diversa. Hay muchos criterios, muchas formas de pensar en lo político y lo ideológico, entonces no puede acaparar todo o manejarse ideológicamente una Asamblea porque si no sería partidaria, nosotros no hemos hecho una campaña partidista de ningún partido político, más bien hemos hecho una campaña abierta en el tema de la organización de la gente para que exista una representación en la Asamblea y esta recoja los intereses de determinado sector, eso es lo fundamental.

Con Anrango la situación no fue tan sencilla, claro que ya teníamos la experiencia con Tituaña de que al último quiso terminar con la Asamblea, por esto ya no fue difícil enfrentar a Anrango, entonces nosotros dijimos si ellos quieren poner otra Asamblea que lo pongan.

Una de las cosas que se intentó hacer para eliminarnos fue quitarnos el comodato. Cuando se creó la Asamblea, Tituaña nos había dado en comodato unas instalaciones para su funcionamiento porque la Asamblea nunca ha contado con suficientes recursos para parar un local; el Alcalde Anrango quiso terminar el comodato y nosotros dijimos que no había problema que si quieren enfrentarse con la ciudadanía que lo hagan que no nos van a presionar de esa manera, pero no se volvió a tocar nuevamente el tema.

En esa administración a quien le toco pararse duro fue e la Irma Torosina porque no le tomaban mucho en cuenta por varias cosas: por ser mujer y joven que es algo lamentable. Muchas veces en el Municipio le hacía llorar a la Irma, pero ella a pesar de haber tenido tantas dificultades con Anrango sacaba fuerzas y se imponía, de la misma inclemencia de la situación saco fuerzas para defender el proceso. Nosotros desde las diferentes organizaciones le dábamos ánimos, le decíamos no se deje, enfrételes porque a la final usted es como una concejala más, tiene el mismo nivel.

Creo que la gente hasta ahora esta aletargada por tantas agresiones desde la llegada de Anrango y durante todo su periodo, aun no se despiertan de ese golpe. Anrango incluso contrató un asesor para que nos controle y elimine, pero el primero se fue.

Con Jomar hemos tenido posibilidades de entrar en un diálogo permanente. Cuando ha habido cualquier situación las puertas han estado abiertas, hemos podido tratar varios temas. Si hemos tenido algún problema con él ha sido la cuestión del presupuesto que se ha venido dando largas, pero parece que este año por fin van a asignar de los dos años.

Es fácil criticar, nos dijeron incluso en la época del Anrango más de 500 talleres hicieron y dónde están los resultados, pero hay cosas que requieren un trabajo duro, se requiere de un proceso, solo deberían ver cómo la gente está capacitada, se ha trabajado mucho en la violencia de género, claro que nos falta un poco, pero seguimos trabajando. En el sector urbano logramos que se posicione el respeto a la mujer, pero es algo que en las comunidades ha costado mucho. Hace poco se lanzó un libro que cuenta sobre la violencia contra la mujer en la zona de Intag, son cosas muy fuertes que ellas han vivido de sus padres, esposos e hijos, porque también hay hijos maltratadores, pero después de un trabajo de 10 años con la coordinadora de mujeres de Intag se ha logrado muchos cambios.

Una de las cosas que hizo Auki y que también fue destruido es el centro de rehabilitación física Sol de Vida, Anrango hizo un convenio con la Cruz Roja y no fue capaz Anrango de manejar. Sé que ahora con Jomar se está tratando de reactivar para dar atención a las personas con discapacidad y aquellos que tengan lesiones severas puedan hacer sus rehabilitaciones.

7. ¿ES VERDAD QUE LAS PERSONAS QUE HAN TRABAJADO EN LA ASAMBLEA LO HAN HECHO COMO VOLUNTARIAS Y NO RECIBEN NINGÚN TIPO DE REMUNERACIÓN?

Eso sí es una gran verdad, el Municipio nunca pago a nadie de la Asamblea, ni en mis tiempos ni antes ni después. Nosotros sí hemos pensado en esto, en que al menos el presidente de la Asamblea si debería tener una remuneración, porque el trabajo voluntario está bien unas horitas, pero no todo el tiempo, por ejemplo, para ser presidente yo tuve que dejar todo. Pero cuando analizamos esto pensamos también en el si había un sueldo desde el Municipio, el Alcalde podría decir haga esto y si el presidente le dice no le quitaba el sueldo, por esta razón la dependencia económica es algo muy muy importante en estos procesos porque a través del sueldo hay una imposición y esto sucede porque son las órdenes; si n o hay sueldo hay una independencia y libertad para actuar.

Nosotros cada año presentábamos un proyecto a Ayuda Popular Noruega y de ahí teníamos para pagar como 380 dólares al Presidente y el sueldo del contador. Para la secretaria debíamos hacer algunos alcances o ahorros en otras cosas y le pagábamos 200 dólares. Los sueldos `por supuesto no eran para quedarse, era el amor a la participación y a este proceso. Los demás representantes de los sectores nunca recibieron nada. Por esta razón la participación de nuestro cantón tiene un verdadero valor.

ANEXO 4.

Entrevista a Hugo Robalino, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal 2013-2015.

25/08/2016

1. DURANTE EL PERIODO QUE USTED FUE PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL. ¿CÓMO FUE SU ADMINISTRACIÓN Y CUÁLES FUERON LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS?

En la Asamblea del 2013 en la zona de Intag ya se implementó el nuevo rol de la Asamblea de Unidad Cantonal, es decir asumir todas las competencias del sistema de participación que constan dentro de la Ley de Participación. En ese contexto, me eligieron a mí solo las organizaciones de Intag. Hay que destacar que en la Asamblea por cuestiones territoriales se han dividido en tres zonas: urbana, andina e Intag, entonces dentro de las organizaciones de Intag debíamos elegir primero al presidente de la Asamblea, pero había un detalle que en temas de género es imprescindible; la presidenta saliente era mujer y por tanto correspondía asumir a un hombre la presidencia.

En mi administración, durante el periodo 2014 - 2015 hay varios puntos a destacar.

Dentro de un reglamento interno que se realizó en la Asamblea se había determinado que cada presidente dure un año en funciones y que esto sea transitorio en cada zona, pero nosotros solicitamos que sea dos porque un año es insuficiente, recién empezamos a entender las herramientas de participación en ese tiempo.

Quisiera aquí aclarar que a pesar de que la Constitución y la Ley de Participación usan ciertos términos en Cotacachi es distinto, por ejemplo, el termino de participación ciudadana, para nosotros es restrictivo porque da a entender como que es la participación de los ciudadanos de la ciudad con lo que se excluye a el sector rural, por eso hemos preferido denominarle participación social que es algo un poco más amplio.

En el tema de control social, hemos logrado que se conforme un observatorio, si bien está naciendo el observatorio de políticas públicas está realizando un trabajo muy

interesante. Hemos contado con el apoyo al municipio, pero con intermitencias, por ejemplo en el tema de la creación del observatorio de políticas públicas los técnicos municipales juntamente con el Alcalde Cevallos lo que querían era que fuese un observatorio del presupuesto participativo y esa fue una pelea dura porque nosotros planteábamos que sea más amplio para poder hacer veedurías, dar un seguimiento a las diferentes políticas que se implementa desde el municipio, en cambio ellos solo querían que sea solo del presupuesto participativo, lo cual restringiría mucho la observación en otro tipo de actuaciones en las otras áreas. Ahora el observatorio ya está creado, tiene un directorio y esperamos que quienes están dentro del observatorio sean los interpretes de cómo hacer seguimiento todas las actuaciones del municipio.

Dentro de la administración de la Asamblea uno de los temas más importantes fue conservar la autonomía. En Cotacachi tuvimos un evento en donde les invitamos a 17 Asambleas parroquiales y cantonales y sistemas de participación y absolutamente todas las Asambleas asumían de que los presidentes de las Juntas Parroquiales y los Alcaldes debían asumir la presidencia de los sistemas de participación. Para Cotacachi uno de los puntales ha sido mantener la autonomía, y que no se cambie esa visión que tenemos como organizaciones de que tengamos una Asamblea que tenga autonomía en su administración e inclusive en el tema económico. En ese sentido se trabajó en armar un reglamento para la transferencia de fondos que la Ley Orgánica lo establece. A pesar de que la Constitución y la Ley de Participación existen desde hace un tiempo, los Municipios y Juntas Parroquiales no han hecho efectivo, pese a que es un motivo de destitución si es que no conforman los sistemas de participación, sin embargo las Asambleas y sistemas de participación no han hecho efectivo eso. Aquí en Cotacachi fue una lucha pues, en una Asamblea se decidió que fueran 50.000,00 dólares que transfieran anualmente a la Asamblea de Unidad Cantonal, sin embargo, ha pasado el 2014, 2015 y ya estamos a mediados del 2016 y recién en este mes se ha transferido el 50% nada más. Prácticamente es una cifra irrisoria para tantas organizaciones que se tienen dentro de Cotacachi.

Por otro lado, el implementar los roles del sistema de participación fue el perfeccionar o el acoplar los artículos de la ordenanza del sistema de participación a la nueva normativa, entonces cuando yo entré tenían un borrador de ordenanza que tenía sus falencias y por

tanto conjuntamente con los delegados de las organizaciones tuvimos que trabajar para que este proyecto de ordenanza quede listo para la aprobación. Ahora, justamente en la mañana tuvimos una reunión del Consejo de Participación Popular de la Asamblea Cantonal y entiendo que van a aprobar en este mes de septiembre la ordenanza del sistema de participación en el Consejo Municipal. Ese es uno de los logros, en mi periodo no se logró, pero parece que este año finalmente se conseguirá cristalizar la ordenanza; sin embargo, nosotros les dejamos prácticamente todo hecho.

En el aspecto de la lucha ambiental en la zona de Intag, para nadie es desconocido que hemos rechazado la minería. En temas legales, nosotros pusimos un recurso de nulidad del estudio de impacto ambiental ante el Ministerio del Ambiente y luego de seis meses que nos contestaron que el estudio ya está aprobado. Cuando el poder está concentrado desde las más altas autoridades, los ministerios se allanan a cualquier decisión.

Otra de las cosas, es que no perdimos de vista el financiamiento de organizaciones internacionales, en ese sentido en los dos años se manejó más de 200.000,00 dólares a nivel cantonal, el 70% de eso estuvo destinado al fortalecimiento de las organizaciones, sin embargo, no son esfuerzos suficientes toda vez que aquí en el cantón Cotacachi se vivió una época dorada de la participación. Usted mismo lo conoce y fue parte de ese proceso que nació sin que haya ley, la gente era la que participaba por conciencia propia porque quería el desarrollo de su barrio, de su ciudad, porque quería ser parte del presupuesto participativo, querían ser parte de las Asambleas, porque querían estar organizados, etc.; y superar aquello ha sido una tarea titánica principalmente porque no se cuenta con el 100% del apoyo institucional del municipio.

El apoyo del municipio no se trata de que nos den el aval ni el visto bueno para seguir trabajando. Por ejemplo, en una consultoría y en muchas otras cosas tuvimos roces con el Alcalde, fue una pugna de poderes, porque nosotros siempre le hemos concebido a la Asamblea de Unidad Cantonal como un tercer poder, concibiéndole al ejecutivo como el Alcalde, al legislativo como los concejales y la Asamblea de Unidad Cantonal es el tercer poder. En ese contexto, para nosotros fue una sorpresa en el caso mío y en el caso de la presidenta actual de la Asamblea que asiste a las sesiones de Concejo Municipal todos los

miércoles, y fue una sorpresa cuando en una consultoría de reforma a la estructura del municipio ponían que la participación ya no es el referente de Cotacachi, aquello fue una lucha de 20 años para que en una consultoría nos digan que ya no es Cotacachi un referente de participación. Se habrá bajado los niveles de participación es cierto, pero aún somos un referente, porque como le comentaba al convocar un foro abierto aquí en Cotacachi, de las 17 Asambleas que participaron nosotros nos pudimos dar cuenta que ninguna de las Asambleas tenía nuestra estructura, y tampoco los años que nosotros habíamos caminado dentro de la participación, pero sobre todo no tenían la estructura autónoma que nosotros tenemos. En la mayoría de los sistemas de participación quienes habían asumido la presidencia eran los presidentes de las Juntas y los Alcaldes o los Prefectos en los sistemas de participación provincial. Entonces nosotros ahí pudimos dimensionar que todavía seguimos manejándonos en unos niveles súper aceptables en participación. Todavía está vigente la Federación de Barrios, la Corporación TOISAN en Intag, todavía está presente la UNORCAC, que son puntales fundamentales del tema organizativo dentro de lo que es la Asamblea de Unidad Cantonal. Ahora en niveles organizacionales de participación se ha bajado; por ejemplo, en la coordinadora de jóvenes urbanos, consejos intersectoriales, se ha bajado en eso, pero se ha mantenido la estructura y la autonomía que a mi forma de ver es uno de los logros importantes dentro de la lucha que tuvimos con el municipio cuando intentaron deslegitimar al decir que Cotacachi ya no es referente. Es una hipocresía del Jomar porque dice cuando yo estuve ahí si es referente, ahora que ya no estoy ahí ya no es referente, cuando yo salgo de la Asamblea ya no es referente.

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

Decían si les invitamos, pero no queremos que nos inviten, queremos nosotros liderar y eso no pasó.

Para mí era falta de voluntad política del Alcalde, porque en el caso de Anita Flores que era la que estaba en mi época llevando el tema de participación en el municipio, trabajamos e hicimos un cronograma, quisimos hacer lo que dice la consultoría que la Asamblea es quien tiene que liderar el presupuesto participativo e inclusive es quien tiene que hacer después en temas de evaluación y control social es la Asamblea de Unidad Cantonal, así está, así dice esa consultoría y sin embargo, cuando ya empezaba todo el proceso del presupuesto participativo, las convocatorias a las Asambleas no pudimos nosotros liderar porque el mismo municipio con sus técnicos empezaron a hacer por cuenta propia todo el proceso.

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

2. ¿CÓMO ES LA RELACIÓN DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL CON EL MUNICIPIO?

Antes de que continúes quisiera hacerte un corte, con los tres Alcaldes ha pasado cosas idénticas, Auki Tituaña cuando no le gustó una resolución que habían tomado en la Asamblea de Unidad Cantonal cortó toda relación con la Asamblea y le cortaron el presupuesto, que en esa época cabe destacar, que no transfería a la Asamblea, sino que se elaboraba proyectos que se metía al municipio y de esa forma se sacaba proyectos y el dinero para la Asamblea, era bajo proyecto. En la época de Anrango pasó igual, Jomar era el coordinador de la Asamblea, no les gusto como se manejaba la Asamblea al Alcalde y

cortaron relaciones e inclusive se dieron el lujo de gastar 35.000,00 dólares en la consultoría para la elaboración del sistema de participación que no sirvió, al final la Asamblea de Unidad Cantonal sacó un proyecto de ordenanza y es ese mismo el que está próximo a ser aprobado; tal vez se cambiaría en mi periodo en un 20% porque tenía que acoplarse a las nuevas normativas de la Constitución y de la Ley. Incluso en la época de Anrango quisieron crear otra Asamblea paralela, había la Asamblea de Unidad Cantonal y quisieron crear el sistema de participación, entonces paso igual. Con Jomar Cevallos en cambio, que es con mi periodo, nosotros hemos tenido nuestro propio criterio, primero queríamos mantener nuestra autonomía y lo otro fue la lucha de la transferencia de los 50.000,00 dólares que eran en esa época y nos daban largas al asunto, que no pueden que no permite la ley, finalmente nos reunimos nosotros como Asamblea y tuvimos que ver un abogado para poder buscar la forma de que transfieran los recursos, una vez asesorados nos sentamos con el Procurador Síndico y el Técnico de participación, con el Financiero y les hicimos ver que si hay una forma de transferir los recursos, nosotros nos buscamos incluso las ordenanzas de Cuenca, los mismos reglamentos para transferir recursos del Gobierno provincial de Imbabura, les indicamos; lo que sucede es que la voluntad política no existe. Jomar Cevallos decía que no, que no es voluntad, que el si tiene voluntad y si quiere, pero al final es que pasaron tres años y recién se está transfiriendo una parte de los recursos.

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

Recuerdo en esa época que dijeren en el municipio puede decir lo que quiera el presidente de la Asamblea cantonal pero aquí quien toma las decisiones somos los Concejales y el Alcalde, es decir, aquí usted puede decir lo que quiera, pero aquí se hace lo que nosotros decimos, hasta eso se llegó. Si nosotros no rompimos relaciones fue porque yo no estaba representándome a mi sino a la zona de Intag, no era más Hugo Robalino sino zona de Intag; fue por el tema de principios, porque del compañero Jomar algo que si hay que reconocer es que en el tema ambiental ha sido muy firme, siempre ha dicho que no está de acuerdo con una actividad extractiva como es la minería y que el modelo de desarrollo

tiene que ser el fortalecimiento a las capacidades productivas, al desarrollo productivo, eso fue lo que nos detenía a no haber roto relaciones con el municipio.

En alguna ocasión se dijo que lo único que vinculaba al municipio y a la Asamblea era la silla vacía, yo les decía al Concejo Municipal, nosotros somos el tercer poder municipal, y no es que queremos pelear el poder a puños sino codo a codo, pero en el mismo quehacer de la política queremos ayudar a gobernar, no queremos ser una piedra en el zapato del Alcalde, sino que con nuestra incorporación en el desarrollo. Asumir este rol de tener poder, pero con criterio, no a oponernos por oponernos, sino ayudarle a gobernar al Alcalde, esa es mi forma de ver.

3. ¿CUÁL FUE LA RESPUESTA DE LA CIUDADANÍA ANTE LA POSIBILIDAD QUE TENÍAN DE PARTICIPAR DENTRO DE LA VIDA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL A TRAVÉS DE LA ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL?

La participación de la ciudadanía hay que dividirla por zonas, la parte urbana en mi periodo fue muy apática en la participación, mucho con conocimiento de causa, otros cansado de un proceso largo de participación. Digamos que todo proceso organizativo tiene sus bemoles, los procesos van decayendo y luego de algunos años van resurgiendo, en mi caso no creo que fue uno de los mejores momentos porque muchos de los actores con conocimiento de causa decía que ya no hace falta, la Constitución determina que los municipios sean quienes implementen los sistema de participación, el presupuesto participativo y nosotros no tenemos que estar rompiéndonos la cabeza para participar, el municipio tiene la obligación porque sino es objeto de destitución, y esto principalmente en la zona urbana.

En la zona de Intag, estoy muy complacido con la participación porque en ellos no ha muerto aún la esperanza de que se haga realidad pequeñas obras del presupuesto participativo, que se vayan fortaleciendo las organizaciones porque no todo es presupuesto participativo, hay otros proyectos que más es fortalecimiento organizativo o apoyo a los proyectos productivos. Cabe destacar que en la Asamblea anual de la Calera tuvimos 1200

personas, de las cuales 700 personas eran de Intag y 400 personas de la parte andina y los 100 restantes de la zona urbana e invitados.

De la parte andina, se ha hecho algunos procesos de capacitación en donde se les explicaba que es lo que contiene la Ley de Participación y el control social, ahí hay un pequeño reglamento respecto de las veedurías para poder hacerlas. Entonces esto se trabajó tanto con la parte andina como con la zona de Intag. De hecho, producto de ese proceso de capacitación se quedaron algunas personas a integrar el observatorio de políticas públicas, y básicamente están más de la zona andina y de la zona de Intag y hay unos dos o tres de la zona urbana.

4. DENTRO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN ¿CUÁLES SON LOS QUE LA ASAMBLEA SI HA DESARROLLADO Y CUÁLES NO?

El uso de la silla vacía es uno de los que se ha desarrollado. El presidente de la Asamblea tiene un lugar dentro de la Asamblea de unidad cantonal, hace uso efectivo de la silla vacía, que en el proyecto de ordenanza le llamamos silla de la democracia. Esto fue una forma de participación efectiva porque se hizo algunos aportes de varias ordenanzas que se aprobaron, siempre estuve activo, actualmente no sé si estarán asistiendo o no a las sesiones de Concejo. Este fue un proceso muy importante de aprendizaje, pero también de aporte para la aprobación de algunas ordenanzas.

Dentro de las veedurías es la conformación del observatorio que aquí en la provincia no sé si hay algún observatorio, pero el nuestro es específico para políticas públicas.

En el presupuesto participativo perdimos la batalla, pero la menos seguimos en la pelea que es lo más importante. Un aspecto importante es que existe una metodología trabajada con las organizaciones y que responde a las organizaciones del presupuesto participativo, eso tiene la Asamblea Cantonal que es algo clave pues tiene parámetros incorporados desde las organizaciones. Por ejemplo, el tema de género, nosotros decíamos como se puede atribuir puntaje para la calificación de obras, algo que tenga que ver con género, y salió de que las comunidades que tengan mayor cantidad de jefas de hogar se les de unos puntos

más dentro del presupuesto, lo que sucede en algunas de las comunidades. Claro que esto depende de quién sea el técnico de participación, pues esto nos decían que es difícil determinar, pero no es así, uno va a la comunidad y le presunta al presidente si sabe cuántas familias aquí la responsabilidad del hogar la ha asumido la esposa o la mujer y le dicen con nombre, ese ejercicio no dura ni media hora y ya se puede saber cuántas familias están ahí, y se puede entonces hacer una especie de selección para la asignación de un porcentaje de presupuesto. Entonces se hacía algo preferencial en el tema de género.

En el tema intercultural no acogieron la propuesta que hacíamos, dijimos que, si alguna comunidad o alguna parroquia tiene grupos de danza por qué no asignarles un poco de presupuesto más para que sigan motivados por el tema de la participación y de la preservación de las culturas ancestrales, y ese tipo de cosa para apoyar en el tema de cultura. Pero no se dio paso a este dentro de los parámetros para asignar el presupuesto participativo. Es en la consultoría están varios parámetros.

5. DESDE SU APRECIACIÓN ¿CUÁLES SON LOS ACIERTOS Y LOS DESACIERTOS DENTRO DE ESTOS TRES PERIODOS EN LA ALCALDÍA DE AUKI TITUAÑA, ALBERTO ANRANGO Y JOMAR CEVALLOS?

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

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

Creo yo que el puntal más bajo es la época de Alberto Anrango porque ahí se quiso incluso eliminar a la Asamblea de Unidad Cantonal y crear otro sistema de participación y

creo que fue una de las etapas más oscuras de la participación. Se ha ido recuperando de a poco, nos suelta la sogá y otro poquito nos ajusta en el caso del Jomar, nos da un presupuesto, claro que, en papeles, porque la transferencia no se concreta.

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

En el 2014 con peleas y todo hicimos los talleres, teníamos un coordinador en la Asamblea del proyecto de educación ambiental y el organizaba con los facilitadores. Fue un boicot, nos llamaban y nos decían que el coordinador dijo que ya no va el taller, que ya le convocaron desde el municipio. Entones fue una descoordinación total. Nuevamente nos sentamos con el Alcalde, revisamos esto y otra vez hacían lo mismo. No se pudo coordinar, el siguiente año ya les dejamos que hagan solos. Pero ese proyecto inicio y se desarrolló en la Asamblea, claro que el problema es que siempre fue con fondos del municipio, por eso un día me dijo el Alcalde, pero los fondos ponemos de la dirección de gestión de riesgos, yo le dije de donde sea que se saque el presupuesto, la Asamblea debería estar liderando porque es un proyecto nuestro.

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