



DESARROLLO LOCAL CON ÉNFASIS  
EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

COLECCIÓN LOCAL  
10

# GESTIÓN SOCIAL DE LOS RECURSOS NATURALES



Angel Honalla, Marcos, Ana María Larrea Mackinnon,  
Juan Pablo Martínez Romero, Santiago Ortiz Crespo



# GESTIÓN SOCIAL DE LOS RECURSOS NATURALES

# LOCAL

Ángel Bonilla Alarcón, Ana María Larrea Maldonado,  
Juan Pablo Martines Romero, Santiago Ortiz Crespo

**Instituciones participantes en mesas de trabajo**

AMINGAY  
AMBIENTE Y SOCIEDAD  
CAMAREN  
CIUDAD  
COMUNIDEC  
COORPORACIÓN MASHI  
ECOCIENCIA  
ETAPA  
FUNDECOL  
FUNDES  
IEE  
MINISTERIO DEL AMBIENTE  
RIAD  
SALAMANDRA  
SENDAS  
SNV  
TERRANUEVA  
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR

**Instituciones locales participantes**

Amazanga  
Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi  
Comuna Agua Blanca  
EMAC - CUENCA  
OPIP  
PROMACH  
Universidad del Azuay - IERSE-

---

**© CAMAREN, QUITO - ECUADOR, 2004**

**Título:** Gestión Social de los Recursos Naturales

**Eje temático:** Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de los Recursos Naturales

**Autores:** Ángel Bonilla, Ana María Larrea, Juan Pablo Martines, Santiago Ortiz

**Institución coordinadora de eje:** Instituto de Estudios Ecuatorianos -IEE-

**Coordinadores de eje:** Ana María Larrea, Ángel Bonilla, María Belén Cevallos, Judith Flores.

**Edición técnica:** Pablo Ospina Peralta

**Edición:** María Belén Cevallos

**Validación:** Promoción 2003

**Diseño Gráfico:** Otonyell, taller de arte y diseño Telf.: 256-7793

**Fotografías:** Instituto de Estudios Ecuatorianos -IEE-, Francisco Tobar - Otonyell

**Impresión:** Fraga Impresores

**Auspiciantes:** COSUDE, Embajada Real de los Países Bajos

**Organismo internacional asesor:** INTERCOOPERATION

**CAMAREN:** [camaren@hoy.net](mailto:camaren@hoy.net)

Av. Eloy Alfaro y Amazonas. Piso 7/ 256-3485

**IEE:** [iee@iee.org.ec](mailto:iee@iee.org.ec)

San Ignacio 134 y 6 de Diciembre  
Of. : 2 Telf.: 250 - 4496 / 290 - 4098

Impreso en Quito - Ecuador  
Febrero - 2004

---

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN GENERAL	11
<b>UNIDAD UNO</b>	
DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y NUEVAS INSTITUCIONA- LIDADES PARA EL DESARROLLO LOCAL	13
INTRODUCCIÓN	14
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
¿DEMOCRACIAS EN CRISIS O CRISIS DE LA DEMOCRACIA?	17
1.1. Los adjetivos de la democracia	19
1.2. La crítica a la democracia liberal	21
1.3. Las democracias latinoamericanas	24
1.4. ¿Otra democracia ... es posible?	24
1.5. Dimensiones de la democracia	28
1.6. Ciudadanía y participación	31
1.7. Tipos de participación	35
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL. Principios.	37
2.1. La construcción de un nuevo gobierno local	38
2.2. La Democratización	41
2.3. Gestión para el desarrollo local	41
<b>CAPÍTULO 3.</b>	
¿QUÉ DEMANDA EL DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO DE LOS ACTORES?	43
3.1. Cambios en las administraciones seccionales	43
3.2. Cambios en la Cooperación Internacional y en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)	45
3.3. Cambios en las Organizaciones Sociales	48
<b>CAPÍTULO 4.</b>	
HACIA UN BALANCE DE ALGUNOS PROCESOS DE GESTIÓN LOCAL ALTERNATIVA	50

---

## UNIDAD DOS

ACTORES SOCIALES PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	55
INTRODUCCIÓN	56
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
CONCEPTOS: EL CAMPO SOCIAL, EL PODER Y EL CONTRAPODER	58
1.1. Campo	59
1.2. Poder	62
1.3. Actores, sujetos y movimientos sociales	66
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
TIPOS DE ACTORES Y MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES	70
2.1. Apuntes para una clasificación de actores sociales	70
2.2. Los actores locales en la globalización	72
2.3. Actores sociales y recursos naturales: las contradicciones productivas	78
2.4. Actores sociales y recursos naturales: posiciones y reacciones	81

## UNIDAD TRES

CONFLICTOS AMBIETALES Y DEMOCRACIA	85
INTRODUCCIÓN	86
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
DEMOCRACIA Y AMBIENTE	88
1.1. Capitalismo	88
1.2. Democracia liberal o democracia actual	90
1.3. El Estado administrativo (burocracia estatal)	92
1.4. Interrelaciones entre las instancias político - económicas. Sus límites y errores	94
1.5. El ambiente necesita de la democracia: algunos alcances	96
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
LOS CONFLICTOS SOCIO - AMBIENTALES	100
2.1. Acercamiento global a conflictos desde una perspectiva ambiental	101
2.2. Conflictos y pobreza	104
2.3. Conflictos y desarrollo sustentable	107

---

<b>CAPÍTULO 3.</b>	
LA GESTIÓN AMBIENTAL: UNA ENTRADA PARA CONCRETAR PROCESOS DE DESARROLLO DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL EN ESPACIOS LOCALES	111
3.1. Gestión ambiental. Puntualizaciones	111
3.2. Aspectos metodológicos de la gestión ambiental	115
3.3. Escenarios para la gestión ambiental (primera aproximación)	117
3.4. La "Agenda para la Gestión Ambiental": una herramienta metodológica	122
<b>SISTEMATIZACIÓN</b>	
SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA DEL CANTÓN COTACACHI (1996 - 2002)	128
PRESENTACIÓN	131
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
ANTECEDENTES	133
1.1. El contexto local	133
1.2. Un recorrido por la historia previa	133
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
EL PROCESO PARTICIPATIVO EN COTACACHI	139
2.1. Actores locales	139
2.2. Opiniones sobre temas importantes	142
2.3. La organización	144
2.4. El plan de desarrollo	147
<b>CAPÍTULO 3.</b>	
ALCANCES Y DESAFÍOS	154
3.1. La participación, una reflexión necesaria	154
3.2. Actores locales e identidad	156
3.3. Democracia representativa y participativa	156
3.4. Redistribución de poder	157
3.5. Desarrollo local	158
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</b>	162
<b>ANEXOS</b>	170
ANEXO 1	170
DATOS GENERALES DE COTACACHI ZONIFICACIÓN	
ANEXO 2	177
CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LA UNORCAC	
ANEXO 3	179
DATOS DE LOS ENTREVISTADOS E INFORMANTES CLAVES	

---



# PRESENTACIÓN

*Recostados boca arriba, miramos el cielo de la noche.  
Es aquí donde comenzaron las historias, bajo la protección de multitud de estrellas que nos escamotean certezas que a veces regresan como fe.  
Aquellos que primero inventaron y después nombraron las constelaciones eran narradores.  
Trazar una línea imaginaria entre racimos de estrellas les otorgó imagen e identidad.  
Las estrellas tejidas en esa línea fueron como los sucesos tejidos en una narración.  
Imaginar las constelaciones no cambió las estrellas,  
por supuesto, ni el vacío negro que las circunda.  
Lo que cambió fue la forma en que la gente leyó el cielo nocturno.*

*(And our faces, my heart, brief as photos. Nueva York, Vintage Books, 1991.)*

Hoy más que nunca en el Ecuador y en América Latina comienza a ser visible la urgencia de recuperar y ampliar el "conocimiento" diverso. Y parece necesario que los esfuerzos de capacitación sean centros de generación, vinculación y ampliación de todos aquellos saberes que matizan el mundo del desarrollo local.

Hoy tenemos que abrirnos paso por veredas diversas que inicien una nueva forma de impulsar políticas locales y nacionales, para permitir que desde muchos rincones, los creadores se acerquen y se narren mutuamente en espacios múltiples, respetuosos y cercanos. Todo esfuerzo por acercar a creadores y lectores fortalecerá la generación, ampliación y fuerza del saber. Y como tal, la creatividad social teja, desde lo local, nuestra aspiración de un desarrollo justo. Lo que podría ser el primer eslabón de un proyecto más amplio que haga florecer sabiduría desde diversos rincones.

En un mundo donde el mercado es omnipresente, el conocimiento se volvió un bien de consumo y empresa individual. Lo que se compra en el mercado, el mercado académico, es la habilidad de un individuo para reproducir conocimiento. El individualismo es la condición para la cosificación del conocimiento. Esa producción individualizada de conocimiento restringe el acceso a los siempre excluidos.

Acercar a esa multitud de individuos, volverlos colectivo en una permanente conversación; conversación que es mostrarse cada uno recíprocamente, que es compartir, que es comunidad, que es bailar al ritmo que corresponde con el ciclo de la naturaleza. Acercar a los individuos y a los colectivos para entablar un permanente diálogo con la Naturaleza es el propósito de este nuevo Programa de Capacitación que el CAMAREN ha impulsado.

Entregar estos módulos del Programa de *Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de los Recursos Naturales* ha constituido un reto que CAMAREN y el Instituto de Estudios Ecuatorianos, con el apoyo de COSUDE, La Embajada Real de los Países Bajos e Intercooperation, han asumido. En este reto se ha logrado plasmar el trabajo colectivo y creativo de un sinnúmero de profesionales.

El quinto texto *Gestión Social de los Recursos Naturales*, escrito por Ángel Bonilla, Ana María Larrea y Juan Pablo Martines tiene como eje a la democracia, a la participación de los actores locales y a las relaciones de poder de los espacios locales y la disputa sobre los recursos naturales. En el texto se incluye la sistematización de la experiencia participativa del cantón Cotacachi, escrita por Santiago Ortiz.

Los textos presentados abren la posibilidad del encuentro de la palabra y la acción, constituyen el primer paso hacia el largo camino de la creación del conocimiento y de las herramientas que contribuyan a construir los sueños, que nos permitan leer a nuestra manera las estrellas.

*Antonio Gaybor*  
Secretario Ejecutivo  
CAMAREN

*Ana María Larrea*  
Directora  
Instituto de Estudios Ecuatorianos



# INTRODUCCIÓN

## Introducción General

---

Este Módulo del Curso aborda un tema poco mencionado en los módulos anteriores. En el Primer Módulo se abordó la historia de los conceptos de desarrollo, de desarrollo sustentable y de desarrollo local. En el segundo la forma en que se constituyeron históricamente los espacios locales del Ecuador. En el tercero la relación entre la Economía y el Desarrollo sustentable. En el cuarto, las herramientas de la gestión pública, estatal, de los bienes ambientales del país. El Quinto Módulo es un complemento necesario al conjunto de problemas del Desarrollo Local ¿Por qué el desarrollo local necesita la democracia? ¿Por qué la solución de los problemas ambientales deben hacerse con *más* democracia y no con *menos*?

La dimensión política del desarrollo local, resaltada en todos los módulos anteriores, adquiere aquí un nuevo matiz. Se trata de examinar la forma en que la participación democrática de actores sociales colectivos y de ciudadanos individuales, contribuye a cambiar las relaciones de poder que imperan en las localidades del país y de esa manera a imprimir un contenido nuevo al proceso de desarrollo económico y social local.

La Primera Unidad trata directamente la relación entre la democracia y el desarrollo local. Empieza realizando una crítica de la noción clásica de la democracia liberal, tal como ha sido

conceptualizada en los países europeos. Inmediatamente revisa cómo algunas experiencias alternativas de desarrollo local ligadas al movimiento indígena ecuatoriano han buscado superar esas limitaciones y construir nuevas formas de entender la democracia. El proceso es inacabado y los resultados son siempre ambivalentes. Pero en el proceso se han delineado algunas prácticas, nuevos principios y reafirmado valores que tienen mucho que aportar a la democratización profunda del país.

La Segunda Unidad dirige el foco de la atención hacia la forma en que podemos analizar la constitución de *actores sociales*. No hay desarrollo local sin agentes activos que lo promuevan. Pero también los contenidos del desarrollo buscado dependen en gran medida de las características de los actores que lo impulsan. Es por eso que los actores sociales, sus búsquedas, aspiraciones y proyectos, son los que pueden dar forma a una relación positiva entre la democracia y el desarrollo. El texto de la Unidad está organizado en dos partes. En la primera se hace una explicación de algunos conceptos de las ciencias sociales que podrían resultar útiles para entender la forma en que los actores sociales nacen, se hacen y crecen, en especial, las nociones de *campo*, *habitus* y *poder*, tomadas de la sociología francesa contemporánea. En la segunda parte del texto de la Unidad, se espera hacer

---

una breve caracterización de los distintos *tipos* de actores que pueden existir en los variados contextos sociales locales y se hace un ensayo de clasificación de los actores.

La Tercera Unidad, finalmente, vincula el problema de la democracia ya no al *desarrollo en general*, sino al problema de la solución de la crisis ambiental contemporánea. ¿Es beneficiosa la democracia para el ambiente? ¿En qué sentidos? El análisis de los conflictos ambientales, su manejo y la posibilidad de *transacciones* entre intereses diversos, revaloriza la necesidad de una participación amplia de la población en la discusión y solución de los problemas asociados a la degradación ambiental. La Unidad termina presentando una herramienta concreta, desarrollada por SENDAS, la Agenda para la Gestión Ambiental, que puede ser útil para la concertación de prioridades locales de manejo ambiental y desarrollo sustentable.

Finalmente, el texto de Módulo concluye con un breve recuento de la experiencia de gestión participativa del cantón Cotacachi durante la gestión de Auki Tituaña. La sistematización se preocupa ante todo de mostrar las formas de participación de los actores más relevantes, las políticas municipales destinadas a alentarla y las fórmulas institucionales que el proceso ha ido inventando para sostenerla, en especial, la Asamblea de Unidad Cantonal.



# UNIDAD UNO

## UNIDAD 1

Democracia, participación  
y nuevas institucionalidades  
para el desarrollo local



Ana María Larrea Maldonado

Instituto de Estudios Ecuatorianos

# INTRODUCCIÓN

---

En mayo del 2002, en una reunión del equipo de planificación del Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, una vez concluida la elaboración del Plan Participativo de Desarrollo Provincial, realizábamos una evaluación de la experiencia de planificación participativa e intentábamos esbozar los objetivos para dar continuidad a la misma. Desde las ONG, defendíamos la necesidad de impulsar procesos *democratizadores* promoviendo la *participación ciudadana*. Después de una acalorada discusión al respecto, un compañero indígena dijo: *"Todo esto es muy interesante compañeros, pero de la democracia no se come"*.

Si los procesos participativos no conllevan un mejoramiento en las condiciones de vida de la gente, pierden sentido. No obstante, es necesario analizar los cambios desde una visión más integral en la que confluyan aquellos referidos a las condiciones materiales de existencia y aquellos relacionados con el plano superestructural. Desde esta perspectiva, los procesos de radicalización de la democracia, en sí mismos, generan cambios en las condiciones de vida, en el ámbito de la participación política y la construcción de sujetos sociales.

Por otra parte, la institucionalidad democrática brinda condiciones favorables para facilitar procesos de cambio social y mejoramiento de las condiciones de vida, como lo comprueban

Amartya Sen y Jean Dreze (1989) en su estudio sobre el hambre y la acción pública. Ellos hacen un análisis de las principales hambrunas que ha sufrido la humanidad y llegan a la conclusión de que en ningún país con régimen democrático se han experimentado hambrunas. De cierta manera y bajo ciertas condiciones, la democracia, al reconocer y estar constituida por el conflicto político, bloquea la posibilidad de que las diferencias de clase se traduzcan en desigualdades en la toma de decisiones, posibilitando una redistribución del poder social. Es necesario analizar cuáles son las características del sistema político que permiten llegar a estos fines y qué tipo de cambios requiere el régimen democrático para posibilitar la construcción de sujetos sociales generadores de cambios sociales significativos.

En el Ecuador, en los últimos años se han desarrollado una serie de experiencias de gestión pública y social a escala local que han promovido la participación y la democratización. En los procesos más maduros, se ha visto la necesidad de dar un paso más allá de los planteamientos iniciales. Se hacen evidentes los límites de los espacios de participación cuando éstos se transforman en la hermosa fachada de una casa que por dentro sigue manteniendo relaciones de alta inequidad, concentración de riqueza en pocas manos y exclusión.

---

Si bien el acceso de grupos poco favorecidos a los gobiernos seccionales ha permitido impulsar procesos muy interesantes de democratización, no se debe olvidar que la lucha electoral se ubica en la epidermis del poder y que para alcanzar cambios fundamentales son necesarias acciones adicionales que a menudo son fuente de profundos conflictos.

En esta Unidad intentaremos profundizar las características, roles, potencialidades y limitaciones de los procesos participativos y las institucionalidades que éstos han generado localmente. Para ello, partiremos de una reflexión sobre la democracia.

Mucho se habla de la crisis de la democracia. Intentaremos esbozar cuáles son los elementos de esta crisis. ¿Se trata de una crisis de la democracia, o de una crisis en las democracias? Para contestar esta pregunta, una vez trazadas las limitaciones de las democracias actuales, nos sumergiremos en una reflexión conceptual sobre la democracia como sistema político. Luego abordaremos el tema de la participación, para desembocar finalmente en los principios de los procesos de gestión local alternativa y concluir con un balance de algunas experiencias locales democratizadoras desarrolladas en el Ecuador.



---

## OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al finalizar esta Unidad, los participantes estarán en capacidad de:

1. Diferenciar las nociones de democracia, sus planteamientos teóricos y el proceso histórico desde donde éstas surgen y se desarrollan.
2. Comprender la diferencia entre las experiencias tradicionales y alternativas de gestión local.
3. Identificar los principios de una gestión alternativa de desarrollo local.
4. Identificar los principales obstáculos que una experiencia alternativa debe enfrentar en su desarrollo.

# CAPÍTULO 1

## ¿DEMOCRACIAS EN CRISIS O CRISIS DE LA DEMOCRACIA?

---

*En 1990, en las elecciones para el Congreso Brasileño, un obrero de Paraná al llegar a la urna, devolvió su papeleta electoral y dijo: “Renunció a este supuesto derecho que es incapaz de liberarme del hambre”*

(Citado por Petras 1998: 14, de Michael Stott 1990: 8A).

En las dos últimas décadas América Latina se ha visto hundida en la peor crisis del último siglo, viviendo una polarización social sin precedentes, una movilidad en descenso y la caída de los estándares de vida de millones de personas. Todo esto ha ido acompañado, paradójicamente, con el crecimiento de grandes fortunas en la región y con el advenimiento de los regímenes democráticos (Petras 1998: 13).

Las dos últimas décadas también se han caracterizado por la corrupción y el saqueo masivo a favor de los sectores económicos privilegiados (Petras 1998: 13). El llamado “salvataje bancario” es un buen ejemplo en este sentido, y no fue una política exclusiva del Ecuador. De este modo, el Estado ha asignado y distribuido recursos a unos sectores en desmedro de otros; lo que ha llevado a varios autores a calificar a los estados latinoamericanos como “estados predatorios”, caracterizados por “organizar sus instituciones en función de extraer recursos de la población para transferir a elites privadas” (Ramírez 2002: 50). “Los desequilibrios del sector privado y sus requerimientos de recursos, explican principalmente el

déficit y el endeudamiento del sector público y, por tanto, la necesidad de desplegar continuas medidas de ajuste fiscal” (Ramírez 2002: 52).

James Petras (1998: 13 - 19) caracteriza a las democracias latinoamericanas de la siguiente forma:

- a. Regímenes cada vez menos representativos y más divorciados de las necesidades populares.
- b. Autoritarios y represivos.
- c. Democracias que se han convertido en “rehenes” del poder militar. En muchos países, los militares siguen teniendo el poder de “veto” sobre los procesos de democratización y existe una impunidad generalizada en la región a los delitos que los militares cometieron durante las dictaduras. Existe una remilitarización creciente de la vida política.
- d. Las Fuerzas Armadas se han convertido en el principal árbitro de la democracia, lo que ha generado desequilibrios estratégicos entre el poder civil y el militar.

---

e. Regímenes de la impunidad, que funcionan con un sistema legal dual que castiga a los ciudadanos y ciudadanas comunes y exonera a los funcionarios públicos implicados en graves delitos.

Aunque el sistema democrático no es el responsable de las profundas desigualdades que enfrenta la región, estas desigualdades sí dan cuenta que algo en nuestras democracias está fallando. Se trata de un círculo vicioso, de un lado, la inequidad social obstaculiza el desarrollo de una vida democrática plena, y por otro, las democracias actuales como están configuradas profundizan estas condiciones de desigualdad.

Quizá uno de los temas que más llama la atención al analizar la democracia actual, es el de la representatividad. La sociedad de mercado ha conducido a mercantilizar casi todos los aspectos de la vida. La democracia se degrada en el supermercado político y los ciudadanos y ciudadanas somos reducidos al papel de electores. Los partidos políticos cada vez representan menos a la sociedad y se convierten en maquinarias electorales que imponen a la sociedad en su conjunto dos o tres aspirantes al poder. El voto deja de ser la canalización de una voluntad y adquiere características de rechazo, castigo o censura. Un graffiti en Quito, en tiempos electorales recogía muy bien esta realidad, decía: *"Te odio Abdalá porque me obligas a votar por Borja"*.

En el Ecuador es evidente la crisis de representatividad de los partidos políticos y la necesidad de los ciudadanos y ciudadanas de buscar nuevos referentes. Sin embargo, la crisis de los partidos no da cuenta de la crisis de la democracia en su totalidad. Esta conlleva una serie de aspectos adicionales, en donde los partidos políticos constituyen tan solo una de sus aristas.

Se dice que los gobernantes electos democráticamente representan el interés de la sociedad en su conjunto. En realidad, en toda sociedad coexisten una serie de intereses contrapuestos y signados por el conflicto. Es justamente el papel de la democracia dar cuenta de estos distintos conflictos e intereses, generando debate, discusión y posibilitando una toma de decisiones donde las distintas voces puedan expresarse.

En el Ecuador, la lucha democrática rara vez tiene las características expuestas en el párrafo anterior. Las decisiones se toman sobre la base del clientelismo, el pago de favores políticos y las presiones que ejercen los grupos de poder. La democracia ha pasado pues a ser un rehén del poder económico y político para la canalización de sus propios intereses.

---

Para Adrián Bonilla (s/f: 7), el déficit crónico de representación del régimen político ecuatoriano se caracteriza por:

1. La falta de participación ciudadana en la toma de decisiones.
2. La falta de rendición de cuentas y la impunidad.
3. La crisis de ciudadanía. La política está signada por el clientelismo, el patrimonialismo y las coaliciones nacionales basadas en los lazos entre los partidos de Quito y Guayaquil y caudillos locales en las provincias.

Todos estos problemas ¿dan cuenta de una crisis de la democracia como sistema político? O ¿se trata de una crisis en los sistemas democráticos latinoamericanos? Para despejar estas interrogantes, pasaremos a analizar qué implica un sistema democrático.

#### **1.1. LOS ADJETIVOS DE LA DEMOCRACIA**

Las críticas y constataciones de las páginas precedentes dan cuenta de un tipo particular de democracia que ha demostrado ampliamente sus límites. Se trata de la democracia liberal. ¿Qué caracteriza a este régimen político? ¿Qué condiciones históricas lo impulsan? ¿Cómo se lo adopta en América Latina?

Como todo régimen político, el sistema democrático ha vivido un proceso histórico nutrido por unos planteamientos filosóficos que es necesario conocerlos. En los siguientes acápites realizaremos un somero acercamiento a las distintas concepciones de democracia.

##### **1.1.1. LA DEMOCRACIA REPUBLICANA**

Las primeras nociones de democracia se ubican en las ciudades - estado de la Antigua Grecia (siglos XI - II A.C.). Los planteamientos de la democracia republicana giran en torno a la

noción de ciudadanía, como idea fuerza. En efecto, quienes ejercen el poder y toman las decisiones son los ciudadanos. Para ser ciudadano en la Antigua Grecia era necesario ser hombre, propietario y adulto. La plenitud de la vida del ciudadano estaba dada por la participación en los asuntos públicos, que se constituía en el eje de la vida. De ahí que el ciudadano era un ser "virtuoso", dedicado plenamente a los asuntos públicos. Su vida privada estaba subordinada a la vida pública.

El régimen republicano no reconoce diferencia entre gobernantes y gobernados; sociedad y régimen político guardan estrecha relación, sin que exista autonomía de lo social o de lo económico. No puede haber un sistema republicano sin una cierta civilidad, sin valores cívicos entre sus miembros (Villavicencio 2003:84).

La noción de democracia está íntimamente ligada a la de soberanía: La comunidad política solo rinde cuentas ante sí misma y existe una idea homogénea de pueblo y por consiguiente del interés general (el de los ciudadanos).

Así, la república es más que un régimen institucional, conlleva representaciones mentales, fundamentos filosóficos, disposiciones institucionales, estructuras sociales, etc. (Ibíd. 2003: 85).

---

En el siglo II A.C. (167 A.C.), Grecia es conquistada por los romanos. Roma continuó y difundió la cultura griega a Occidente.

En la Roma renacentista (siglos XV y XVI), la discusión en torno al régimen político recibe un aporte fundamental para la construcción de lo que más adelante sería la democracia liberal. Se parte de la reflexión de que los ciudadanos pueden comprometerse, desentenderse de los asuntos públicos y ocuparse de otras cosas; de ahí la necesidad de poner límites a su accionar para limitar los excesos.

### **1.1.2. LA DEMOCRACIA LIBERAL**

Es la concepción actualmente hegemónica de democracia. Surge por la necesidad del capitalismo naciente de contar con una institucionalidad política. Su fuente es el movimiento iluminista "que pone el derecho natural y el contrato social como fuente de soberanía y base de legitimidad" (Villavicencio 2003: 83). La separación entre estado y sociedad como esferas diferenciadas, da lugar a la tensión existente entre la necesidad de contar con un estado que por una parte, establezca límites a los excesos de los ciudadanos (derechos positivos) y por otra, garantice las libertades individuales (derechos negativos). Hobbes defendía la necesidad de contar con un estado que ejerza su poder sobre la ciudadanía, partiendo de la concepción de que "el hombre es el lobo del hombre". Por su parte, Locke defendía la necesidad de establecer límites al poder del estado para evitar los excesos y garantizar las libertades individuales.

La democracia representativa es el punto de encuentro ante esta tensión, estableciendo una serie de procedimientos y contrapesos que limitan el poder del estado y garantizan las libertades individuales. "Tanto Montesquieu como Rousseau conciben el gobierno republicano como aquel en el cual el poder del soberano es ejercido por el pueblo y se gobierna al amparo de la ley" (Villavicencio 2003: 83). Se traspassa la visión del poder encarnado en el cuerpo del monarca hacia la del poder encarnado en el cuerpo social (Ibíd.).

Montesquieu (s. XVIII) establece dos leyes fundamentales en la política: 1. Cualquier poder librado a sí mismo tiende a lo absoluto. "El poder no se frena a sí mismo" (Singer 2003: 69). 2. "Lo único que puede limitar al poder es otro poder" (Ibíd.). El poder tiene que ser dividido como única garantía para evitar el totalitarismo, la intención de la democracia es justamente, la fragmentación del poder, con una serie de frenos y contrapesos. La democracia funciona lentamente, no está hecha para funcionar rápidamente (Ibíd.).

La democracia moderna remite "a la polis griega, a la república romana y a las experiencias de las repúblicas del renacimiento italiano" (Villavicencio 2003: 83). Vuelve a sentar las bases de la comunidad política en la racionalidad, pero se diferencia del mundo clásico porque antepone al individuo como fuente autónoma de poder, frente a la comunidad política (característica del mundo clásico), donde los ciudadanos son caracterizados por su

---

participación en la formación de la voluntad colectiva. En la república moderna “los ciudadanos representan una esfera autónoma de acción privada, cuyos derechos y libertades deben ser garantizados frente a cualquier forma de ejercicio del poder. Estas bases filosóficas son la garantía del funcionamiento de un régimen de libertad política y de la formación del Estado de derecho” (Ibíd.).

El rol del estado es la promoción del interés público, concebido como el interés de la mayoría. Se reconoce la diversidad de la sociedad y los intereses diferenciados. El pluralismo y la tolerancia pasan a ser los valores fundamentales de la democracia.

A partir del siglo XIX se da un proceso de ampliación de derechos, con una serie de ideas que buscan perfeccionar la participación.

## 1.2. LA CRÍTICA A LA DEMOCRACIA LIBERAL

La crítica fundamental planteada por el marxismo a la democracia liberal tiene relación con el tema de la igualdad. Si bien la igualdad política formal es un avance en la lucha emancipadora, ésta es mutilada permanentemente por las desigualdades económicas propias de la economía capitalista que impiden el ejercicio de las libertades. “A menudo se olvida la diferencia que hay entre el tener derechos, como miembro del club de la ciudadanía, y el tener riqueza, influencia, poder, como miembro del club del mercado” (Veca 1995: 18, citado por Ciriza 2003: 47). De ahí la necesidad de considerar no solo la diferencia, sino también la desigualdad.

Para Gabriel Cohn (2001) nos encontramos en un umbral civilizatorio. El actual modelo civilizatorio propuesto por el capitalismo se ha agotado y está atravesando su fase de barbarie que se expresa en la “indiferencia estructural” por parte de los agentes centrales de la producción capitalista, que se manifiesta como la falta de responsabilidad respecto a los efectos sociales de su accionar. Las empresas tienen todos los derechos, sin obligaciones. Son el centro para la toma de decisiones fundamentales de la vida económica y social. La vida política se reduce a la lucha de los intereses privados. La práctica política se ha privatizado, viéndose reducida

a un espacio de consumo de “mercancías políticas”. El ciudadano se ha transformado en un consumidor. El efecto fundamental de este proceso es la despolitización de la vida social (Amadeo y Morresi 2003: 96).

El estado liberal está atrapado dentro de las disputas e intereses de clase del capitalismo y termina siendo capturado por unos intereses de clase sobre otros. La competencia termina siendo una competencia política entre las elites, acompañada de una ciudadanía pasiva.

Uno de los pilares fundamentales sobre el que se construye la democracia liberal es el respeto

a los procedimientos y las normas. El quehacer democrático necesariamente requiere una institucionalidad, que en nuestro país es bastante débil. Sin embargo, la democracia no puede verse reducida a los procedimientos. Un ejercicio puramente institucional de la democracia puede llevar a encubrir el reino del mercado y el crecimiento de las desigualdades sociales.

etc. "La debilidad de esta concepción reside en que el respeto a las reglas del juego no impide que las posibilidades de los jugadores sean desiguales si algunos de ellos disponen de recursos superiores o si el juego está reservado para las oligarquías" (Ibíd.: 169.) De ahí que pocos demócratas encuentren satisfactoria una concepción puramente procesal de la democracia.

*"La concepción liberal de la democracia se limita a garantizar la libre elección de los gobernantes, sin preocuparse por el contenido de la acción de éstos"* (Touraine 2000: 71). Las instituciones públicas y los procedimientos jurídicos se convierten, de esta manera, en medios para asegurar la dominación y el poder oligárquico (Cfr., Ibíd.: 50).

Se espera que en la democracia se tomen decisiones de acuerdo a los intereses de la mayoría o de la sociedad en su conjunto. Pero ¿quién juzga estos intereses? El voto está determinado por la situación de los electores, la mayoría de veces existe una inercia en el sufragio. Se vota por un partido por fidelidad o tradición. Los cambios en las opciones políticas no se basan en una visión del interés general. El voto rechazo en muchas ocasiones prima sobre el voto positivo, convirtiéndose las elecciones en la expresión de una sanción, antes que la expresión de una preferencia (Cfr., Ibíd.: 169 - 170).

*"La concepción liberal de la democracia se limita a garantizar la libre elección de los gobernantes, sin preocuparse por el contenido de la acción de éstos"* (Touraine 2000: 71).

La democracia entendida como un conjunto de normas y procedimientos, hace relación a la libertad de elecciones, la libertad de expresión, un adecuado funcionamiento institucional que garantice la voluntad popular,

Quienes hicieron triunfar la idea democrática y el sufragio universal esperaban algo más: que se afirmara la igualdad de derechos sobre la desigualdad de recursos. Mientras la sociedad civil está dominada por la desigualdad y los conflictos de interés; la sociedad política debe ser el lugar de la igualdad. "La democracia, entonces, tiene como meta principal asegurar la igualdad no solo de derechos sino también de posibilidades, y limitar lo más posible la desigualdad de los recursos" (Ibíd.: 170).

La concepción liberal enfatiza la limitación de poder del estado y sacrifica las otras dos dimensiones de la democracia (representatividad y ciudadanía). Para ello separa el orden de la razón impersonal que corresponde a la vida pública, del orden de las creencias que se ubica en el plano de la vida privada. "No cree

en la existencia de actores sociales definidos a la vez por unos valores y unas relaciones sociales. Cree en los intereses y en las preferencias privadas y procura dejarles el mayor espacio posible, sin atentar contra los intereses y las preferencias de los demás" (Ibíd.: 70). Se basa en el principio de dar a cada cual el

---

mayor espacio posible para su realización, siempre y cuando no interfiera en la realización de los otros. Esta concepción excluye la idea misma del poder, pues deja de lado las creencias y los conflictos. La sociedad es vista como un gran mercado, regulado por la ley (Ibíd.: 70 - 71).

Esta concepción descansa en el racionalismo. La representatividad de la elite dirigente está dada por la preocupación por el bien público, desconociendo los intereses y los conflictos que dinamizan la vida social. De este modo, la concepción liberal separa lo político de lo económico da prioridad al tema de la gobernabilidad frente al de la representatividad. Un sistema democrático reconoce la existencia de conflictos de valores insuperables y el pluralismo cultural. Una sociedad culturalmente homogénea es antidemocrática por definición (Ibíd.: 71-73, 175).

*“Así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos, ... la libertad de los modernos está fundada en la diversidad social y cultural de los miembros de la sociedad nacional o local. La democracia es hoy en día el medio político de salvaguardar esta diversidad, de hacer vivir juntos a individuos o grupos cada vez más diferentes los unos de los otros en una sociedad que debe también funcionar como una unidad” (Ibíd.: 176).*

*“El espacio de la democracia no es calmo y razonable; está atravesado de tensiones y conflictos, de movilizaciones y luchas internas, porque está constantemente amenazado de uno u otro de los poderes que penden sobre él” (Ibíd.: 177).*

*“La democracia no es una meta en sí misma; es la condición institucional indispensable para la creación del mundo por parte de unos actores particulares, diferentes entre sí pero que producen el discurso nunca completado, nunca unificado, de la humanidad” (Ibíd.: 192).*

De este modo, la democracia “antes que ser un conjunto de procedimientos, es una crítica a los poderes establecidos y una esperanza de libertad personal y colectiva” (Ibíd.194). Si no es consciente de este papel de servicio a los sujetos sociales, la democracia se pone al servicio de los más poderosos, a través de una serie de arreglos institucionales y legales, para imponer su poder a una sociedad que no hace nada para contrarrestarlo (Ibíd.: 192).

### 1.3. LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Las condiciones históricas que dan lugar al nacimiento de los estados latinoamericanos marcan las diferencias en el establecimiento de los sistemas democráticos en el continente, en comparación con las democracias europeas. Los estados nacionales latinoamericanos se fundan en su lucha contra el orden colonial. No se trataba de fundar la república contra el régimen monárquico, sino de obtener la independencia de las Coronas Española y Portuguesa. De este modo, en el nacimiento de los pueblos latinoamericanos se enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos de las nuevas naciones (Ramón 2003: 22).

En América Latina, la formación de una base de ciudadanos requerida para la consolidación de

---

la república fue un proceso impulsado desde arriba por las elites ilustradas del siglo XIX, y en muchos casos resistido o tomado con indiferencia por la población. Existió un divorcio entre los ideales republicanos y el funcionamiento real de un sistema político que arrastraba elementos coloniales (Villavicencio 2003: 85).

En el Ecuador, las diversidades fueron consideradas como un obstáculo para el “progreso” y por consiguiente, las elites impulsaron un proceso de homogenización de los sectores subalternos, caracterizados como carentes de potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. De este modo, el nacimiento de la república ecuatoriana está signado por la exclusión de las mayorías de la construcción nacional (Ramón 2003: 23 - 24).

La idea de emancipación del pueblo, con la que se rompió los lazos coloniales, chocó con los hábitos políticos coloniales profundamente arraigados en las sociedades latinoamericanas. Emancipar empieza a adquirir el significado de “civilizar” al pueblo de su atraso y anarquía (Villavicencio 2003: 86).

En Sudamérica el hiato histórico entre soberanía de la razón y soberanía del pueblo explica en alguna medida los diagnósticos actuales de “déficit de ciudadanía”. En el siglo XIX imperaba la idea de que el pueblo no estaba preparado para regirse por un sistema republicano superior a su capacidad. De ahí el intento de fundar la república “desde arriba” (Ibíd.: 81 - 82).

Actualmente en América Latina, la república se propone de modo negativo, no solamente por la presencia sistemática de dictaduras que la han quebrado, sino también porque cuando existe el derecho, no existe de hecho (Ibíd.: 82).

#### **1.4. ¿OTRA DEMOCRACIA... ES POSIBLE?**

*“La democracia sería una palabra muy pobre si no fuera definida por los campos de batalla en los que tantos hombres y mujeres combatieron por ella”*

*(Touraine 2000: 19).*

Frente a los límites de la democracia liberal, surgen una serie de planteamientos y experiencias que recuperan algunos principios de la democracia republicana y subrayan el carácter emancipador de la democracia y de la política. Aparecen así nuevos adjetivos para la democracia: democracia participativa, democracia deliberativa, democracia radical. Más que un nuevo modelo de democracia, se trata de un conjunto de ideas en proceso de construcción, nutrido de diversas corrientes de pensamiento. Estos planteamientos miran a la democracia como un proyecto siempre inacabado de democratización, caracterizado por el pluralismo y el conflicto permanente. La política es precisamente el campo de los antagonismos, la convergencia de luchas para articular diferencias. De ahí que la democracia sea la forma más radical de la política, por las posibilidades que ofrece para generar mecanismos para que las diferencias sean negociadas, reconocidas y debatidas.

---

La profundización de la democracia, pasa por la revalorización de la política como lugar desde donde pensar la emancipación, "... fortalecer el espacio público y la acción política para poder repensar una relación entre economía y política, donde la primera esté subordinada a la segunda, o sea, a las decisiones del sujeto colectivo" (Amadeo y Morresi 2003: 97).

*"En el debate actual de la filosofía y la teoría política, el republicanismo representa la afirmación de una actitud ética en política, una voluntad de defensa del interés público frente al dominio de los intereses económicos que hoy forman un verdadero 'cosmopolitismo del dinero', o bien, la necesidad de fortalecer el Estado de derecho frente al arrasamiento de los derechos más elementales de los individuos, la defensa de la dimensión institucional y del contrapeso de poderes frente a la usurpación del espacio público de la república y a las nuevas formas de despotismo de facciones que dominan el mundo de la política. Pero, asimismo, la apelación al republicanismo retoma la reflexión sobre las condiciones de formación de una sociedad civil cívica, del dominio del interés general frente a los intereses particulares y del retorno de un sujeto democrático participativo" (Villavicencio 2003: 88).*

Los aportes actuales del republicanismo "son los elementos filosóficos que dan base a la autonomía del sujeto, a su capacidad de juicio y de acción política y que muestran... el vínculo indivisible de los derechos civiles, políticos y sociales para enfrentar el problema de la democracia"

(Ibíd.: 89). El segundo aporte tiene relación con la confianza en el ciudadano para la defensa del interés público. Reaparece la idea del ciudadano virtuoso capaz de sacrificar su interés individual por el bien común. (Ibíd.: 89 - 90).

De este modo, la idea de ciudadanía ha vuelto a ser colocada en el centro del debate. Frente a la concepción liberal de ciudadanía, que supone un conjunto de derechos vividos en forma pasiva, se plantea una responsabilidad con lo público asumida activamente. (Ibíd.: 88 - 89).

Touraine propone rebasar la democracia deliberativa y la democracia participativa para construir una democracia basada en la libertad del sujeto, es decir, en la resistencia a la dominación. La democracia es vista de esta manera como el ejercicio de una libertad positiva, dada por la lucha de unos sujetos contra la lógica dominadora de unos sistemas y no meramente como una libertad negativa, es decir, como un conjunto de garantías institucionales:

*"En contra de esta pérdida de sentido, es preciso recurrir a una concepción que defina la acción democrática por la liberación de los individuos y de los grupos dominados por la lógica de un poder, es decir sometidos al control ejercido*

---

*por los dueños y los gerentes de sistemas para los cuales aquellos no son más que recursos” (Touraine 2000: 19).*

*“Es entre la democracia pro - cesal, que carece de pasión, y la democracia participativa, que carece de sabiduría, donde se extiende la acción democrática cuya meta principal es liberar a los individuos y a los grupos de las coacciones que pesan sobre ellos” (Ibíd.: 21).*

Dentro de esta concepción, el sujeto es entendido como “el esfuerzo de transformación de una

situación vivida en acción libre, introduce libertad en lo que en principio se manifestaba como unas determinantes sociales y una herencia cultural” (Ibíd.: 22). La libertad se expresa “por la resistencia a la dominación creciente del poder social sobre la personalidad y la cultura.” (Ibíd.). “La democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser actores de su historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas” (Ibíd.: 33.). De esta manera, la democracia está al servicio de los sujetos, como seres creadores de su vida individual y colectiva (Ibíd.).

Mientras que la idea republicana de democracia procura la unidad; la cultura democrática protege la diversidad. La democracia republicana identifica libertad con ciudadanía, reduciendo en la práctica, al ciudadano a un consumidor político. La cultura democrática en cambio, se centra en el sujeto y su capacidad de ejercer una práctica transformadora, identificando libertad con liberación. Dentro de esta concepción “el poder del pueblo” adquiere una nueva connotación, pues no significa que el pueblo se siente en el trono del príncipe, sino que ya no haya trono (Ibíd.: 23 - 26). De este modo, la democracia no se basa únicamente en leyes, sino sobre todo en una cultura política.

Verdesoto (2000: 86). define cultura política como “la interacción entre individuos y grupos que genera sistemas de valores y creencias acerca de las relaciones de poder, incorporados como sentido de la acción de los ciudadanos”. Es un espacio de “conflicto por el sentido de los comportamientos dentro de coyunturas y procesos determinados. Los actores generan formas y contenidos culturales en la política y en la acción social a partir de la interacción”.

El formalismo jurídico institucional usa los sistemas democráticos *oligárquicamente*, cerrando el paso del poder político a las de-

mandas sociales por poner en peligro el poder de los grupos dirigentes. Mientras que el espíritu democrático es la fuerza social y política que intenta transformar el estado, de manera que corresponda a los intereses de los dominados. El estado democrático reconoce el derecho de sus ciudadanas y ciudadanos menos favorecidos a actuar en el marco de la ley, contra un orden desigual del que el mismo estado forma parte. De esta manera el estado democrático auto - limita su propio poder y la democracia se convierte en el control ejercido por los actores sociales sobre el poder político (Touraine 2000: 25 - 41).

“La democracia no reduce al ser humano a ser únicamente un ciudadano; lo reconoce como un individuo libre pero perteneciente también a colectividades económicas o culturales” (Ibíd.: 28), en un esfuerzo de combinar unidad y diversidad, libertad e integración (Ibíd.: 27). En síntesis, Touraine parte del reconocimiento de una realidad en la que imperan las desigualdades y construye una propuesta de democracia en el marco de una so-

ciudad inequitativa, rebasando el principio de igualdad política (cada ciudadano, un voto), para proponer la política del sujeto, como la acción transformadora de un orden desigual.

En el Cuadro # 1, hacemos un intento de recapitular y sintetizar de manera esquemática la propuesta de Touraine sobre la democracia, comparándola con los principios de la democracia republicana:

**CUADRO N°. 1**  
**DEMOCRACIA REPUBLICANA Y CULTURA DEMOCRÁTICA**

DEMOCRACIA REPUBLICANA	DEMOCRACIA DE LA LIBERTAD (CULTURA DEMOCRÁTICA)
Procura la unidad.	Protege la diversidad.
Identifica libertad con ciudadanía.	Identifica libertad con liberación.
El poder del pueblo significa que el pueblo ocupa el trono del príncipe.	El poder del pueblo significa que ya no existe trono del príncipe.
Es <i>procedimental</i> (se basa en procedimientos.)	Además de leyes y procedimientos implica una cultura política.
No permite que las demandas sociales alteren el status quo.	Intenta transformar el Estado de manera que corresponda a los intereses de los dominados.
Se centra en el ciudadano (individuo.)	Se centra en el sujeto social, agente transformador y creador que es parte de una colectividad económica y cultural.

Fuente: Touraine (2000: 19 - 41).  
Elaboración:  
Ana María Larrea.

### 1.5. DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA

En este acápite explicaremos en mayor detalle las tres dimensiones de la democracia según Alain Touraine, con el fin de comprender con mayor profundidad su planteamiento.

#### 1.5.1. LIMITACIÓN DEL PODER DEL ESTADO

Desde una perspectiva de democracia negativa, la limitación del poder del estado se refiere al reconocimiento de los derechos fundamentales que protegen a los

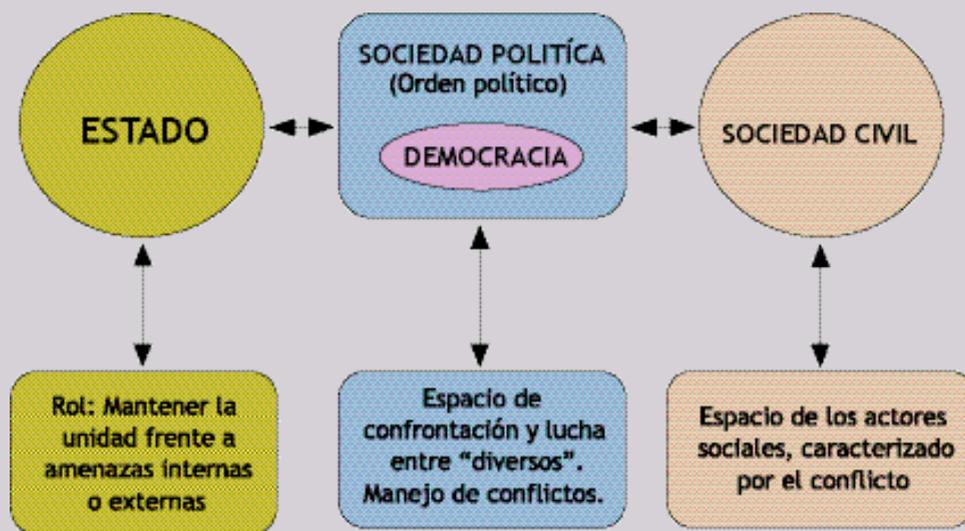
más débiles de la arbitrariedad del poder. Esta noción se conjuga con la de una democracia positiva, que consiste en el control del mayor número de personas sobre su propia existencia. Dicho de otro modo, la intervención del estado para reducir las desigualdades es solo un medio para aumentar la capacidad de intervención de los sujetos sociales en su propia vida individual y colectiva. Esta acumulación es una conquista continua, que solo puede ser adquirida a través de profundos procesos de lucha y negociación, de reforma o de revolución (Touraine 2000: 51 - 53).

---

Para entender la limitación del poder del Estado es necesario distinguir estado, de sociedad política y de sociedad civil. Cuando el estado se confunde con la sociedad política, se subordinan los intereses sociales a la acción unificadora del estado. Cuando se confunden sociedad política y sociedad civil puede crearse un orden político - jurídico que reproduce los intereses económicos dominantes. Por otro lado, esta confusión, lleva a que el estado sea el único responsable de asegurar la gestión de la sociedad. En ambos casos, la democracia no tiene lugar. La lucha democrática se ubica en una sociedad política autónoma, cuyo papel es la mediación entre el estado y la sociedad civil, de modo que en última instancia es la sociedad civil la que legitima al Estado (Ibíd.: 64 - 65).

La democracia es entonces, la construcción de un poder y una representación de abajo hacia arriba (de la sociedad civil, al sistema político; y del sistema político al estado), sin restar autonomía a ninguna de las tres esferas. En este sentido se habla de poder del pueblo (Ibíd.: 65).

GRÁFICO N°. 1  
ESTADO, SOCIEDAD POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL



Fuente: Touraine (2000: 51 - 70).  
Elaboración: Ana María Larrea

La función del estado es mantener la unidad nacional frente a amenazas internas o externas. El sistema político construye la unidad a partir de la diversidad, en función de las relaciones de fuerza existentes en la sociedad. La sociedad civil es el dominio de los actores sociales orientados por valores culturales y por relaciones sociales, a menudo, conflictivas (Ibíd.: 65).

Un gobierno nacional o local no puede estar al servicio directo de la opinión pública. Su rol es defender el largo plazo contra el corto plazo, defender la memoria colectiva, proteger a las minorías, alentar la creación cultural, aunque todo esto no responda a las demandas del gran público (Ibíd.). "El desarrollo de la democracia puede ser analizado como la conquista siempre difícil y amenazada de esta autonomía [del sistema político] frente al Estado y en relación con la sociedad civil"

(Ibíd.: 66). La democracia sólo es posible si se reconocen las lógicas diferentes y contradictorias del Estado y la sociedad civil y si se construye una sociedad política autónoma capaz de manejar estas relaciones conflictivas. Por consiguiente, la limitación del poder del Estado se adquiere mediante el reconocimiento de la autonomía de la sociedad política (Ibíd.: 69).

El Estado no es democrático por sí mismo, su función principal es defender la unidad y la fuerza

---

de la sociedad nacional, a través de la planificación a largo plazo. Ninguna de estas funciones exige por sí misma la democracia. Solo el sistema político es el lugar de la democracia al representar los intereses de los actores sociales (Ibíd.: 69 - 70).

Uno de los problemas de la democracia ecuatoriana es precisamente la falta de autonomía entre estado, sociedad civil y sistema político. Tanto en la escala nacional como en la local estas tres esferas se entrecruzan y mezclan, debido en gran parte a que los procesos y el modelo de desarrollo del país no son endógenos. Las desigualdades imperantes en el país también hacen difícil las posibilidades de democratización y de desarrollo. Veremos con más profundidad estos límites más adelante al hablar de los procesos de democratización y participación ciudadana en los ámbitos locales.

Es necesario, además, distinguir la esfera del Estado de la esfera de lo público. Se entiende *lo público* como lo que "es de todos y para todos se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales... dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal... El interés público no existe de forma absoluta. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común" (Cunill y Bresser 1998: 31-35; citado por Verdesoto 2000: 83). En este sentido, el campo de

disputa para la orientación de la sociedad, con miras a construir lo que Cunill y Bresser denominan "la moral común" tiene lugar en el sistema político, que es además el espacio de construcción de lo que se ha dado en llamar lo *público no estatal*. Mientras que el campo donde se generan los conflictos, las contradicciones, los intereses y lo corporativo, es en la sociedad civil.

Se entiende lo público no estatal en su doble dimensión, como control social y como forma de propiedad. La primera acepción facilita la democratización del Estado y la sociedad. La segunda acepción se refiere a las posibilidades de producción de bienes y servicios colectivos por entes que no se ubican ni en el Estado, ni en el mercado, con miras al fortalecimiento de los derechos sociales y de los procesos organizativos (Verdesoto 2000: 81 - 82).

La necesidad social de construcción democrática ha llevado a una reapropiación de lo público por parte de los sujetos sociales, con miras a ser protagonistas de la dotación de sentido histórico de sus acciones. De esta manera, los sujetos sociales ingresan en los espacios de disputa de sentidos y orientaciones en la esfera del sistema político; contribuyendo de este modo a una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es así como esferas que tradicionalmente eran reservadas al dominio privado han pasado a constituirse en esferas públicas; y por otro lado, existe una tendencia de "*publificación*" de la acción social (lo público pasa a ser pertinente a la sociedad) (Ibíd.: 82 - 84).

---

### **1.5.2. LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS ACTORES POLÍTICOS**

Toda democracia es representativa. Para que exista representatividad, son necesarias dos condiciones. La primera, que exista una agregación de la gran diversidad de demandas provenientes de actores sociales muy heterogéneos. El conflicto entre actores es la base más sólida de la democracia. La segunda condición se refiere a la necesidad de organización autónoma de los grupos sociales. Solo en el momento en que la acción social define intereses sociales se puede hablar de movimientos sociales (Touraine 2000: 79 - 81, 88).

### **1.5.3. LA CIUDADANÍA**

El ejercicio de la ciudadanía es una condición básica para la existencia de la democracia. No puede hablarse de democracia sin la conciencia de pertenencia a una colectividad política. Si las ciudadanas y los ciudadanos no se sienten responsables de sus gobiernos, no puede haber ni libre elección, ni representatividad (Ibid. 2000: 99). “La idea de ciudadanía da a la democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal ni mercantil” (Ibid.: 108).

La categoría de ciudadano pretende rectificar la desigualdad económica en la igualdad política (un ciudadano, un voto), desde una perspectiva de homogenización. Al no reconocer las identidades diversas existentes en una sociedad, esta concepción acentúa las desigualdades bajo una supuesta homogeneidad (Ortiz 1998: 28; Verdesoto 2000: 87 - 88). Por consiguiente, para la construcción de un nuevo tipo de democracia es fundamental trabajar una nueva concepción de ciudadanía que reconozca la diversidad social existente y las múltiples identidades de los sujetos sociales.

Desde esta perspectiva, Santiago Ortiz plantea una definición de ciudadanía, basada por un lado en el reconocimiento de la diversidad y por otro lado, en la doble articulación entre derechos fundamentales, derechos específicos, individuales y colectivos, y responsabilidades. De este modo, el autor define a la ciudadanía como:

*“la comunidad de individuos diversos e interrelacionados con capacidad de autodeterminación, participación y representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio*

*de sus derechos civiles, sociales y políticos individuales y colectivos, garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad de la cual forman parte” (Ortiz 1998: 35).*

### **1.6. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN**

El origen de la noción de ciudadanía esta íntimamente ligado al de participación. En Grecia, donde nace la categoría de ciudadanía, las ciudadanas y los ciudadanos eran las personas que tenían la responsabilidad de

---

decidir y guiar los destinos de la ciudad. Las ciudadanas y los ciudadanos eran los propietarios, que además tenían la palabra pública. Con la constitución de los estados nacionales, surge la *delegación de poder* como elemento de la democracia representativa, que acarrió una despolitización de la condición de ciudadano, delegando a través del sufragio, la toma de decisiones sobre lo público (Ortiz 1998: 19).

La ciudadanía funda el derecho de participar directa o indirectamente en la gestión de la sociedad (Touraine 2000: 104). La participación pasa a ser una de las condiciones básicas para la construcción de la ciudadanía. Las ciudadanas y los ciudadanos existen en cuanto se autodeterminan, en cuanto son titulares de poder. Por consiguiente, la participación supone relaciones de poder entre diversos actores, lo que necesariamente implica conflictos, a partir del reconocimiento de intereses distintos (Ortiz 1998: 36-38).

*“La participación es un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla”* (Ortiz 1998: 32).

Dado que en una sociedad conviven intereses contrapuestos y a veces antagónicos, los procesos participativos pueden implicar una tendencia liberadora y

apuntar a procesos de cambio social, o bien pueden convertirse en un puntal para sostener el orden establecido. Las corrientes más liberales, enfatizan el consenso para mejorar el sistema existente desde una visión de preservación del poder, que intenta ocultar los conflictos sociales existentes, dotando al sistema político de estabilidad. En este sentido, Verdesoto (2000: 22) señala que “una política de Estado de Participación Social es una fuente inagotable de certezas, que desestructuran los conflictos desestabilizadores de la democracia”. Desde esta perspectiva, la participación se orienta a mejorar la eficacia de la democracia o de los procesos de desarrollo social (Ortiz 1998: 23). Los ámbitos y temas de esta visión instrumental de la participación son aquellos que podrían calificarse como “menores” es decir, aquellas decisiones que no suponen una modificación en la correlación de fuerzas para construir propuestas de cambios profundos. Los temas fundamentales del mantenimiento del modelo de desarrollo vigente, por sus propias implicaciones, no pueden ser discutidos dentro de esta perspectiva.

Bajo una perspectiva de cambio social, la participación se encamina a lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del Estado, promueve procesos de cambio en la cultura política, genera la construcción de sujetos sociales autónomos e implica una reforma del sistema político. El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder. En este sentido, los

La participación pasa a ser una de las condiciones básicas para la construcción de la ciudadanía. Las ciudadanas y los ciudadanos existen en cuanto se autodeterminan, en cuanto son titulares de poder.

---

procesos participativos son decisivos para impulsar un nuevo modelo de desarrollo (Ortiz 1998: 30; Verdesoto 2000: 11 - 12).

“El poder económico contradice el discurso democrático” (Jelin 1995: 3-5, citado por Ortiz 1998: 25), pues por un lado es evidente una exclusión económica y por otro lado, se promueve la participación política. En efecto, en sociedades marcadas por la inequidad, la exclusión y la discriminación, los procesos participativos adquieren características muy complejas, pues se observa la desigualdad económica y de poder de quienes intervienen. En los últimos años, se está impulsando la generación de una cultura del diálogo basada en la participación como mecanismo para el manejo de conflictos de diversa índole. Sin embargo, si el objetivo último de los procesos

participativos es la liberación, para la generación de procesos de diálogo es indispensable un paso previo que supone el fortalecimiento de los actores sociales más débiles -en términos económicos y políticos- involucrados en el conflicto, de manera de paliar en alguna medida las disparidades entre actores y asegurar que el diálogo se desenvuelva en condiciones de mayor equidad.

No obstante, es también necesario tener en cuenta que no todo conflicto puede ser manejado a través del diálogo, pues existen conflictos estructurales cuyo carácter antagónico los hace irresolubles. En estos casos, la construcción de sujetos sociales por la vía de la resistencia es fundamental, con el fin de lograr cambios profundos en las sociedades en las que se insertan.

En este debate es clave la relación entre Estado y sujetos sociales. Cuando la participación es una iniciativa del Estado, se corre el riesgo de cooptación de los sujetos sociales y de instrumentalizar el proceso participativo para alcanzar “la estabilidad” democrática, ocultando las contradicciones sociales, económicas y políticas existentes. Si la iniciativa proviene desde abajo, se preserva la autonomía de los sujetos sociales y se pueden generar importantes procesos de fortalecimiento social y de incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas (Ortiz 1998: 24).

Si realizamos un inventario de los procesos participativos de gestión local en el Ecuador, podemos ver, que en los casos más representativos, han sido promovidos por los gobiernos locales. En los casos de los gobiernos locales presididos por indígenas, si bien las autoridades han promovido la participación, ésta ha sido una práctica de larga data en las organizaciones sociales

que llevaron al poder a las propias autoridades. Pese a que los gobiernos locales han sido los convocantes a los procesos de participación ciudadana, la relación con las instancias participativas se ha caracterizado por una constante tensión en la búsqueda de mayor poder y autonomía de estos espacios. Sin duda, uno de los elementos más problemáticos para conseguir esta autonomía

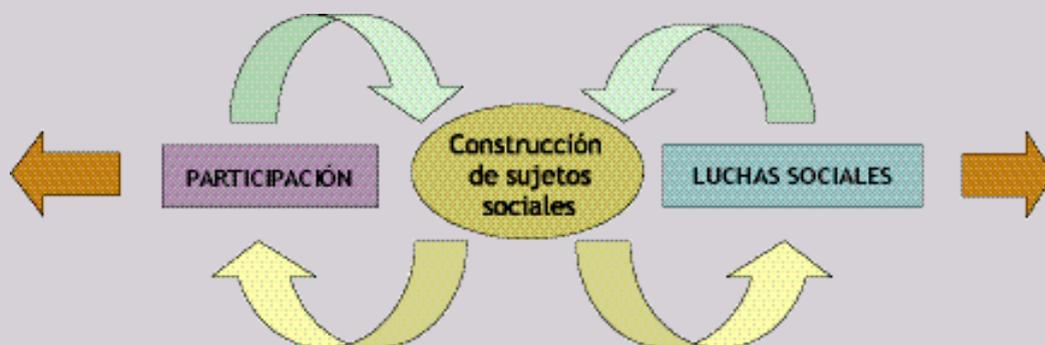
es el tema de la sostenibilidad económica y la dependencia que estas instancias de participación ciudadana tienen frente a los recursos públicos.

Cabe preguntarse ¿por qué en ciertas localidades los procesos participativos han logrado consolidarse y en otras no? ¿Qué es lo que asegura el éxito de las iniciativas de participación ciudadana? Si bien la voluntad política de las autoridades locales ha sido una condición inicial fundamental para el impulso de los procesos democratizadores a escala local en el Ecuador, no es suficiente. En las localidades donde no ha existido una trayectoria participativa previa, fruto

de las luchas de unos sujetos sociales concretos, los procesos participativos no han logrado cuajar, pese a la “buena voluntad” de sus líderes. De ahí que la existencia de un tejido social fuerte y autónomo es una de las condiciones básicas para la generación de procesos significativos de participación ciudadana.

La participación ciudadana es, pues, un proceso de doble vía en el que por un lado se genera y se alimenta la construcción de sujetos sociales y en el que por el otro, la calidad y el sentido de la participación supone la existencia de un tejido social sobre el que se asienta y al que retroalimenta.

## GRÁFICO N°. 2 PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE SUJETOS SOCIALES



Elaboración: Ana María Larrea

En la siguiente unidad se profundizará el tema de la construcción de sujetos sociales, sin embargo, aquí es importante

señalar el rol de las luchas sociales en este proceso, como condición y a la vez como resultado de la participación.

---

## 1.7. TIPOS DE PARTICIPACIÓN

La bibliografía existente sobre participación reconoce al menos tres tipos de participación:

- a) Participación social
- b) Participación popular
- c) Participación ciudadana

Los tres tipos de participación se complementan en la generación y ejecución de políticas públicas (Verdesoto 2000: 27).

*La participación social* es definida “como el proceso en que los actores sociales ejercitan influencia sobre las decisiones de desarrollo que les afectan y en las que diseñan sus orientaciones

estratégicas ... incluye, pero trasciende, la mera incorporación de los beneficiarios y de los usuarios en la dotación de servicios públicos. La participación social efectiviza un derecho ciudadano fundamental” (Ibíd.: 19). Supone la construcción de elementos de demanda y reivindicación; la generación de acciones colectivas y una conciencia organizativa y política.

*La participación popular* implica una rectificación de la desigualdad de acceso al poder “ponderando la participación de los más débiles” (Ibíd.: 19). Es decir, la participación popular es una forma de participación social que busca la equidad en situaciones de desigualdad económica, social y política (Ibíd.).

*La participación ciudadana* supone una interacción expresa con el Estado. Implica “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales” (Cunill s/f: 69). La participación ciudadana es un mecanismo para perfeccionar el problema de falta de representatividad característico de las democracias actuales. Sin embargo, no constituye una alternativa a la democracia representativa, sino que es un complemento de la misma. “Está asociada con la búsqueda en la igualdad en el acceso al mundo público que no pudo ser cubierta con el acceso al voto” (Verdesoto 2000: 68). “La participación debe articular varios equilibrios del sistema político, entre ellos, representación y gobernabilidad, tanto como delegación y participación” (Ibíd.: 12).

*“La participación tiende al equilibrio entre el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y de la sociedad política, y al desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones” (Ibíd.: 17).*

La participación ciudadana profundiza la democracia, reemplazando la presión y movilización tradicionales. Debe ser un sus-

tento para la gestión política y no para el quehacer gubernamental. Se orienta a fortalecer la ciudadanía, a superar el clientelismo y a generar un nuevo modelo de desarrollo construido colectivamente. Institucionaliza y hace viable la demanda (Ibíd.: 22 - 23).

“La participación es una forma de verificación de la libertad”. Abre el expediente de la igualdad

---

de oportunidades, creando alternativas de elección para las ciudadanas y los ciudadanos (Ibíd.: 82).

Según Verdesoto (2000: 23 - 26) la participación ciudadana fortalece la democracia en los siguientes aspectos:

- ❖ Valoración del espacio político para la construcción de ciudadanía.
- ❖ Concilia la democracia política (ciudadanos como actores políticos) y la democracia social (rol de los actores sociales)
- ❖ Potencia la creatividad social.
- ❖ Implica una pedagogía colectiva.
- ❖ Permite a los actores subalternos la posibilidad de influir en la construcción de su propio destino.
- ❖ Contribuye a la conformación de actores sociales a través del intercambio de saberes.
- ❖ Contribuye a mejorar la calidad de vida por la identificación de problemáticas y oferta de soluciones colectivas.
- ❖ Garantiza una presencia de sectores tradicionalmente excluidos económica, social y políticamente.

La participación supone:

1. Respeto a la diversidad.
2. Transparencia en el manejo de fondos públicos.
3. Pluralidad de influencias.

4. Equidad para corregir situaciones de desigualdad social, política y económica.

5. Control social.

6. Solidaridad.

# CAPÍTULO 2

## LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL: Principios

En los últimos años, en el Ecuador ha cobrado fuerza el tema del desarrollo local participativo. Se trata de un proceso de construcción colectiva basado en la experiencia de gestión de varios Municipios y Consejos Provinciales en el país. Las ideas presentadas a continuación han sido construidas en una multiplicidad de espacios locales donde ha trabajado el Instituto de Estudios Ecuatorianos con el apoyo de Ayuda Popular Noruega. En esta sección se recogen las reflexiones fruto de este trabajo y los aportes de una

variedad de actores sociales, técnicos del desarrollo local y autoridades, especialmente de los cantones de Alausí, Cotacachi, Guamote, Saquisilí, Suscal y de la provincia de Cotopaxi.

El proceso de gestión local alternativa descansa en tres pilares fundamentales: la construcción de un nuevo gobierno local, la democratización y la gestión del desarrollo local. Estos tres pilares están articulados y guardan relaciones e interconexiones mutuas.

**GRÁFICO N°. 3**  
**PILARES DE LOS GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS**



*Elaboración: Ana María Larrea*

---

Si analizamos las interrelaciones entre los tres pilares, vemos la necesidad de un proceso permanente de rendición de cuentas, el ejercicio del control social, una distribución equitativa de los recursos, una gestión basada en la planificación y la priorización colectiva de obras, la organización de la demanda, el fortalecimiento de las capacidades propositivas de las organizaciones y la elaboración de presupuestos participativos.

## 2.1. LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO GOBIERNO LOCAL

Las administraciones seccionales en el Ecuador se han caracterizado por ser proveedoras de servicios, abrir muy poco margen a la participación ciudadana, basar su accionar en la creación de redes clientelares, estar señaladas por una fuerte corrupción, ser poco planificadoras y centradas casi totalmente en la gestión urbana.

Frente a esta realidad, los gobiernos locales alternativos plantean un nuevo rol de los gobiernos seccionales, cual es el de ser articuladores del desarrollo local, generando participativamente políticas públicas. Asumir este nuevo rol implica una *reestructuración de las instancias del gobierno local*. La actual estructura de los gobiernos locales en el país no responde a esta nueva lógica de gestión participativa, por lo que los gobiernos locales deben organizar sus departamentos en función de su nuevo rol como articuladores de iniciativas y promotores del desarrollo en sus localidades.

El tránsito de administraciones seccionales a gobiernos locales implica profundos cambios en la institucionalidad de los Municipios y Consejos Provinciales, en distintos niveles:

1. El sistema de gestión: Implica cambios en el ámbito administrativo y financiero, con la finalidad de contar con información ágil y oportuna que pueda favorecer la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social.
2. El sistema jurídico: Es necesario realizar un inventario de las distintas ordenanzas y normativas promulgadas por los gobiernos locales, procurando su actualización y generar nuevos cuerpos legales que permitan la implementación de políticas públicas construidas colectivamente.

3. La estructura técnica de los gobiernos locales: Debido al rol jugado por las administraciones seccionales tradicionales, su estructura técnica no responde a los planteamientos de un nuevo gobierno local. No se cuenta con departamentos y talentos humanos especializados en la gestión de los recursos naturales, en desarrollo humano, en promoción de la participación ciudadana y en muchos casos, incluso se carece de instancias para la planificación. En las actuales circunstancias es relativamente complicado que las administraciones seccionales puedan promover la generación de políticas públicas para el desarrollo local con la estructura y recursos con los que cuentan.

4. En el sistema directivo: Existe muy poca interrelación entre la población, las direcciones departamentales y las instancias de decisión política. De ahí la necesidad de construir sistemas de interrelación entre los niveles directivos y las instancias técnicas, pues la toma de decisiones se realiza muchas veces sin mayor sustento. Para ello es clave contar con sistemas de información y monitoreo de los planes de desarrollo que sirvan de insumo para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas.

Los principios articuladores de los nuevos gobiernos locales son la lucha por la equidad, la participación y la transparencia.

En el Cuadro # 2, se presenta una comparación esquemática entre administraciones tradicionales y nuevos gobiernos locales. Esta comparación no presenta los múltiples grises que acompañan a todo proceso de cambio. Sin embargo, puede ser útil como una primera aproximación a un tema por sí mismo complejo.

**CUADRO N°. 2**  
**TABLA COMPARATIVA ENTRE ADMINISTRACIONES SECCIONALES TRADICIONALES Y GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS**

TEMAS	MUNICIPIOS TRADICIONALES	GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS
¿De qué se encargan?	Municipios "del cemento". Pequeñas / grandes obras de infraestructura y ornato (que permiten alimentar la corrupción.) No tienen un plan de desarrollo.	Conjuntamente con la población definen un plan de desarrollo para la localidad. Se trata de un plan integral que conjuga 5 dimensiones: 1. Económica (Dinamizar la economía local); 2. Política - organizativa (Fortalecer las organizaciones sociales y generar participación ciudadana); 3. Social (Promover la equidad y mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales); 4. Ambiental (Promover un desarrollo sustentable respetuoso de los recursos naturales); 5. Cultural (Promover el fortalecimiento de las identidades culturales, la interculturalidad y el respeto a la diversidad).  Es un gobierno generador de políticas públicas, que se plantea incidir en lo nacional desde lo local.
¿Quién gobierna? ¿Cómo se toman las decisiones?	Organización jerárquica. Priman las relaciones clientelares, de amistad, de parentesco. No se distingue lo público de lo privado. Clientelismo y corrupción.	El pueblo organizado ejerce el poder y lo construye (poder local), a través de la participación en la toma de decisiones y ejerciendo el control social. El Gobierno seccional consulta, acata y ejecuta. Los presupuestos se elaboran participativamente. Es un gobierno de puertas abiertas. Se aplica la revocatoria del mandato.

TEMAS	MUNICIPIOS TRADICIONALES	GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS
¿Para quién gobiernan?	Para unos pocos. Para las elites y los grupos de poder económico y político. Las obras para el pueblo se manejan con fines clientelares y electorales.	Para las grandes mayorías. Para los grupos menos favorecidos bajo una perspectiva de cambio social que promueve la equidad.
Relación con la población	Desconocimiento de la diversidad cultural, exclusión de las organizaciones sociales. No se las reconoce como sujetos políticos, sino solamente como objeto de políticas para "administrar la pobreza"	Mayor relación con la población. Trabajan con grupos organizados y menos favorecidos. Establecen políticas interculturales, haciendo realidad la plurinacionalidad y la pluriculturalidad.
Inversión / Territorio	Se privilegia a las áreas urbanas. Limitados recursos para inversión social.	Distribución proporcional de recursos de acuerdo a una planificación participativa, se priorizan las inversiones conjuntamente con la población. Se privilegia la inversión social.
Participación	Incorporan a la comunidad haciéndola funcional a sus intereses. La población es fuente de información, no participa en la toma de decisiones. Es una participación instrumental. Se privilegia la participación sectorial.	Es un medio y un fin para construir poder, fortalecer actores y construir ciudadanía. Rebase la institucionalidad. Genera procesos. Formación de redes de sujetos y actores sociales como estrategia para cambiar las relaciones de poder. Es una participación integral, que busca articular acciones e iniciativas con diversos actores / instituciones, superando la visión sectorial del desarrollo.
¿Cómo se administra?	Se impulsan grandes obras, a través de la concesión o la contratación de empresas privadas.	Administración directa que permite el ahorro de recursos, la generación de procesos organizativos, el fortalecimiento de los actores sociales, la participación de la población y la responsabilidad social. Se potencia la MINGA social y económica. Se persigue una administración transparente basada en el <i>Ama shwa, ama killa y ama llulla</i> .
¿Con qué recursos?	Estado, deuda pública y recursos propios a través de impuestos.	Estado, organizaciones sociales, cooperación privada, cooperación internacional y recursos propios (empresas de economía mixta e impuestos).
Rol del Gobierno Local	Constructor de obras, prestador de servicios, busca protagonismo y réditos electorales. Administrador local. Fomenta la democracia representativa.	Coordinador y animador de procesos de desarrollo. Es un actor más en el proceso y es parte del poder local. Es un gobierno local que fomenta la democracia participativa.

---

## 2.2. LA DEMOCRATIZACIÓN

Frente a una forma de ejercicio del poder excluyente, los gobiernos locales alternativos se plantean la democratización y la construcción de ciudadanía como uno de los pilares de su accionar, poniendo en práctica mecanismos de información y consulta permanente a la población sobre las decisiones fundamentales para llegar a constituir verdaderos poderes locales. De manera que los gobiernos locales pasan a ser un actor más en el proceso de co - gobierno.

La democratización constituye un enorme reto, pues para que efectivamente funcione es necesario

contar con organizaciones sociales sólidas, generadoras de propuestas innovadoras de desarrollo local, que participen en la toma de decisiones y que ejerzan un control social permanente. Estas condiciones no siempre existen de partida, por lo que es necesario trabajar fuertemente en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y en un cambio de mentalidad que supere las lógicas clientelares que también hacen parte de las organizaciones. Este objetivo requiere de un trabajo sostenido a largo plazo.

Se requiere entonces, ir construyendo desde abajo una nueva forma de gestión y de poder basados en la participación. Se trata en definitiva de una nueva forma de gobernar, quienes están a la cabeza, los alcaldes, los prefectos, no gobiernan solos o con sus equipos técnicos y asesores, sino que *gobiernan obedeciendo* los mandatos del pueblo. No gobiernan para unos pocos, para las clases que siempre han estado en el poder, sino *para las grandes mayorías* que han estado excluidas de las decisiones fundamentales durante siglos.

Como mecanismos concretos de democratización tenemos la práctica del *consenso comunal andino*, como mecanismo de decisión democrática y de resolución de conflictos, presentes ahora en las experiencias de los Parlamentos y Asambleas cantonales. La firma anticipada de las renuncias, así mismo, no es más que la aplicación del viejo principio de la *revocabilidad automática de los mandatos* por las bases, constituyéndose en un mecanismo de control social. La planificación participativa, el ejercicio del control social y la presupuestación participativa.

## 2.3. GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL

El tema del desarrollo local participativo surge a raíz de un cambio de enfoques del desarrollo rural, que en un inicio se basaba en una visión sectorial (salud, educación, desarrollo agropecuario), luego pasa a una visión *desde los actores*. Éste tenía como objetivo fundamental el fortalecimiento de las capacidades de las OSG, comunidades, etc. Finalmente desemboca en lo que se ha dado por llamar desarrollo o gestión local, que no es más que la confluencia entre

---

*actores, escenarios y sectores temáticos.* Cuando se habla de desarrollo local, estamos entonces hablando de un enfoque integral del desarrollo, un desarrollo con identidad, un desarrollo equitativo que tiene como centro el ser humano.

La fuerza que ha tomado el tema en los últimos años se debe fundamentalmente a que lo local es el escenario privilegiado para los procesos de descentralización y gestión pública. Puede permitir el desarrollo de una nueva democracia y el tratamiento del tema étnico (interculturalidad). Es tal vez el espacio más idóneo para un desarrollo más sustentable y equitativo y puede permitir un mayor control social.

Los pueblos indígenas y organizaciones sociales han jugado un papel muy importante en este

cambio de visión del desarrollo, por un lado desde sus propias prácticas y concepciones más integrales de la gestión local y por otro lado, debido a su participación política en los ámbitos locales.

La gestión para el desarrollo local implica la construcción colectiva de un proyecto de desarrollo integral para la localidad, tomando en cuenta las cinco dimensiones del desarrollo local:

- ❖ Desarrollo económico local.
- ❖ Desarrollo social.
- ❖ Dimensión ambiental.
- ❖ Desarrollo político y socio organizativo.
- ❖ Dimensión cultural.

La gestión para el desarrollo local tiene como objetivos: dinamizar las economías locales, fortalecer las organizaciones sociales a través de la participación ciudadana, favorecer la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, proteger el medio ambiente, fortalecer la identidad y la interculturalidad.

# CAPÍTULO 3

## ¿QUÉ DEMANDA EL DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO DE LOS ACTORES?

---

Se ha señalado la necesidad de impulsar cambios al interior de las administraciones locales, sin embargo, para emprender un proceso de desarrollo local también son imprescindibles cambios en la actuación de las ONG y la Cooperación Internacional y en las organizaciones sociales, pues el desarrollo local es un proceso en el que confluyen una multiplicidad de actores y temas, en un territorio determinado.

### 3.1. CAMBIOS EN LAS ADMINISTRACIONES SECCIONALES

En el ámbito de la institucionalidad local estos cambios implican:

1. *Una distribución proporcional de los recursos de los gobiernos locales sobre la base de una planificación participativa.* Anteriormente, las autoridades de los gobiernos locales decidían sobre la base de sus compromisos políticos dónde invertir y qué hacer, privilegiando siempre a las áreas urbanas. Los gobiernos locales alternativos planifican con la gente. La gente decide cuáles son las prioridades y se elaboran presupuestos participativos. Por ejemplo, en el caso de Guamote hasta 1997, antes de tener el Plan Participativo de Desarrollo Cantonal, el municipio invertía el 75% de su presupuesto en las áreas urbanas y solo el 25% en las áreas rurales. Ahora que Guamote ya cuenta con un Plan Cantonal, la inversión del Municipio es del 75% para las áreas rurales y el 25% para la urbana. Los recursos además se asignan diferencialmente a las 3 parroquias, de acuerdo a su población.
2. *Generación de políticas públicas locales* construidas participativamente e implementadas bajo una perspectiva de control social y fortalecimiento de los sujetos sociales.
3. *Construcción de un poder local.* El horizonte de los procesos participativos de gestión local es la construcción de un nuevo poder. Compartir el poder con las nuevas instancias de participación sin duda acarrea tensiones y conflictos, pero esa es la base para la construcción de una nueva democracia y un nuevo modelo de desarrollo. Por ejemplo, en el Municipio de Guamote, hay tres instancias del poder local: 1) El Municipio; 2) El Parlamento Indígena y Popular de Guamote, conformado por las 133 organizaciones territoriales de base, que tiene como funciones, planificar, legislar y fiscalizar; y 3) El Comité de Desarrollo Local

---

conformado por las 12 OSG y el Municipio cuya función es asegurar la coordinación y ejecución de lo planificado.

4. *La generación de una nueva forma de participación*, basada en la construcción de sujetos sociales, se nutre de las prácticas democráticas, de la innovación de los quehaceres y de una capacidad real de acceso al poder a través de la toma de decisiones por parte de los actores sociales. En segunda instancia, significa el fortalecimiento de la institucionalidad municipal o provincial. El fortalecimiento de los sujetos sociales, lleva a un fortalecimiento desde abajo, desde la sociedad civil, pero en una perspectiva de transformación de la realidad, crítica y propositiva frente las estructuras del poder local y de las instituciones. No es tarea de los gobiernos locales la construcción de sujetos sociales, por la necesidad de limitación del poder del Estado, elemento básico de toda democracia. Sin embargo, los gobiernos locales sí pueden

abrir las puertas a la participación ciudadana y brindar condiciones mínimas para que los sujetos puedan asumir por sí mismos la tarea de constituirse en agentes transformadores.

Los planes participativos de desarrollo cantonal y provincial constituyen procesos privilegiados para dinamizar la participación desde esta nueva óptica. En efecto, el plan no es un fin en sí mismo, sino un proceso de fortalecimiento de las capacidades locales de reflexión y capacitación para la generación de propuestas, la negociación en igualdad de condiciones y la toma de decisiones. Constituye además un momento del fortalecimiento de las organizaciones sociales y de definición de nuevas modalidades de participación y co-gestión.

5. Por último, el desarrollo local participativo implica también *una reestructuración de las instancias del gobierno local*, de la que ya se habló en el acápite anterior.

En síntesis, los desafíos de una nueva institucionalidad para la democracia local son:

1. Una distribución proporcional de los recursos de los gobiernos locales sobre la base de una planificación participativa
2. La generación de políticas públicas locales construidas participativamente
3. La construcción de un poder local
4. La generación de una nueva forma de participación, basada en la construcción de sujetos sociales
5. La reestructuración de las instancias del gobierno local

---

### 3.2. CAMBIOS EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EN LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

La reforma del estado y el espacio abierto que esta reforma ha dejado para la iniciativa privada han traído consigo una crisis en las ONG, caracterizada por Bebbington como una crisis de identidad, de legitimidad y de sustentabilidad. En este contexto, muchas ONG han pasado de ser organizaciones “contestatarias” de apoyo a los actores populares en la resistencia hacia las políticas gubernamentales a ser subcontratadas por el mismo estado para implementar sus programas y propuestas, o a participar en la negociación de políticas públicas con una influencia moderada, viéndose obligadas a redefinir sus prioridades, métodos y roles. Esta situación se agrava al considerar la fuerte dependencia de las ONG respecto de las financieras externas (ya sea el mismo estado o la cooperación internacional). La pérdida de legitimidad de las ONG está asociada a su rol de intermediación, pues muchas organizaciones sociales han pasado a ser sujetos con voz propia, con técnicos capacitados que pueden acceder directamente a los recursos sin necesidad de ellas. Este proceso ha obligado a las ONG a redefinir sus relaciones con el Estado, con la cooperación para el desarrollo y con el mercado (Bebbington 1997: 1755 - 1765).

Para analizar el quehacer de las ONG es necesario partir de una premisa fundamental. La cooperación para el desarrollo de ninguna manera es una intervención

neutral. Tras ella existen una serie de objetivos que van desde una concepción humanitaria que intenta canalizar la solidaridad del norte al sur, pasando por objetivos de fortalecimiento de las propuestas propias de los actores sociales del sur, hasta intereses comerciales y apuestas políticas para mantener y profundizar la dependencia del sur hacia el norte (Narmän 1999: 149).

Por otra parte el complejo mundo del desarrollo, la superposición de identidades, el desplazamiento de roles y las dificultades de relación entre las ONG y las organizaciones sociales han llevado a que muchas ONG construyan sus agendas al margen de los procesos organizativos, promoviendo la relación con lo nacional y global sin articularla con lo local. Existe una tendencia creciente a constituirse en interlocutores para la generación de políticas públicas en donde los sujetos sociales con sus demandas, propuestas y sueños son ignorados. Se ha pasado entonces a una relación de interlocución directa con el Estado, con matices y perspectivas muy diversas. Encontramos así, una serie de ONG activistas, otras menos radicales que han incurrido en los procesos de concertación, *lobby* e incidencia para la generación de políticas públicas. Este proceso se evidencia sobre todo en los temas ambientales y de género, quizá porque son los temas en los que la dificultad de generar procesos locales importantes ha sido mayor.

La reforma del estado y el espacio abierto que esta reforma ha dejado para la iniciativa privada han traído consigo una crisis en las ONG, caracterizada por Bebbington como una crisis de identidad, de legitimidad y de sustentabilidad.

---

En el marco del desarrollo local, existen al menos dos temas primordiales que requieren cambios profundos en los enfoques, prácticas, apuestas y metodologías de las ONG del desarrollo y la cooperación internacional. El primero, la necesidad de *politizar* el tema del desarrollo y el segundo, la necesidad de *superar la visión "proyectista"* del desarrollo:

### **3.2.1. PASAR DE LA TECNOCRATIZACIÓN A LA POLITIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO**

La Cooperación Internacional y las ONG han vivido en los últimos años un acelerado proceso de *tecnocratización*, que se refleja en los procedimientos, los requisitos para acceder a financiamientos y los estilos de planificación, seguimiento y evaluación de proyectos. Este proceso nos lleva a cuestionar el supuesto discurso de *empoderamiento de los actores sociales*, pues no podemos hablar de un *empoderamiento* real cuando muchas agencias de cooperación imponen temas, criterios de selección de zonas geográficas, grupos sociales, estrategias, etc. Es decir, en muchos casos, las organizaciones de apoyo tienen definido previamente qué hacer, en dónde intervenir y cómo intervenir, dejando muy poco margen a las organizaciones sociales para incidir en ellos. Más aún, los contenidos y estrategias de intervención de la Cooperación Multilateral y Bilateral cada vez están más influidos por las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que intentan implementar un programa de desarrollo diseñado en el Norte para el Sur, de manera uniforme y con claros intereses políticos.

La politización del desarrollo implica la construcción de sujetos

sociales desde una perspectiva de cambio social, basada en el respeto de los procesos y realidades locales, la valoración de las capacidades locales, el diálogo de saberes y una relación horizontal en la que los distintos agentes del desarrollo se reconocen como sujetos sociales dispuestos a construir colectiva y colaborativamente nuevas utopías. Se trata de buscar que las experiencias locales se inscriban en un contexto más amplio basado en una orientación histórica coherente, es decir, que adquieran una dirección política específica, generando propuestas alternativas que permitan potenciar lo "comunitario social" sobre lo individual y fragmentario y que a la larga lleven a una nueva forma de Estado y de mercado.

Uno de los temas de alta potencialidad en el proceso de politización del desarrollo ha sido el de los derechos, en la medida que hace visibles las inequidades y permite desarrollar estrategias de rendición de cuentas que pueden ser pilares para la construcción de sujetos sociales autónomos.

Comprender al desarrollo como un proceso fundamentalmente político implica una visión de largo plazo, con altos y bajos, avances y retrocesos. Procesos que no siempre se pueden medir con resultados e indicadores preestablecidos en el tiempo y

---

predeterminados. Por el contrario, responden a un enfoque que requiere de estrategias flexibles y concertadas, que reconocen el escenario político y económico de las realidades locales, las fortalezas, debilidades, diversidades y roles de los actores.

### **3.2.2. SUPERAR LA LÓGICA DE PROYECTOS PARA PROMOVER PROCESOS DE DESARROLLO**

Tradicionalmente el ámbito de acción de los organismos de desarrollo ha respondido a una tendencia "proyectista" del desarrollo: proyectos puntuales, con tiempos específicos (uno o dos años de duración), con un enfoque sectorial. La óptica de intervención micro de estas propuestas no permite articularlas dentro de una visión más integradora y global y los rígidos cronogramas no necesariamente pueden ser adaptados a los lentos procesos de concertación, discusión y coordinación que las nuevas tendencias del desarrollo local exigen.

Se intenta cumplir con los indicadores, las metas y los resultados de un proyecto visto como un todo, perdiendo de vista una visión más procesual del desarrollo, que implica una mayor articulación entre las intervenciones específicas y los contextos locales, nacionales e internacionales de mayor escala.

Debido al carácter de las propias propuestas, la lógica de intervención prima sobre las lógicas de acompañamiento a los actores sociales. Se tiende a suplir los roles de los actores locales, antes que a fortalecerlos. La "intervención" adquiere también características de cierta verticalidad entre los técnicos quienes manejan los conocimientos y las tecnologías y los "beneficiarios" que son vistos como meros receptores de un paquete tecnológico. En ocasiones esto impide un verdadero diálogo de saberes.

La idea de la autogestión refleja en buena medida las concepciones de este enfoque, pues se trata de que los actores locales, logren "solos" continuar con las propuestas una vez concluido el apoyo externo. Sin embargo, el desarrollo local por sus propias características requiere la construcción de alianzas, que necesariamente implican una *co-gestión*, antes que la *autogestión*.

Priman entonces las prioridades institucionales sobre los procesos en su conjunto. En gran medida se produce una pérdida del horizonte político del desarrollo local porque los proyectos, incluso con buenos resultados e impactos, cuando más llegan a constituir pequeñas "islas" de equidad desarticuladas de procesos de escala mayor.



---

Es necesario entonces, romper con esta lógica perversa del desarrollo y buscar las articulaciones entre las propuestas puntuales de desarrollo y la realidad política, económica, social y cultural de mayor escala. Se trata de plantear una agenda de cambio social basada en el establecimiento de alianzas estratégicas. Se busca promover una nueva relación entre agentes del desarrollo, ya no basada en el tutelaje, la superposición de roles y la competencia por recursos externos, sino en la generación de objetivos comunes para promover procesos articulados de cambio social. Dejar de lado la lógica de proyectos con actores específicos y colocar las lógicas institucionales en función de los actores y los procesos. Esto implica dejar de lado las prioridades institucionales, ceder espacios de poder, abandonar protagonismos y caminar hacia una nueva institucionalidad.

Una de las principales dificultades para impulsar este cambio tiene que ver con la tendencia al sobre - protagonismo de las ONG, que ha llevado en muchos casos a suplantar roles y a “invadir” los espacios de autonomía de las organizaciones sociales. Una segunda dificultad tiene relación con las propias identidades de las ONG para promover propuestas innovadoras de gran alcance, por su propia debilidad política.

### **3.3. CAMBIOS EN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES**

Por último, los cambios que exige el proceso de desarrollo local participativo por parte de las Organizaciones Sociales son:

1. *Una participación efectiva.* Para ello es necesario el fortalecimiento de las capacidades de generación de propuestas, negociación y toma de decisiones, no solo de las federaciones, sino también de las propias comunidades de base. Se requiere además una mayor articulación entre los dirigentes y las bases, pues muchas Organizaciones de Segundo Grado (OSG) se han convertido en un sistema de

representación hacia fuera de las comunidades, en instituciones especializadas para dialogar con el mundo blanco - mestizo antes que instituciones de consenso del heterogéneo mundo indígena (Martínez 1996: 117 - 122).

2. Generar mecanismos adecuados para que las organizaciones sociales puedan *ejercer el control social*. De la experiencia de trabajo del Instituto de Estudios Ecuatorianos, se ha constatado la “buena voluntad” tanto de las organizaciones sociales de ejercer el control social, cuanto de las autoridades locales de rendir cuentas a las organizaciones. Sin embargo, la buena voluntad no es suficiente por sí misma y en la práctica lo que sucede es que las autoridades presentan sus informes a las organizaciones, que a su vez, presentan una serie de reclamos que no necesariamente tienen relación al informe de las autoridades, se generan ciertos acuerdos, a los que no se da seguimiento. Es necesario, por consiguiente generar instrumentos específicos para que el proceso de rendición

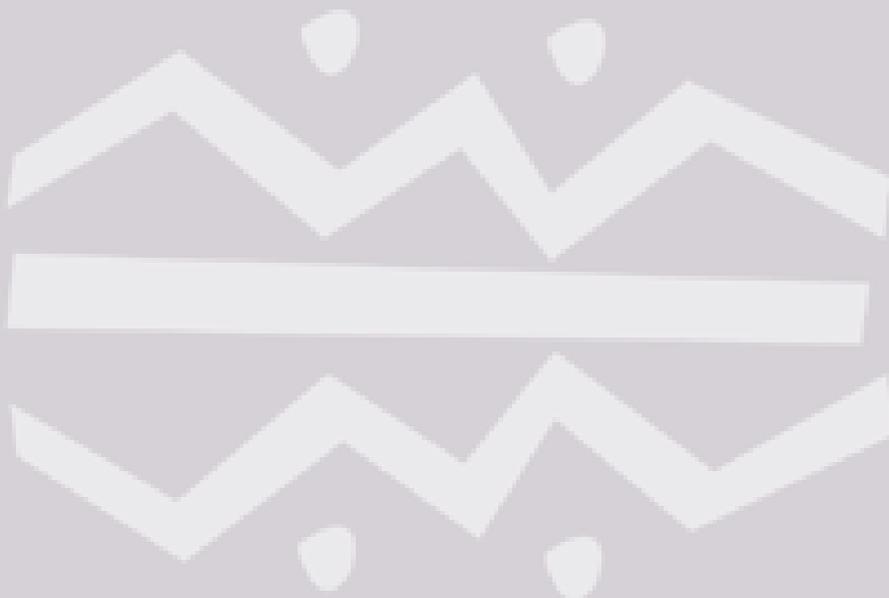
---

de cuentas y control social pueda ser más efectivo. Esto necesariamente debe ir acompañado de la generación de capacidades locales para conducir los procesos, aplicar los instrumentos y construir nuevas herramientas y metodologías de trabajo, desde las especificidades de cada espacio local.

3. *Potenciar el rol político de las organizaciones sociales.* El proceso de “tecnocratización”

del desarrollo del que se habló en páginas anteriores, también ha afectado a las organizaciones sociales. En el caso de las organizaciones indígenas, por ejemplo, se evidencia una suerte de esquizofrenia entre su quehacer “técnico” (la implementación eficiente de programas de desarrollo) y sus roles políticos.

Es necesario que las distintas actividades que realizan las organizaciones se articulen y permitan construir un capital para mejorar su posición y su poder en los escenarios locales e incidir en los espacios de toma de decisiones locales, cantonales, provinciales y nacionales. En las áreas donde las estructuras sociales son más verticales y están basadas en relaciones autoritarias y los niveles de confianza son bajos, la capacidad ciudadana para la acción colectiva también es baja y el acceso y control sobre el Estado y el mercado son débiles. Inversamente, en aquellas áreas donde las relaciones son horizontales, están basadas en la confianza y los valores compartidos los niveles de participación en las organizaciones sociales son mucho más altos, existe mayor relación entre el estado, el mercado y la sociedad civil. (Bebbington y Perrault 2001:74).



# CAPÍTULO 4

## HACIA UN BALANCE DE ALGUNOS PROCESOS DE GESTIÓN LOCAL ALTERNATIVA

---

En este capítulo se intentará realizar un balance de los procesos de gestión alternativa en los que hemos participado<sup>1</sup>. Existen muchas otras experiencias relevantes y sería interesante poder realizar un estudio comparativo del tema en distintas localidades del país. Sin embargo, esta es una tarea muy vasta para los objetivos del presente documento. Intentamos solamente brindar un primer aporte, desde nuestra práctica, para una discusión necesaria.

Sin duda el tema en que mayores avances ha habido en los procesos de gestión a los que hacemos referencia es el de la *democratización* para el desarrollo local. Se han creado espacios importantes de participación ciudadana para orientar el desarrollo local. Estos espacios han tomado distintas formas de acuerdo a las diferentes realidades: Parlamentos Cantonales, Comités de Desarrollo, Mesas de Concertación, Asambleas Cantonales. En algunos casos, como el de Guamote y el de Cotacachi, se han dado ya pasos para la construcción de verdaderos poderes locales desde las organizaciones de base.

A través de esas instancias se ha democratizado la gestión municipal y se han generado espacios de representación social que garantizan la participación de los actores sociales y de la ciudadanía en general en la definición de las políticas de desarrollo, en la ejecución de esas políticas y en el control social de la gestión pública. De esta manera se está logrando superar los límites de la democracia representativa, generando una nueva institucionalidad democrática que permite la toma de decisiones a través de amplios consensos. En esta nueva democracia el acceso equitativo de hombres y mujeres al poder es una necesidad y un desafío.

Los espacios de participación ciudadana están en proceso de consolidación. Esto no es fácil, pues no se trata simplemente de crear espacios, es necesario que éstos funcionen adecuada y permanentemente. Por ejemplo, en Guamote, el Parlamento Indígena y Popular cuenta con una altísima participación de las organizaciones en todas sus reuniones. Sin embargo, hasta el momento no se ha definido una estructura

---

<sup>1</sup> Nos referimos a los procesos de gestión local en Alausí, Cotacachi, Cotopaxi, Guamote, Saquisilí y Suscal.

---

que le permita legislar y fiscalizar. Se requiere de un enorme esfuerzo de formación para que las organizaciones puedan asumir estos enormes retos.

Por otra parte, existen profundas tensiones entre las nuevas instituciones y los gobiernos locales. Se trata sobre todo de un problema de lucha por el poder. Las tensiones se agravan por el hecho de que las nuevas institucionalidades no están amparadas en ninguna legislación, lo que abre el campo para que los gobiernos locales restrinjan el poder que estas instancias van adquiriendo, sobre todo cuando las autoridades ven amenazado su propio poder con planteamientos más radicales de participación en la toma de decisiones por parte de las instancias ciudadanas.

A lo anterior se suma el tema de la *sostenibilidad* de los espacios de participación, que demandan una alta inversión en recursos humanos y económicos. Una de las opciones, bastante discutida, para asegurar la sostenibilidad de estos espacios ha sido que los gobiernos locales asuman parte del financiamiento necesario para el funcionamiento de las instancias ciudadanas. Sin embargo, frente a los conflictos de poder de los que se ha hablado, el financiamiento gubernamental puede suponer la cooptación y funcionalización de la participación ciudadana. De ahí la necesidad de reformas jurídicas que aseguren la autonomía de los espacios de la sociedad civil y su sostenimiento.

Otro tema crítico con relación a la nueva institucionalidad es el de la representación. La

experiencia de Cotacachi nos permite reflexionar hondamente en este sentido, pues bajo la premisa de una representación equitativa, no se reconoce el peso específico de ciertos actores sociales, cayendo nuevamente en la trampa de la democracia representativa. Por otra parte, en otras localidades, como la provincia de Cotopaxi, se observa que frente al tema de la representatividad, existe un profundo temor por parte de las organizaciones indígenas de que al crear un espacio más amplio de participación ciudadana se pierda el poder de las organizaciones frente a sus autoridades. Este tema nos remite a un problema político de fondo que tiene que ver con la construcción de una propuesta global del movimiento indígena en su conjunto y la necesidad de establecer alianzas para incorporar a actores potencialmente afines, superando el temor del movimiento indígena de perder el liderazgo.

También se ha caminado en los procesos de planificación y gestión participativa del desarrollo. Se cuenta con planes participativos de desarrollo local en todas estas localidades. Las experiencias de planificación participativa han permitido un fortalecimiento de (hombres y mujeres), sujetos y actores locales, han movilizad a la población, permitiendo llegar a acuerdos fundamentales sobre el tipo de desarrollo de la localidad, contando con un horizonte y un camino de futuro.

Si bien se han logrado altos niveles de participación en los procesos de planificación, estos han disminuido al concluir el Plan.

---

Sin embargo, la participación es una política de los gobiernos locales y no puede ser un proceso que concluye con la publicación del Plan de Desarrollo. Es necesario desde un comienzo ir asegurando mecanismos de participación de la población en la ejecución de dichos Planes de desarrollo.

En muchos casos se han dado vacíos entre la fase de planificación y la de ejecución. Surge entonces la pregunta: "y después del plan, ¿qué?". En ocasiones no se fueron construyendo en el proceso de planificación mecanismos de seguimiento y control social para la ejecución del Plan.

La coordinación interinstitucional y con los actores sociales también ha dado buenos resultados. En Saquisilí, el Comité de Desarrollo Local coordina actividades para la ejecución del Plan. En Cotacachi, el Comité de Gestión y Desarrollo ha logrado articular las distintas iniciativas sectoriales y los Comités Interinstitucionales han coordinado actividades para la ejecución del Plan. En Guamote, las mesas de concertación cuentan con sus planes operativos y están articulando acciones para el desarrollo. En Alausí el Comité Coordinador ha asumido el reto de articular las iniciativas de los distintos actores sociales en 4 áreas estratégicas. En Cotopaxi se ha logrado coordinar las actividades con las ONG, constituir un Comité de Gestión para el proceso de desarrollo provincial y articular las actividades del equipo externo e interno del Consejo Provincial.

En relación con la rendición de cuentas y el control social, como

se mencionó anteriormente no se ha avanzado en los mecanismos concretos. Guamote es quizá el cantón donde más se ha avanzado en este sentido. Existe una instancia, que es el Parlamento Indígena y Popular de Guamote, cuyo rol fundamental es el ejercicio del control social. Sin embargo, este rol se limita a escuchar y aprobar los informes del Alcalde, sin contar aún con herramientas concretas que faciliten técnica y políticamente esta actividad. En ocasiones este rol también se ha desdibujado, por las relaciones siempre conflictivas entre las instancias formales de poder (los gobiernos locales) y las nuevas institucionalidades. El caso de Cotopaxi es otro ejemplo aleccionador en este sentido, pues el Movimiento Indígena de la provincia constantemente ha estado vigilando y ejerciendo el control social hacia sus autoridades. Este proceso tampoco ha estado libre de conflictos, sobre todo por la falta de una delimitación clara de responsabilidades y competencias.

Para la ejecución de los planes de desarrollo no se han logrado crear sistemas de monitoreo y seguimiento que permitan una evaluación periódica del proceso. Esta deficiencia afecta profundamente los procesos de control social y rendición de cuentas. Otro problema es el cambio permanente de los dirigentes y cuadros técnico - políticos en las organizaciones. Es necesario impulsar amplios procesos de capacitación, de generación de nuevos liderazgos y de capitalización de las experiencias organizativas más allá de las personas que se encuentran liderando los procesos.

---

En el tema de presupuestos participativos se empiezan a encontrar avances significativos. Sin embargo, se corre el riesgo de replicar nuevas formas de clientelismo. Por ello es necesario establecer reglas claras del juego y también mecanismos de control de la inversión de los gobiernos locales.

Se han dado pasos importantes para cambiar la lógica de los gobiernos locales como "instituciones del cemento" y pasar a asumir un rol como articuladores del desarrollo. En Saquisilí es importante el trabajo que desarrolla la municipalidad en salud, educación y manejo de recursos naturales conjuntamente con la OSG *Jatarishun*. En Guamote, el Comité de Desarrollo Local impulsa proyectos importantes de desarrollo comunitario; las mesas de concertación están coordinando actividades dentro de las 6 áreas estratégicas del Plan de Desarrollo. En Cotacachi sobresalen las experiencias de salud, turismo y la propuesta de interculturalidad. En Alausí se está impulsando un trabajo coordinado y articulado en torno a educación, salud, manejo de recursos naturales y turismo. En Cotopaxi se ha priorizado el trabajo del Consejo Provincial en ambiente, vialidad y riego.

En lo económico se han emprendido acciones dirigidas a la producción agrícola sustentable, a la reforestación y al manejo de recursos naturales. Para ello se han revitalizado las mingas incorporando al Municipio en esta tradicional forma de trabajo recíproco y solidario. Asimismo se han empujado propuestas interesantes en el campo del turismo y

de la artesanía. En lo social se están emprendiendo también iniciativas encaminadas a mejorar las condiciones de salud, educación, vivienda y en general, la calidad de vida de la población.

Se ha impulsado un liderazgo indígena basado en la interculturalidad, en el respeto y búsqueda de acuerdos entre indígenas y mestizos, entre pobladores rurales y urbanos, lo que ha implicado reconocer ciertos errores y corregirlos. Por ejemplo, en Guamote el Parlamento cantonal inicialmente era solo *indígena* y ahora es reconocido como indígena y popular para garantizar la apertura a todos los actores.

No obstante, asumir verdaderamente una propuesta de interculturalidad, implica consolidar también las organizaciones barriales, los gremios, etc., para que éstas puedan relacionarse en igualdad de condiciones con las organizaciones indígenas. En este campo queda aún mucho por hacerse, pues las organizaciones de los sectores urbanos son aún muy débiles.

En estas localidades también se ha intentado enfrentar los problemas ambientales. En Cotacachi, la acción ciudadana junto al Municipio impidió la entrada de una compañía minera y la Asamblea Cantonal declaró a Cotacachi como cantón ecológico. En Guamote se han expedido ordenanzas para el control de la deforestación. Sin embargo, en este campo aún queda mucho trabajo por hacer. Quizá la experiencia más relevante en el tema ambiental sea la de la Convención Ambiental de Cotopaxi,

---

Se ha impulsado un liderazgo indígena basado en la interculturalidad, en el respeto y búsqueda de acuerdos entre indígenas y mestizos, entre pobladores rurales y urbanos, lo que ha implicado reconocer ciertos errores y corregirlos.

---

donde se ha establecido un proceso de diálogo para la generación de acuerdos y la identificación de disensos con el fin de establecer las principales políticas ambientales de la provincia.

El tema en el que menos avances se verifican es el de la reestructuración interna de los gobiernos locales. La mayoría de logros que hemos mencionado tiene que ver con la gestión hacia fuera y la articulación de acciones del desarrollo. La situación al interior de los gobiernos locales deja mucho que desear. El reto está en trabajar dentro de los gobiernos locales, reestructurando los procedimientos para adquisición de bienes, contrata-

ción, control interno, etc. Las experiencias nos demuestran que lastimosamente la transparencia no es un punto de partida, sino más bien un resultado a conseguirse. En el Ecuador, la corrupción está tan profundamente arraigada que la buena voluntad por sí sola no basta para combatirla. Las compañeras y los compañeros que se han convertido en autoridades al frente de los gobiernos locales se han encontrado con toda una serie de prácticas y procedimientos absolutamente viciados y con pocas posibilidades reales de cambio. No se ha logrado erradicar el clientelismo y, en algunos casos, éste ha adquirido nuevas formas.

### PARA REFLEXIONAR

- ¿Es posible cambiar las relaciones de poder sin cambiar las relaciones económicas? ¿Por qué?
- ¿Se puede hablar de democracia en contextos de alta exclusión y desigualdad? ¿Por qué?
- ¿Existe efectivamente una democracia liberal en el Ecuador? ¿Por qué?
- ¿Cuáles son los principales límites de la democracia liberal?
- ¿Qué aspectos de la democracia republicana son retomados para la construcción de alternativas de democratización?
- A su criterio, ¿Cuáles serían los elementos centrales a trabajar para la construcción de un nuevo tipo de democracia?
- ¿Cuáles son los principales desafíos de la democracia participativa?
- A su criterio, ¿Cuáles son las condiciones básicas para impulsar procesos participativos?
- En su localidad: ¿Existen experiencias democratizadoras, cuáles son sus principales potencialidades, límites y desafíos?

# UNIDAD 2

Actores sociales para la gestión  
de los recursos naturales

Ángel Bonilla Alarcón

Instituto de Estudios Ecuatorianos



# INTRODUCCIÓN

---

En esta Segunda Unidad el foco de nuestra atención se desplaza hacia la forma en que podemos analizar la constitución de *actores sociales*. No hay desarrollo local sin agentes activos que lo promuevan. Pero también los contenidos del desarrollo buscado dependen en gran medida de las características de los actores que lo impulsan. Es por eso que los actores sociales, sus búsquedas, aspiraciones y proyectos, son los que pueden dar forma a una relación positiva entre la democracia y el desarrollo.

El texto de la Unidad está organizado en dos partes. En la primera se hace una explicación de algunos conceptos de las ciencias sociales que resultan útiles para entender la forma en que los actores sociales nacen, se hacen y crecen. Las nociones de *campo*, *habitus* y *poder*, tomadas de la sociología francesa contemporánea, cumplen esta función. En la constitución de los actores se entrelazan factores derivados de la voluntad consciente de las personas y factores tomados inconscientemente del ambiente en que se crearon. La noción de *campo* y de *habitus* nos aproxima precisamente a la forma en que se entrelazan ambos tipos de factores. Un *campo* es un espacio social determinado en el que las personas se socializan, construyen sus experiencias vitales y aprenden a valorar ciertos tipos de bienes o recursos, tanto materiales como simbólicos. Aprenden una serie de códigos

prácticos para vivir en el mundo e interesarse por las cosas del mundo. El *habitus* es la incorporación profunda de esos códigos en cada persona. El *habitus* permite a cada persona tener la respuesta apropiada a cada situación sin pensarlo: es una serie de principios obvios, sobreentendidos, una serie de automatismos sin los cuales no podríamos enfrentar la variedad de circunstancias que la vida práctica nos impone. Tanto el *campo* como el *habitus* son herencias sociales que se incorporan en los individuos. Son parte de esos factores ajenos a la voluntad. Pero no son herencias inmóviles. Actúan en condiciones prácticas cambiantes, en situaciones sin cesar renovadas, en contextos sociales que a cada instante ponen a prueba todo lo que aprendimos. Por eso deben adaptarse y adaptar el mundo: son flexibles a los cambios.

Sobre todo, los *campos* son espacios de interacción social. Donde hay interacción hay relaciones de *poder*. La lucha por cambiar esas relaciones o alterar su configuración, forma parte de los intentos conscientes de los individuos y los grupos sociales por darle un contenido propio al mundo que los rodea.

En la segunda parte del texto de la Unidad, se espera hacer una breve caracterización de los distintos *tipos* de actores que pueden existir en los variados contextos sociales locales. Se

---

hace un ensayo de clasificación de los actores. En esta clasificación tiene importancia el contexto de cambio global en el que actúan, los proyectos que los actores sustentan y la forma en que se relacionan con las políticas

del Estado. La sección termina con una caracterización de las posiciones de distintos actores respecto a los temas ambientales y al manejo de los recursos naturales.



## OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al finalizar esta Unidad, los participantes podrán:

1. Identificar algunas herramientas conceptuales para entender cómo se conforman los actores sociales en su relación con el ambiente y los recursos naturales

# CAPÍTULO 1

## CONCEPTOS: EL CAMPO SOCIAL, EL PODER Y EL CONTRAPODER

---

El campo de la naturaleza, de los recursos naturales o, simplemente de los bienes naturales, tiene su concreción en un territorio socialmente determinado, por ello el análisis del desarrollo sostenible debe incluir un ámbito ligado al control de ese territorio. Puede, por tanto, ser definido como aquel *proceso de carácter endógeno por medio del cual una comunidad toma (o recupera) el control de los procesos que la determinan y la afectan.*

Esta definición se deriva de un principio general que afirma que la razón fundamental por la cual la sociedad contemporánea y la naturaleza sufren un proceso generalizado de explotación, explotación y deterioro, es la pérdida de control de la sociedad humana sobre la naturaleza y sobre sí misma. En esta perspectiva, la historia de la humanidad ha sido un movimiento hacia una pérdida cada vez mayor del control sobre los procesos que afectan a los seres humanos y a su entorno y no lo contrario (como frecuentemente lo quieren mostrar los enfoques del "progreso social"). En otras palabras, la auto-determinación o la auto-gestión, concebida como una "toma de control" es el objetivo central de todo desarrollo (Toledo 1996).

Para los actores sociales de las sociedades modernas, el territorio es un producto, un campo de acción y se han situado en él a partir de su utilización *económica*, en tanto factor de producción y de reproducción. De la misma manera, los actores sociales han identificado al territorio como substrato y regenerador de su cultura, sobre el que se insertan las dimensiones económicas y políticas de su existencia o de sus estrategias (Llambi 1996).

De esta manera, la construcción de los territorios -y el control de los recursos- ha operado gracias a las interacciones entre actores y actividades, pero sobre todo, por la puesta en práctica de estrategias que se apoyan sobre la cultura, la historia, la movilización del "saber - hacer", los fenómenos de aprendizaje colectivo, los modos o formas de cooperación y de asociación entre los actores y las prácticas de adaptación a escala local.

En otras palabras, la relación sociedad - naturaleza puede ser considerada a partir de las relaciones sociales subyacentes a la *producción*. El complejo de tales relaciones configuran lo que Bourdieu (1991) y Bourdieu y Wacquant (1995) llama "el campo social".

---

## SÍNTESIS

- ❖ En las sociedades modernas la utilización económica -productiva y reproductiva- es el aspecto central de la relación entre la sociedad y la naturaleza.
- ❖ Este uso económico tiene implicaciones culturales, de organización y cooperación social.
- ❖ Las relaciones de producción y por tanto las relaciones con la naturaleza pueden ser entendidas a partir del concepto de campo social de Bourdieu.

### 1.1. CAMPO

Desde la perspectiva teórica de Pierre Bourdieu, consideramos que la naturaleza (y los recursos naturales que encierra) es un *campo social de fuerzas en pugna*, cuya estructura tiene que ver con el capital acumulado y su distribución.

Para Bourdieu el concepto de capital es más amplio que la noción monetaria que se tiene en economía. Nos dice que el capital es un recurso generalizado que puede asumir formas monetarias y no monetarias, lo mismo que formas tangibles e intangibles. De acuerdo con ese argumento, existen cuatro formas de capital: económico, cultural, social y simbólico. Estas formas son recursos intercambiables para apropiarse de la energía social y pueden ser convertidos de una forma a otra de acuerdo con las reglas que operan en un campo social particular.

Para Bourdieu, las cuatro formas de capital son recursos que generan poder e involucran la capacidad de ejercer control sobre el futuro propio y el de otros individuos (Bourdieu, 1986; Schulman

y Anderson, 1999; Anheier et al. 1995).

Por *capital* podemos entender, entonces, todo tipo de bien en torno al cual puede constituirse un mercado, es decir, tiene que ser un bien apreciado, producido, consumido y con una dimensión histórica.

Aquí, el capital específico que está en juego son los recursos naturales (la tierra, la biodiversidad, el agua, el aire). Pero el acceso social a ellos puede estar ligado a:

- ❖ Aumentar el volumen de capital económico.
- ❖ A la disponibilidad de capital social (pertenecer al grupo de *propietarios*).
- ❖ A la disponibilidad de *capital* cultural (incorporado bajo la forma de *habitus*, ligado a determinados valores de lo que significa *ser propietario*).
- ❖ A la disponibilidad de capital simbólico (ser *reconocido* como diferente o no frente a los demás agentes del campo).

La incorporación del *habitus*, es decir, su interiorización en el cuerpo de las personas, supone la apropiación práctica de los esquemas que sirven para producir las prácticas adecuadas a cada situación.

Por *habitus* Bourdieu entiende el conjunto de *esquemas generativos* a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo y actúan en él. Estos *esquemas generativos* están socialmente estructurados: han sido conformados a lo largo de la historia de cada sujeto y suponen la interiorización de la estructura social, del campo concreto de relaciones sociales en el que el agente social se ha conformado como tal. Pero al mismo tiempo son *estructurantes*: son las estructuras a partir de las cuales se producen los pensamientos, las percepciones y las acciones del agente. Será a partir del *habitus* que los sujetos producirán sus prácticas:

*el habitus se define como un sistema de disposiciones durables y transferibles -estructuras estructuradas pre-dispuestas a funcionar como estructuras estructurantes- que integran todas las experiencias pasadas y funciona en cada momento como matriz estructurante de las percepciones, las apreciaciones y las acciones de los agentes de cara a una coyuntura o acontecimiento y que él contribuye a producir (Bourdieu y Wacquant 1995)*

La incorporación del *habitus*, es decir, su interiorización en el cuerpo de las personas, supone la apropiación práctica de los esquemas que sirven para producir las prácticas adecuadas a cada situación. Supone también el hecho de que los actores adquieran lo que Bourdieu llama el "interés por jugar el juego". Si los agentes sociales *juegan* los diversos juegos de acumulación de capital

(económico, simbólico, científico, etc.) no es porque estén determinados por un "interés" inscrito en su naturaleza, ni porque hayan decidido de manera reflexiva y racional interesarse, sino porque han incorporado este interés mediante la inmersión en un universo de prácticas que define lo que está en juego, lo que vale la pena, lo que es valioso. En otras palabras, porque han incorporado en su *habitus* -y por tanto, más allá de su reflexión y su conciencia- unos esquemas de apreciación y de evaluación particulares. Han aprendido a apreciar qué es valioso y qué no lo es (qué es un *capital* y qué no lo es) a través de su experiencia de vida en un campo particular. Los que no han vivido esa experiencia no tienen el mismo interés en el juego.

De esta manera, el "interés" escapa también a la determinación abstracta y universal que le dan algunas teorías -y algunas disciplinas, como la economía-, para convertirse también en un *interés concreto*, producido en un campo social concreto, y asimilado en los *habitus* de los agentes. El interés, en lugar de ser un *a priori* de la acción humana, se convierte en interés socialmente construido que *parece* natural:

*Un campo (...) se define entre otras cosas definiendo apuestas e intereses específicos, que son irreductibles a las apuestas y a los intereses propios de otros campos (...) y que no son percibidos por nadie que no haya sido construido para entrar en el campo (cada categoría de intereses implica la indiferencia a otros intereses, otras*

---

*inversiones, destinados así a ser percibidos como absurdos, insensatos, o sublimes, desinteresados). Para que un campo funcione, es necesario que haya apuestas y personas dispuestas a jugar el juego, dotadas del habitus que implica el conocimiento y el reconocimiento de las leyes inmanentes del juego, de las apuestas, etc. (Bourdieu 1990)*

La imagen que Bourdieu utiliza para ilustrar el concepto de "campo social" es la de un *campo de juego*, aunque la diferencia radique en que un campo social no es el "producto de una creación deliberada". Obedece a "regularidades que no son explicitadas o codificadas". Se trata de "un juego en sí y no para sí" puesto que "no se entra en el juego mediante un acto consciente. Se nace en el juego, con el juego y la relación de *creencia en el juego (...)* es tanto más total, más incondicional cuanto que se ignora como tal".

Bourdieu define los campos sociales como espacios de juego históricamente constituidos, con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias; son espacios estructurados de posiciones, las cuales son producto de la distribución inequitativa de ciertos bienes (capital) capaces de conferir poder a quien los posee. El campo serviría de mediación entre lo individual y lo social, es una red de relaciones objetivas entre posiciones, es un espacio donde los agentes pueden actuar pero a su vez se encuentran limitados por las mismas reglas que conforman el campo.

En este sentido, cabe entender los procesos de gestión de recursos naturales, "como un *campo* de juego compuesto por múltiples actores e intereses en juego y sujeto a distintas interpretaciones y significaciones" (Eguiguren 1995). En él se construyen significados y percepciones propiciando cambios en las dinámicas locales. Los recursos naturales, la naturaleza misma, se convierten entonces en un espacio de conflicto construido socialmente que sustenta una *lucha de fuerzas* entre distintos actores que intervienen en él.

Las estrategias de las poblaciones locales, los procesos de conformación, consolidación o debilitamiento de las organizaciones campesinas en los escenarios locales, sus dinámicas de flujo y reflujo en tanto instancias de representación o gestión, responden a las condiciones objetivas y a los esfuerzos campesinos por mejorar su posición en el "campo de fuerzas actuales y potenciales" que constituye el desarrollo rural. Es en este campo de fuerzas en donde las organizaciones han construido identidades colectivas diferenciadas y han replanteado las relaciones de poder en los escenarios locales (Larrea 1997).

Las diferentes formas de apropiación y de uso de los recursos naturales en territorios y espacios definidos originan imágenes, representaciones y percepciones del espacio vivido. Paralelamente estas últimas, de una forma interactiva, contribuyen a la estructuración objetiva del espacio local. Con relación a los actores, se plantea que estos diferencian

---

su territorio de acuerdo a las formas de apropiación y uso, y a su percepción del entorno. De esta manera distinguen espacios

colectivos en donde localizan la vivienda, el huerto, los cultivos, la domesticación de animales, entre otras actividades.

## SÍNTESIS

- ❖ La interacción con la naturaleza y con los recursos naturales debe ser entendida como un campo social, construido socialmente, que pone en relación y conflicto a diferentes actores sociales.
- ❖ Todo campo social, espacio de relaciones entre agentes y de experiencias vitales de las personas, crea una serie de disposiciones y valores implícitos que están interiorizados y que dan sentido a la acción y orientación a esas personas.
- ❖ El interés de las personas por un capital determinado deriva de esa interiorización de los valores del campo donde creció. Los intereses son, por lo tanto, propios de cada campo social. No hay un "interés" único y natural del ser humano.

### 1.2. PODER

Uno de los aspectos centrales que debemos considerar al concebir al desarrollo como un campo social y como un escenario de disputa se refiere al *poder*. Según Foucault (1987) el poder está indisolublemente relacionado con el conocimiento. Así, las relaciones de poder no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar sin una producción, acumulación y circulación del discurso.

*(...) Estamos sometidos a la producción de la verdad desde el poder y no podemos ejercitar el poder más que a través de la producción de verdad (Foucault 1979). Pero al mismo tiempo que los procesos de producción de la verdad se inscriben en las relaciones, mecanismos y procedimientos de poder y se*

*apoyan en un "soporte institucional", el discurso y la producción de saber, es también "aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse" (Foucault 1987).*

El término *empoderamiento*, entonces, tiene un nuevo significado: la consecución de una posición dominante en las relaciones de poder, generadas dentro del campo social. Esto implica resistencias efectivas en los puntos en los que el poder actual se ejerce. Es por eso que la promoción de un nuevo modelo de desarrollo que permita la expansión de las libertades sustantivas e instrumentales de las personas (Sen 2001) necesita enfrentar la cuestión del poder basado en las relaciones de producción.

*¿Qué es el poder?* Nos detendremos rápidamente en sólo dos

---

grandes concepciones sobre el poder. La primera, desde la vertiente del pluralismo norteamericano de la ciencia política, ve al poder como la *capacidad de control sobre algo o alguien*. "Cuando una persona o grupo es capaz de controlar de alguna forma las acciones y posibilidades de otros". La idea fuerza de esta concepción es la existencia de un *poder sobre* algo o alguien. El "poder sobre" se presenta como una sustancia, finita, transferible, tomable. Si alguien gana poder, otros lo pierden (un juego de *suma cero*). Este poder puede ser delegado (por ejemplo, en representantes), o puede ser tomado (por ejemplo, por el pueblo). Si hay una reversión en la relación de poder, las personas que actualmente lo detentan no sólo lo perderán, sino que verán al poder siendo usado en contra de ellas. (Iorio 2002).

La segunda concepción, que tiene origen en los trabajos de Michel Foucault, no considera al poder como una sustancia finita que puede ser colocada en personas y grupos. *El poder es relacional*, constituido en una red de relaciones sociales entre personas que tienen algún grado de libertad. El poder solamente existe cuando se usa. Está presente en todas las relaciones humanas. Sin poder, las relaciones no existirían. En esta concepción la resistencia es una forma de poder: donde hay poder hay resistencia. (Iorio 2002)

Esta es una concepción que implica distinguir entre *poder en general y dominación o gobierno*. Estas últimas son en realidad

modalidades específicas de ejercicio del poder. Foucault plantea la necesidad de:

*distinguir las relaciones de poder como juegos estratégicos entre libertades -juegos estratégicos que dan lugar a que algunas personas traten de determinar las conductas de otras- de los estados de dominación, que son lo que ordinariamente llamamos poder. Y entre ambos, entre los juegos de poder y los estados de dominación, figuran las tecnologías gubernamentales (citado en Hyndess 1997)*

Las relaciones de poder son -pueden ser- inestables y reversibles, mientras que los conceptos de dominación y gobierno designan relaciones de poder relativamente estables y jerárquicas.

En las diversas sociedades y en todas las relaciones sociales es posible identificar el ejercicio del poder según su tipo (*poder sobre, poder para, poder con, poder dentro*). En las situaciones de pobreza confluyen todos esos tipos de poder pero de modo diferente, según las especificidades de los contextos. Esto coloca el desafío de tener que identificar relaciones de poder y los tipos de ejercicio de poder principal y secundario que caracterizan cada situación particular.

Entonces, según nuestra perspectiva el *empoderamiento* es:

- ❖ Un *abordaje* que coloca a las personas y al poder en el centro de los procesos de desarrollo.

- 
- ❖ Un *proceso* por el cual las personas, las organizaciones, las comunidades, toman control de sus propios asuntos, de su propia vida y toman conciencia de su habilidad y competencia para producir, crear y generar.

En la gestión social de los recursos naturales, el *empoderamiento* implica el desarrollo de las capacidades técnicas y políticas de los actores subordinados para superar las fuentes principales de privación de libertades, construir nuevas opciones, saber escoger, ser capaz de ejecutar y beneficiarse de sus elecciones. Las capacidades son *poderes* para hacer o dejar de hacer cosas. Así, el concepto de capacidades no significa solamente habilidades de las personas sino también oportunidades reales<sup>2</sup> que esas personas tienen para hacer lo que quieren hacer (Sen 2001).

La búsqueda del poder es, entonces, un proceso relacional y conflictivo:

- ❖ *Relacional*, en el sentido de que siempre involucra vínculos con otros sujetos sociales y diseña un tejido de relaciones sobre el cual se ejecutan acciones colectivas.
- ❖ *Conflictivo*, en el sentido de que el poder implica relaciones de dominación (explícitas e implícitas) y búsqueda de cambios en las relaciones existentes. La pretensión de cambiar las relaciones de poder para facilitar el acceso equitativo a los recursos naturales supone, necesariamente, la emergencia de conflictos que difícilmente pueden ser resueltos mediante la concertación.

### ***Algunas cuestiones a investigar***

- ❖ *¿Cuál es el espacio social considerado en el cual se manifiestan las relaciones de poder?* Por ejemplo: de la familia, de la comunidad, de la región, del mercado, del Estado, de la sociedad civil.
- ❖ *¿Qué tipo de ejercicio de poder principal y secundario se manifiesta en las diferentes relaciones?* Por ejemplo: poder sobre, poder para, poder con, poder de dentro.
- ❖ *¿Qué forma de poder es predominante en esas relaciones?* Por ejemplo: poder económico, político, social, cultural, psicológico.

<sup>2</sup> Las oportunidades se refieren a las limitaciones y posibilidades presentadas por las condiciones externas, entre las que se destacan las relaciones de poder y las situaciones de dominación en que están insertas las personas, los grupos y las organizaciones.

- ❖ *¿Qué es lo que está en juego en esas relaciones de poder?* Por ejemplo: el acceso a recursos (ambientales, económicos, político-institucionales, culturales, humanos); la transformación de esos recursos en activos; o dicho de otra forma, la producción, circulación, acumulación y uso de capitales específicos (ambiental, económico, político, cultural, social); cuestiones de jerarquía y/o prestigio.
- ❖ *¿Cuál es el campo específico que esas relaciones de poder delimitan?* Por ejemplo: campo de las relaciones familiares de género; campo de la lucha por la tierra; campo del desarrollo local; campo de las políticas nacionales de combate a la pobreza; campo de los acuerdos nacionales de paz; campo de los acuerdos internacionales de comercio agrícola.
- ❖ *¿Cuáles son los actores principales involucrados en esas relaciones?* En el caso del campo del desarrollo local, por ejemplo: gobierno municipal; agencias específicas del gobierno estatal o federal presentes en el ámbito local; elites locales (financieras, comerciales, industriales) y sus entidades de representación; pobladores urbanos y sus asociaciones; agricultores familiares y sus asociaciones; ONG.
- ❖ *¿Quién tiene el poder?* o en términos analíticos más precisos: ¿quién ocupa la posición de dominación y cuáles son sus aliados en el campo en consideración? En el caso del campo del desarrollo local, por ejemplo: el gobierno municipal, las élites locales y sus entidades de representación, teniendo como aliados a las agencias del gobierno estatal y federal presentes en el ámbito local.
- ❖ *¿Qué comprensión tienen los actores principales sobre la situación analizada?* Esto significa: ¿quién habla de qué y desde qué posición? Identificar y caracterizar los principales elementos del discurso dominante y sus variantes; identificar hasta dónde los principales elementos del discurso dominante están presentes en las versiones de los actores dominados (predominio del "sentido común" ideológico); identificar y caracterizar los principales elementos de las versiones críticas (presencia del "buen sentido" en discursos contra-hegemónicos).
- ❖ *¿Quién ocupa la posición de dominado y quiénes pueden ser sus aliados?* En el caso del campo del desarrollo local, por ejemplo: pobladores urbanos y sus asociaciones; agricultores familiares y sus asociaciones, teniendo como aliadas a las ONG.
- ❖ *¿Cómo se ejerce la dominación?* Esto es, a través: de la coerción (poder físico); de las leyes, reglamentos y contratos (poder institucional); y/o de las costumbres y de la ideología (poder simbólico).

- ❖ *¿Cómo se reproduce la situación de dominación?* Por ejemplo, en el campo de la lucha por la tierra -entre otros mecanismos- a través: del no reconocimiento del derecho de acceso a la tierra legítimo y legal de las comunidades campesinas; de la corrupción en la titulación de tierras por los latifundistas; del control de los precios del mercado de tierras; de la implementación, por parte de los latifundistas en alianza con las elites comerciales locales, de mecanismos laborales y mercantiles de apropiación de renta que limiten la posibilidad de acumulación por parte de los agricultores sin tierra o con poca tierra; de la formación de milicias privadas y/o de la fácil disponibilidad del uso de la fuerza pública para evitar ocupaciones de tierra; de la matanza selectiva de líderes de los sin tierra y/o sus aliados.
- ❖ *¿Cuáles son las formas de resistencia?* Esto es: ¿las estrategias son individuales o existen estrategias grupales?; resistencia pasiva, movilización o conflicto abierto.
- ❖ *¿Cómo está siendo y cómo puede llegar a ser cambiada la situación de dominación?* Esto es: ¿qué condiciones y oportunidades son necesarias para que ese cambio se haga efectivo y se intensifique? En particular, ¿qué alianzas o redes pueden ser construidas?; ¿cuáles capacidades de las personas y de las organizaciones necesitan ser desarrolladas?
- ❖ *¿Cómo podemos monitorear y evaluar las permanencias y los cambios en las relaciones de poder?* Por ejemplo, a través de: construir ejercicios de revisión y reflexión; establecer conjuntamente procedimientos e indicadores.

### 1.3. ACTORES, SUJETOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Ha sido un lugar común usar el término "actores" para denominar a sujetos sociales en movimiento o interacción. Ernesto Laclau (1993) plantea que no existe estructura que no tenga quiebres, dislocaciones porque toda entidad es contingente, histórica y tiene un exterior constitutivo que la niega constantemente. Los individuos de la *sociedad civil* son fruto de posiciones históricas igualmente contingentes (y de hecho no esenciales) en el sentido de no estar rígidamente determinados.

Lo social es el territorio donde se libra una lucha por la hegemonía, es el lugar donde se intenta o no la articulación de proyectos políticos que representan las aspiraciones de los sujetos sociales. La naturaleza se convierte en un campo social donde se construyen y reconstruyen discursos esgrimidos por sujetos que buscan un lugar en el campo de juego del poder.

El actor es, entonces, aquel que modifica el ambiente natural (y sobre todo social) y que al transformar la división del trabajo, transforma los criterios de decisión, las relaciones de

---

dominación o las orientaciones culturales. Pero el actor surge, en realidad, desde una visión individualista de la sociedad.

Sin embargo, todos los *actores* son *sujetos* sociales. Desde la perspectiva del *sujeto social*, el actor se transforma a través de un proceso en el cual se va conformando él mismo como agente, como movimiento, como colectivo desde las relaciones e interacciones que puedan establecer. En la acción, los actores sociales pueden devenir sujetos sociales, pero también pueden llegar a desarticularse o no llegar a constituirse.

El tema de los sujetos sociales dentro de procesos de transición política nos coloca dentro de un doble proceso de persistencia y de cambio. Por una parte, los "viejos" sujetos sociales que corresponden al sistema político autoritario, fundamentalmente los sujetos *corporativos*, los sindicatos obreros, las organizaciones campesinas y las organizaciones populares pugnan por mantener sus formas tradicionales de participación y control políticos. Por la otra parte, los sujetos sociales "nuevos" que buscan su participación dentro del nuevo sistema político. Nos referimos a organizaciones como las comunidades indígenas, los movimientos urbano - populares, los ecologistas, las diversas ONG y otros que van surgiendo con la complejización de la sociedad. En ambos casos, tanto los viejos sujetos corporativos como los nuevos, nos muestran la dificultad de comprender su participación y la necesidad de realizar un análisis cuidadoso.

Uno de los espacios más dinámicos de la sociedad es el ocupado por los movimientos sociales. Las luchas de los movimientos son transversales en tanto cruzan numerosos intereses que, en general, se unen alrededor de igualdad y equidad: minorías sexuales discriminadas, pueblos indígenas despojados de sus territorios, jubilados excluidos de la trama social que construyeron con su propio esfuerzo, hombres y mujeres sin tierra y sin trabajo. A pesar de lo que parece, los objetivos que se proponen alcanzar no son inmediatos ya que la acumulación de múltiples victorias cotidianas es parte de la estrategia de estos movimientos.

En efecto, un movimiento social solo se define frente a un *conflicto* social y persigue simultáneamente la construcción y concreción de un *proyecto social*. Esto significa que no es únicamente una lucha reivindicativa, sino que es necesario que dicho movimiento social hable en nombre de los valores de la sociedad excluida y se convierta en su defensora contra sus adversarios.

La pregunta motivadora de los movimientos (¿quiénes somos?) plantea la necesidad de producir nuevos discursos, de poner en juego aquello que en otros lugares se oculta o se tergiversa para negarles una determinada identidad. Esto es esperable cuando la mayoría de los integrantes de los movimientos sociales son o van en vía de ser excluidos del esquema de toma de decisiones. La construcción de un proyecto político desde la

---

sociedad civil es un largo proceso que no tiene carácter lineal aún cuando su perfil sea fuertemente histórico. En ese sentido, las organizaciones populares no solo han funcionado como actores sociales con capacidad de participar en la toma de decisiones, sino que se han constituido en sujetos sociales en la medida que logran organizar a la población y defender sus intereses en un escenario impuesto y con reglas predeterminadas.

En estos últimos años existe un importante proceso de renovada presencia de sujetos sociales en el escenario de la construcción democrática y del desarrollo regional y local, con dos características fundamentales:

- ❖ Una presencia plural que remite al hecho de que en su conformación no prevalecen las definiciones ideológicas, sino más bien los intereses comunes (asentados en la base étnica y en la condición de exclusión) y los orígenes como sector.
- ❖ Es un proceso que apunta a la elaboración de un discurso propio, que busca dotarse de una visión elaborada desde el interior, desde los intereses, desde la cultura de los sectores que reclaman la participación.

Un dato fundamental de estos procesos es el fortalecimiento de la identidad, a partir de una renovada expresión de las raíces culturales, y en un enfoque en el cual la cultura aparece como conciencia crítica del desarrollo. Es también fundamental y crítico en este proceso, el reconocimiento de que deben generar una efectiva

construcción democrática *dentro* de los propios movimientos.

Los nuevos sujetos sociales emergen, pues, desde la periferia de la propia estructura social, provienen del fondo del tejido social y aparecen cuando la creencia en el orden social dominante se debilita. No se trata pues, de apariciones repentinas, sino de la emergencia de lo excluido, de vestigios de divisiones y exclusiones pasadas, se trata de realidades contingentes que han permitido históricamente un modo distinto de intercambiar experiencias, necesidades proyectos y utopías. Son bases para la re - construcción de la realidad a partir de la cual se puede llegar a diseñar un proyecto político con objetivos y metas concretas.

Los cambios en la acción colectiva, particularmente visibles a partir de los años noventa, perfilan transformaciones profundas de la sociedad. Los cambios se generan no solo como respuesta a la crisis, a la aplicación de políticas de ajuste, al adelgazamiento del Estado y la contracción del gasto social, a la crisis de los partidos y de los sistemas políticos, a la incapacidad de los gobiernos para responder eficientemente a la compleja y amplia franja de necesidades sociales; sino que también aparecen como una respuesta a la emergencia de una amplia transición social con dirección y duración aún incierta.

Vemos surgir a nuestro alrededor "nuevas" formas de acción, de participación y de organización social, que van tejiendo -al lado de formas de acción y agrupación

---

“clásicas”- los nuevos sujetos sociales, las nuevas identidades, los actores de esta transición. Sin embargo, las formas de actividad de los nuevos sujetos sociales han sido poco analizadas, en parte por la propia diversidad de formas, pero también por ser un fenómeno relativamente reciente a partir del cual aún no pueden hacerse generalizaciones precisas.

La diversidad de organizaciones, movimientos, formas de acción, gestión y participación, muestra en el primer plano del análisis la reactivación y consolidación de la sociedad civil. Se trata de un espacio amplio, diverso y en expansión, que inaugura un horizonte de posibilidades para la acción ciudadana, social y política.

### Síntesis

- ❖ El actor es aquel que modifica el ambiente natural y social y que transforma los criterios de decisión, las relaciones de dominación o las orientaciones culturales desde una posición individualista.
- ❖ Los sujetos sociales son los actores sociales en movimiento, se define desde el actor pero lo trasciende en tanto colectivo y en función de las contradicciones no resueltas en el ámbito de las relaciones productivas.
- ❖ Cuando los sujetos sociales se transforman en movimientos sociales es porque han adquirido un proyecto social de amplio alcance que busca transformar el conjunto de la sociedad y no solo aspectos puntuales o específicos.



# CAPÍTULO 2

## TIPOS DE ACTORES Y MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES

---

### 2.1. APUNTES PARA UNA CLASIFICACIÓN DE ACTORES SOCIALES

En las siguientes líneas haremos algunas consideraciones sobre la caracterización de los actores y sujetos sociales en contextos locales. En primer lugar, hay que tener presente su heterogeneidad. Se trata de situaciones múltiples, diversas, cambiantes y frecuentemente desconectadas. Entre los actores sociales hay gran cantidad de organizaciones que responden a una amplia gama de causas, motivos, demandas, misiones, objetivos y razones para la acción.

En el campo de las organizaciones civiles, especialmente aquellas que se relacionan con el desarrollo, encontramos, pues, un panorama en el cual lo característico es la diversidad, pero también en la diversidad se observan elementos comunes. Han empezado a surgir redes que enlazan por afinidades a las organizaciones. Estas redes han pasado a ser espacios importantes de acción, información y difusión. No obstante la mayoría de los actores sociales está fuera de estas redes. La atomización debilita su acción y su presencia.

Este panorama de actores es cambiante y variado no sólo por el surgimiento de nuevas organizaciones, la desaparición o disolución de otras, sino por las prioridades de las agencias fi-

nanciadoras y las necesidades del desarrollo social. También influyen las coyunturas económicas y políticas nacionales tales como las elecciones, la situación de los derechos humanos e incluso, las catástrofes naturales.

Si partimos del reconocimiento de esta variedad, podemos agrupar los sujetos y actores sociales según algunos factores relevantes. De esta manera podremos identificar los elementos que generan la heterogeneidad a la cual aludimos.

*Según la composición social.* Los actores nuevos suelen ser *poli-clasistas o transclasistas*. Si bien las organizaciones sociales se articulaban por intereses amplios de sectores de clases, como en el caso de las organizaciones sindicales, campesinas y empresariales, esta situación no se mantiene en la actualidad. Han surgido una gran cantidad de organizaciones que agrupan a actores sociales a partir de otras bases. Estas nuevas bases son esenciales para entender la acción y la conciencia de los grupos sociales.

Tales actores provienen de todos los sectores de la población, en torno a nuevas y viejas causas, con metas de corto, mediano y largo alcance y con demandas concretas o simbólicas. Tenemos, por ejemplo, el caso de las organizaciones de mujeres, las organizaciones que luchan por la

---

defensa de los derechos humanos, del medio ambiente, a favor de la educación, de la salud, del desarrollo social. Existen también grupos étnicos, juveniles, religiosos, organizaciones para la defensa del voto, del empleo, etc. En todos ellos la composición social es claramente policlasista, esto es heterogénea. Se observa la desintegración de las fuerzas sociales así como el sentido homogeneizador de las clases sociales, las corporaciones y los sindicatos.

En este análisis de la composición *policlasista* de las organizaciones civiles conviene señalar que existen sectores como el campesino que vuelven a aparecer con contenidos étnico - culturales nuevos. Otro aspecto que puede estar asimilado en este apartado es la pertenencia a diversas organizaciones.

*Según los tipos de acción.* Esta variable puede ser útil cuando hablamos de ciertos actores sociales como las organizaciones no gubernamentales (ONG), las agencias internacionales y algunas organizaciones de segundo grado (OSG) que pueden ser agrupadas a partir del tipo de acción que realizan o según los objetivos que defienden. Una manera de agruparlos es considerarlos como parte de tres categorías: a) las organizaciones históricas *asistenciales*, b) aquellas fundaciones y organizaciones dedicadas a la ejecución de *acciones de desarrollo puntuales*; y c) *las progresistas o emergentes*, que -ejecutando acciones de desarrollo más integrales- propician la democratización del desarrollo a través de la acción social participativa.

*Según el tiempo y el espacio de la acción.* Pueden ser organizaciones de corto, mediano y largo plazo, o acotada y amplia. Muchas veces las organizaciones populares de tipo *comunitario - instrumental*, formadas en torno a problemas concretos, tienen un funcionamiento de corto plazo, aunque con frecuencia se presenta un encadenamiento con otras necesidades o con nuevas necesidades de los grupos participantes.

Algunas organizaciones que trabajan sobre temas de ciudadanía, equidad, medio ambiente, suelen prolongarse en el largo plazo aunque en sus estrategias de trabajo incluyan acciones y obtengan resultados a corto, mediano y largo plazo. A este segundo grupo podemos llamarlo organizaciones *simbólico - culturales*. Este tipo de organizaciones se relaciona con las organizaciones *comunitario - instrumentales* en coyunturas particulares y permiten una redefinición de las organizaciones populares incluso hasta convertirse en organizaciones con voz política propia.

*Según su relación con el Estado.* No olvidemos que todos estos actores y sujetos sociales, sea cual sea su tipo, se definen frente a propuestas del Estado, y es en esa relación en la que adquieren características nuevas y cambiantes. Existen, por lo tanto, actores que podríamos llamar *oficiales* y que dependen del Estado (instituciones y programas gubernamentales, ministerios, consejo provincial, municipios, juntas parroquiales).

Adicionalmente es necesario tomar en cuenta los aspectos identitarios y de configuración cultural de los actores sociales.

---

Debido a las características propias que ha adquirido la emergencia y consolidación de nuevos actores sociales en un escenario de crisis latinoamericana, la literatura alrededor de su configuración étnica, de los niveles de pobreza, de sus características socio - culturales es extensa.

Respecto al tema que nos ocupa principalmente en este curso, el manejo de los recursos naturales,

es necesario hacer dos constataciones generales. Primero, los temas ambientales y de manejo de recursos naturales no son todavía una prioridad en la agenda de la mayoría de actores sociales relevantes. Segundo, la emergencia de poderes locales, incluso vinculados al movimiento indígena, todavía no pueden superar el enclaustramiento localista y adquirir una dimensión mayor.

## 2.2. LOS ACTORES LOCALES EN LA GLOBALIZACIÓN

### *Una mirada al escenario actual*

Los efectos de la economía global (de la mundialización) se hacen patentes en todo el planeta. Una de sus manifestaciones principales está en la readequación de los procesos productivos y sus expresiones territoriales. Este hecho adquiere matices drásticos en los países pobres y en aquellos llamados “en desarrollo”, donde la transformación económica afecta notablemente una serie de patrones culturales y sociales, bajo los cuales los actores sociales viven y construyen sus territorios.

En América Latina, la aplicación de las políticas neoliberales ha derivado en una modificación profunda de las estructuras territoriales, sobre todo en el sector rural. En la mayoría de los países se han puesto en marcha ajustes estructurales en la economía, donde las libres fuerzas del mercado tienen un papel más activo, en detrimento de la participación del Estado; al tiempo, se ha desarrollado una paulatina apertura a la inversión extranjera, que en el caso de la agricultura ha sido principalmente a través de la importación de alimentos.

También se han implementado políticas trascendentales que afectan notablemente la estructura de los territorios rurales, como ha sido el caso de las transformaciones en las formas de tenencia de la tierra. La manifestación principal de éste fenómeno, es el establecimiento de una diferenciación en los roles que desempeñan los actores sociales en el desarrollo rural; por un lado, ocurre un proceso de eliminación de grupos de campesinos empobrecidos, que no se insertan en la economía mercantil; por otro, está el desarrollo de mecanismos de sobrevivencia y estrategias de adaptación, que llevan a cabo otros grupos de actores locales y a través de los cuáles pueden integrarse en los distintos mecanismos de la economía global, aún a costa de una profunda transformación de sus patrones culturales.

---

Hemos hablado de que el cambio de sujetos sociales “viejos” a “nuevos” está vinculado a una transición social muy amplia. Esa *transición* se refiere, por supuesto, al vasto proceso conocido como la “globalización”. Para examinar la forma en que se diferencian los actores y sujetos sociales en cada contexto local es preciso examinar la forma en que se articulan a este proceso de dimensiones mundiales.

“La estructura de poder internacional encuentra en su cúspide a unas 200 mega-corporaciones cuyo volumen combinado de ventas es superior al Producto Nacional Bruto de todos los países del mundo a excepción de los nueve mayores. Es decir, esos modernos *leviatanes* del mercado tienen un poderío económico equivalente al de 182 países. Con ingresos conjuntos de 7,1 trillones de dólares concentran en sus manos casi el doble del poder económico de las cuatro quintas partes más pobres de la humanidad, cuyo ingreso combinado es de sólo 3,9 trillones de dólares. A pesar de su enorme poder y de su fabulosa capacidad para crear riqueza, este grupo de doscientas mega -corporaciones son implacables destructoras de empleo: ¡en su conjunto, emplean a menos de la tercera parte del uno por ciento de la población del mundo! (Maude Barlow, citada en Lander 1999).

Se trata, por cierto, de grandes oligopolios industriales, comerciales, financieros y comunicacionales, con una presencia dominante en los más diversos países del globo. No obstante todos ellos tienen, pese a su retórica, una clara base nacional. El

96% de estas doscientas grandes firmas tiene su casa matriz en tan sólo ocho países.

Junto a estas mega - corporaciones que se encuentran en la cúspide de la estructura de poder mundial hallamos a los gobiernos de los países centrales y en especial algunas agencias especializadas de los mismos como los ministerios de economía y hacienda, los bancos centrales (“independientes” de todo control democrático, no así de los intereses de la gran burguesía) y otras instituciones económicas similares.

El poderío de este núcleo del capitalismo mundial se agiganta cuando a él se le agrega a los organismos multilaterales. Se trata principal, pero no exclusivamente, de las instituciones surgidas de los acuerdos de *Bretton Woods*, en 1944: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización del Comercio Mundial, sucesora del GATT. Habría que añadir aquí a los diversos “*think tanks*” creados o vinculados a fundaciones empresariales como la *Heritage Foundation*, la *American Enterprise Institute* y otras por el estilo, para comprender que nos hallamos en presencia de verdaderas usinas generadoras de ideología y de programas de gobierno”. (Tomado de Samir Amin, 2002)

En este escenario es fácil colegir la relación que tiene la nueva fase de acumulación de capital con la necesidad de una agresiva explotación de los recursos naturales, más allá de las intenciones de conservación que puedan salir de las estrategias nacionales y transnacionales. De hecho,



La estructura de poder internacional encuentra en su cúspide a unas 200 mega-corporaciones cuyo volumen combinado de ventas es superior al Producto Nacional Bruto de todos los países del mundo a excepción de los nueve mayores.

---

grandes corporaciones industriales financian programas de investigación y conservación de grandes reservas de capital natural para su propio futuro provecho.

Este es el contexto mundial de la globalización. Los actores que hemos descrito en secciones anteriores tienen una relación directa con la constitución de agentes locales del capital y con la emergencia de sujetos sociales que reivindican lo local como una forma de resistencia. Las tendencias del desarrollo económico internacional han inducido pautas de modificación en la organización y estructuración de los espacios y territorios locales, así como en las características de la emergencia y constitución de sujetos sociales.

Los espacios locales (subnacionales, nacionales, regionales) se encuentran incluidos en la lógica de la acumulación del capital mundial: desde las grandes corporaciones hasta las empresas agroindustriales “nacionales”; desde las regulaciones financieras virtuales hasta la lógica de las inversiones “locales”.

La globalización genera una serie de condiciones y reacciones sociopolíticas en los ámbitos locales, nacionales y regionales. Las condiciones cambiantes, sean económicas, políticas, culturales o ecológicas, se relocalizan en marcos de conocimiento y organización locales, nacionales o regionales; estos procesos implican el surgimiento de nuevas identidades, así como el surgimiento de alianzas y luchas por el espacio, el territorio y el poder.

En América Latina, bajo el discurso de la mundialización, el enfoque económico neoliberal visualiza dos modelos de uso o aprovechamiento de los recursos naturales. Por un lado, el de corte empresarial, moderno y cuya producción está destinada a la exportación. Por otro lado, en el mismo espacio, está la explotación campesina, atrasada, con estrategias productivas poco competitivas y que más bien debe ser rescatada a través de programas sociales y gubernamentales de apoyo a la pobreza.

Así, la liberalización de las economías latinoamericanas, además de agudizar el empobrecimiento extremo y la proletarización en el ámbito rural, pone en evidencia los límites de la legendaria solidaridad campesina, doblegada por su “falta de inserción” en los mecanismos de la economía mercantil mundial.

Paralela a la crisis de las bases productivas locales, se ha transformado el papel que desempeñan los actores - sujetos sociales en el manejo de los recursos naturales: la propiedad colectiva o comunal de los recursos ya no es el principal núcleo territorial, social y político de la organización campesina. Cada vez se fortalece más la noción de la empresa individual o colectiva, incorporando tanto a productores privados pequeños como a campesinos.

En tal contexto económico, la autonomía y el funcionamiento de la economía campesina es socavada por el desarrollo y predominio de las relaciones mercantiles. El desarrollo y la puesta en práctica de la apertura comercial

---

enfrentan en una competencia desventajosa a los agricultores comerciales con los agricultores tradicionales. Hay un proceso selectivo de eliminación, es decir, se desarrollan situaciones mediante las cuales unos actores salen y otros permanecen en el espacio rural. Se señala a este respecto que, el único camino que queda a las comunidades campesinas es el éxodo hacia el medio urbano o bien hacia el extranjero.

Sin embargo, desde lo local surgen nuevas formas, nuevas estrategias que son puestas en práctica, a manera de resistencia. Los sujetos locales desarrollan mecanismos de adaptación a las nuevas condiciones movilizando y reconstruyendo recursos sociales e identidades. Los procesos de lucha para el acceso a los recursos naturales permiten el fortalecimiento de actores sociales, muy a menudo marginados en la esfera de la globalización, que toman un papel protagónico para el desarrollo sostenible de su sistema de producción, su comunidad y su territorio.

El neoliberalismo, que incorpora la "participación" como una premisa de la democracia y el desarrollo, presupone que los individuos (en tanto actores) se desenvuelven en un escenario neutro, donde cada uno avanza según su propio empeño. Contrariamente a esta idea, es en este nuevo escenario donde los actores locales toman importancia y configuran un nuevo campo social: la "nueva ruralidad" (Llambi 1996). Por principio, se ha identificado a dicho proceso como el conjunto de políticas económicas y sociales, mediante

las cuales tienen lugar una serie de transformaciones en la existencia y dinámica de los territorios rurales y urbanos. *La nueva ruralidad* implica el surgimiento de nuevas relaciones, donde tienen un nuevo rol y peso los sujetos sociales, tanto locales como nacionales y supranacionales.

En el marco de la mundialización, empero, este nuevo escenario donde lo rural se funde con lo urbano implica que los actores sociales se inscriban o desarrollen dentro de una lógica de operación empresarial, adecuando las formas en que participarán en el proceso productivo. Por un lado, lo harán a través de cambios profundos sobre el régimen de tenencia de los recursos (antes propiedades colectivas, ahora privadas). También deben participar activamente en asociaciones productivas (de productores colectivos con propietarios privados), a fin de ampliar el espectro de la circulación mercantil y la forma de acceso a los créditos para la producción.

No obstante, los actores sociales organizados y movilizados siguen siendo la parte central en la construcción de los nuevos territorios en el contexto de la globalización. En tal sentido, adquiere gran importancia la puesta en valor de los saberes locales, bajo los que se ha sustentado la cotidianidad y la racionalidad económica de estos territorios. La idea es no magnificar o sobrevalorar el papel de las fuerzas y los agentes globales, minimizando la capacidad de iniciativa de los agentes locales, pero reconociendo sus márgenes reducidos de acción.

---

Como noción y unidad económica y cultural, los espacios locales se construyen y se viven a través de las estrategias, los saberes, tradiciones y cultura de los actores sociales. Sin embargo, en la actualidad la materialización de una economía global en los espacios rurales, ha derivado en el establecimiento de diferenciaciones sociales y económicas, al tiempo que ha trastocado la forma de vida de quienes ahí habitan. Así pues, una tarea importante que debe ser abordada por los estudiosos de la cuestión rural en América Latina, consiste en analizar detalladamente la dinámica de los procesos emergentes, en la perspectiva de que dichos fenómenos ya son manifiestos y que tendrán una larga permanencia en el espacio rural. Si bien una agenda para el análisis de la temática puede abordarse a partir de aspectos muy específicos, algunos puntos o temas centrales en la investigación podrían ser los siguientes:

- ❖ El territorio como noción y unidad económica (nuevas formas y procesos productivos, nuevas relaciones sociales). Los roles de los actores externos y las instituciones, las estrategias productivas, los procesos organizativos, redes globales de interacción territorial (intercambios interregionales); apropiación de las nuevas tecnologías y adaptación al dominio social y cultural de los habitantes; los mecanismos de integración a los mercados internacionales y su impacto en el ámbito territorial.

- ❖ La cuestión de la identidad y el sentido de la pertenencia al territorio. La manifestación de nuevas actitudes y posiciones que desarrollan los actores sociales en la construcción del espacio rural, toda vez que surgen nuevas funciones, usos, necesidades, u otras manifestaciones diversas. El rol que tienen las organizaciones sociales en el campo, como los sindicatos agrícolas, las organizaciones de productores y de comerciantes, etcétera. Las formas en que se reconstruyen las identidades, el imaginario y el sentido de pertenencia a un espacio local en el contexto actual latinoamericano. Posiciones y actitudes de las comunidades indígenas y campesinas.

- ❖ Las nuevas formas en el uso y apropiación de los espacios. Las formas bajo las que se desenvuelve la dinámica de la re - territorialización, es decir, hasta qué punto el cambio y la innovación reposan sobre el antiguo territorio, o bien cuándo los cambios crean los territorios.

Para terminar, es necesario hacer una referencia a la relación entre ciudadanía y los sujetos sociales. La democracia liberal tiene como uno de sus supuestos básicos la igualdad de todos los individuos ante la ley y, basado en ello, todos los ciudadanos tienen el mismo peso político: un ciudadano un voto. Los sujetos sociales modifican necesariamente ese supuesto, pues por otros medios que no los votos, la presión política y social, la

---

movilización, la huelga; buscan que las políticas públicas favorezcan a sus intereses, o que la ley proteja sus derechos en contra de los intereses de otros grupos, incluso buscan transformar las reglas del juego del campo social para incorporarse y ser tomados en cuenta. Este proceso fue sancionado en las llamadas democracias pluralistas, en las cuales los partidos políticos se asocian estrechamente a sectores sociales, como en la socialdemocracia. Este esquema supone que el régimen político, el gobierno, debe compensar y

remediar las desigualdades sociales.

El reconocimiento de nuevos sujetos sociales que interpelan organizadamente al Estado y logran cooptar espacios de poder formal dentro del régimen político subnacional, implica el reconocimiento de procesos constitutivos de sujetos políticos, con un proyecto que busca acceder al poder o, al menos, transformar sus desequilibrios; es decir, sujetos sociales en la búsqueda de la ciudadanía, la participación y la democracia real.

### Síntesis

- ❖ La globalización es un proceso que ha concentrado recursos y poder en manos de un pequeñísimo grupo de empresas transnacionales y estados ricos.
- ❖ La globalización redefine el papel de todas las localidades, su inserción económica y la relación entre el campo y la ciudad.
- ❖ Los actores sociales locales también cambian, reflejándose en la importancia de aspectos como la forma en que perciben el espacio, el territorio y conciben su identidad.

---

### 2.3. ACTORES SOCIALES Y RECURSOS NATURALES: LAS CONTRADICCIONES PRODUCTIVAS

Para entender el papel de los actores sociales en el manejo de sus recursos naturales es necesario primero partir de una cierta concepción de la naturaleza de la crisis ambiental contemporánea. La actividad económica ha estado ligada desde siempre al entorno natural y social en el que se desarrolla, ya que no se concibe actividad alguna que no interactúe con algún elemento del medio en el que se desenvuelve. Sin embargo, esa relación se ha mantenido dentro de unos límites de equilibrio hasta épocas relativamente recientes. La ausencia de conciencia ambiental ha sido una de las principales razones por las que hasta bien entrado el siglo XX los estudiosos de la economía no hayan abordado en profundidad el análisis de la interrelación economía - ambiente.

El punto de partida para el análisis de la crisis ambiental y el deterioro de los recursos naturales contemporáneos está en el sistema de producción. Mientras la producción precapitalista tiene su límite en la satisfacción de las necesidades y en la reproducción; la producción mercantil para incrementar la ganancia no tiene límite alguno. Esta diferencia, tan sencilla y general, está en la base del agotamiento de los recursos naturales a un ritmo nunca sospechado en la historia de la humanidad; y también de la generación de desechos (contaminación) prácticamente sin límites.

La producción capitalista es una modalidad de producción mercantil con leyes particulares. Una rápida mirada a estas leyes permite mostrar las sólidas interconexiones entre lo social y los recursos naturales. Las leyes más generales que se derivan del movimiento del capital (tendencia al incremento de la velocidad de la rotación del capital para aumentar la ganancia y la tendencia al abaratamiento del capital constante) son la explicación más contundente del avance a ritmos crecientes del capital sobre espacios y materiales de la naturaleza previamente no mercantizados.

El suelo resulta una barrera a la inversión de capital. El carácter privado de su explotación y propiedad, que permite la percepción de una renta, explica por un lado, la tendencia a la privatización y mercantilización de la naturaleza y, por otro, la depreciación de los recursos naturales para lograr ganancias extraordinarias (lo que K. Marx llamó renta diferencial de tipo II).

Adicionalmente, la producción capitalista tiende a la destrucción de la diversidad cultural, pues impulsado por la expansión mercantil, tiende a eliminar otros modos o sistemas de producción a su alrededor (Folladori 1996).

La particularidad de las relaciones sociales que imponen esas mínimas reglas de la producción mercantil capitalista, marca la singularidad de los procesos de constitución de los sujetos sociales. De una u otra forma, el tipo de relaciones de producción condicionan el tipo de respuesta reactiva de unos y otros.

---

Así, frente al deterioro de los recursos naturales y de las bases materiales de reproducción, las ciencias sociales y la economía han optado por tres grandes corrientes explicativas: la economía ambiental, que es la visión neoclásica y keynesiana; la economía ecológica, que busca utilizar las leyes de la termodinámica como criterios orientadores de la organización económica; y la economía marxista, que subordina la relación sociedad - naturaleza a las contradicciones productivas en la sociedad humana.

En este marco, la gestión social del manejo de los recursos naturales implica redefinir los principios políticos que se desprenden de la práctica de la producción de mercancías. Se vuelve imprescindible re - construir los procesos de gestión social de los recursos que se practican en ciertos sectores de la población campesina e indígena de los países andinos, basados en un modo de administración de los recursos distinto de la propiedad individual y de la estricta lógica mercantil.

Entre los cambios políticos y sociales de mayor trascendencia durante las dos últimas décadas en América Latina se encuentran dos procesos que, según los casos, tienden a desarrollarse articuladamente, o a someter su evolución a constantes tensiones y bloqueos. De un lado, el desdibujamiento del estado nacional y sus profundas reformas institucionales que buscan convertirlo en aparatos burocráticos reducidos, pero eficientes. El objetivo último es administrar la inserción de las economías locales en el espectro internacionalizado

de la economía global. De otro lado, la vitalización de los territorios sub - nacionales, las identidades locales y étnicas, el apuntalamiento de las ciudades como espacios políticos por excelencia, y por tanto el surgimiento de actores que pugnan por nuevas formas de gestión política, re - distribución del poder, de los capitales y de la riqueza nacional. El contexto es la apertura externa empujada por la globalización económica y financiera y la apertura interna soportada por los procesos de descentralización en marcha.

Aunque el Ecuador experimentó un prolongado y sostenido período de crecimiento económico entre la post - guerra y el inicio de los años ochenta, sus condiciones sociales han continuado siendo precarias, particularmente en términos de satisfacción de las necesidades básicas, de distribución del ingreso, de propiedad y acceso a los bienes públicos y de generación de empleos. Subsisten la inequidad y la exclusión social, el empobrecimiento y la precariedad. La presión productiva y reproductiva sobre los recursos naturales ha constituido un colofón de la crisis y una consecuencia necesaria de las agresivas políticas mundiales respecto a su uso (Larrea 1995, 2000).

Detrás de este escenario de descomposición política y económica que ha dominado el país durante los últimos años, se han ido generando procesos de cambio político. El Estado, cuestionado por nuevos modelos de desarrollo, no termina de cristalizar los procesos de modernización y transformación en los que se ha involu-

Los actuales modelos de desarrollo revaloran las posibilidades que supuestamente estarían presentes en los *gobiernos locales* como entes operativos y catalizadores del desarrollo local.

crado. Esto ocurre al mismo tiempo que crecen las exigencias de la sociedad civil por institucionalizar nuevos modos de relación y que ha implicado, paralelamente, la emergencia de nuevos actores sociales en un escenario cada vez más complejo.

Los actuales modelos de desarrollo revaloran las posibilidades que supuestamente estarían presentes en los *gobiernos locales* como entes operativos y catalizadores del desarrollo local. Se le atribuye al gobierno local una serie de funciones y roles, que cada vez resultan más complejas, si se tiene una mínima dosis de realismo respecto de la exacta dimensión de los procesos de descentralización. Las miradas optimistas han puesto énfasis en la dotación de capacidades y recursos, que en función de la ola descentralizadora habría reencontrado en las municipalidades una institución especialmente dispuesta y sana para asumir el ideal democrático de una democracia local, cotidianamente participativa y anticipadora de la sociedad moderna.

Existe, pues, un desfase entre las propuestas de descentralización y modernización que emergen desde un Estado *des - institucionalizado* y la necesidad de la sociedad civil de expresar sus posiciones sobre nuevos modelos de desarrollo basados en la participación y la democratización. Ese desfase ha desembocado en la aplicación de políticas *hegemónicas* que, partiendo de las necesidades de múltiples "actores", se han institucionalizado como *políticas de Estado*.

Los problemas del desarrollo no se pueden resolver con modificaciones administrativas, menos

aun con "arreglos institucionales" que, asentándose en las justas desconfianzas de la población excluida, pretenden reforzar el privatismo civil (a nombre de la participación) contra el *Estado* abstracto. Esto desemboca, como salida, en el reino del mercado neoliberal y globalizado y las formas reducidas de la gestión.

Si antes se hablaba de oposición y conflicto, ahora, es indispensable la "participación" de la sociedad civil en un horizonte amplio que la concertación *per se*, genera y propicia. La concertación se termina convirtiendo en la panacea del discurso de la pobreza y el desarrollo. A pesar de las apariencias y de las posibilidades que se abren, las dinámicas de descentralización pueden tener otro enfoque y otro objetivo. En sí, no contradicen el modelo económico en vigencia sino que se basan en sus principios.

Los temas de la descentralización, la participación y la emergencia de movimientos sociales sólidos, paradójicamente, se encuentran en la encrucijada de un escenario de profunda ruptura de los cimientos de la estructura política, de la economía y de la sociedad. Se discuten en el contexto de un Estado desmantelado y de sectores de poder en una clara actitud contestataria frente a los avances que pudieran tener los movimientos sociales en colocar sus demandas en la agenda política nacional.

---

#### **2.4. ACTORES SOCIALES Y RECURSOS NATURALES: POSICIONES Y REACCIONES**

Pero la actitud de los actores ante estas contradicciones productivas y la crisis ambiental resultante no es mecánica. Se han construido distintas visiones para entenderla y distintas estrategias para enfrentarlas. Corresponde, finalmente, examinar brevemente las principales corrientes que surgieron alrededor de estos problemas.

Desde los años setenta se han impulsado proyectos de participación ciudadana en las dinámicas de consulta, planificación y diagnóstico de los procesos de desarrollo local. Lo "participativo" se ha impuesto como lugar común y como condición necesaria para la validez de las propuestas de desarrollo. Sin embargo la "tecnología participativa" no ha logrado poner en cuestión las dinámicas económicas locales, el acceso a recursos, los desequilibrios sociales y ambientales, ni proponer alternativas de desarrollo y de participación real de los grupos organizados en la gestión del desarrollo (Sexton 2002).

A cambio, entender las bases económicas subyacentes a la gestión social de los recursos naturales, es decir entender la gestión como control para el manejo sustentable, conduce a plantear una visión política que se contrapone a las leyes del mercado y permite concebir en el centro de la disputa al poder.

Con los procesos de gestión social se reconoce a los actores y sus territorios y sus derechos de buscar su propio modelo de

desarrollo. El acceso y control de los recursos naturales es un proceso relacionado con el control del territorio, las representaciones de los actores, los espacios y el contexto global y el proyecto de desarrollo que cada sujeto social intenta promover como proyecto político.

Este "marco político" es reforzado por el carácter de las tensiones en torno a los recursos. El concepto analítico de "conflictos entre actores sociales", aplicado a la problemática de los recursos naturales, supone generalmente diferenciar sus intereses en torno a los recursos. Cada grupo se define en su relación específica (económica) con los recursos.

Ser actor no es una simple definición dada a una posible ubicación o relación potencial con respecto al drama de los recursos naturales. Refleja un proceso de adquirir conciencia y asumir el rol. No puede haber actores totalmente inconscientes de su condición.

El territorio, los actores y los recursos naturales se enmarcan en un contexto caracterizado por dinámicas políticas, económicas y culturales contrastantes y crecientes contradicciones sociales. El papel de los recursos naturales a nivel regional y nacional, está en el centro del debate del desarrollo local: de un lado se presenta una corriente favorable al extractivismo, la transformación y degradación de los ecosistemas silvestres, y a la proletarianización, des - ruralización, expoliación y dependencia de las poblaciones campesinas, y de otro lado una corriente que afirma los derechos colectivos de los pueblos a

---

sus territorios tradicionales, las necesidades de preservar el patrimonio de las comunidades, la búsqueda de alternativas de bienestar a partir del reconocimiento de los derechos étnicos y el conocimiento, uso, manejo adecuado y conservación de la biodiversidad. De alguna manera, es una lucha entre lo exógeno (externo) y lo endógeno (interno), entre la sobre - valoración de lo foráneo y un deseo de cotizar lo propio.

Entre las tendencias y contra - tendencias que enfrenta la gestión de los recursos naturales en la región se pueden mencionar las siguientes:

- ❖ La expansión de los modelos de desarrollo nacional, basados en la extracción de recursos naturales y el monocultivo que fortalece una tendencia de deterioro de la base natural de la región. Esta expansión está apoyada por los procesos de globalización económica.
- ❖ Complementariamente, la expansión del proceso colonizador y la consecuente “protreización” del bosque así como la intensificación de la industria maderera y de las actividades mineras que han acelerado la pérdida de bosque natural en grandes extensiones del territorio.
- ❖ La aplicación de los modelos extractivos de producción que ha incidido no solo en la destrucción de los hábitats naturales y ecosistemas, sino también en la erosión de valores culturales de los grupos étnicos de la región. Junto a ello se produce el progresivo

abandono de sistemas productivos tradicionales considerados potencialmente favorables para la sostenibilidad de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad.

- ❖ La tendencia hacia la regulación del orden social por las leyes del mercado que induce a convertir el conocimiento en una mercancía e incluirlo dentro del intercambio comercial por la vía de mecanismos como aranceles, patentes y medidas sobre el acceso a los recursos naturales.
- ❖ El avance de la biotecnología que crea nuevas opciones y alternativas para el aprovechamiento de los recursos naturales, generando tensiones entre quienes los poseen y quienes cuentan con las condiciones para su aprovechamiento y transformación.
- ❖ El proceso de construcción de identidades étnicas y colectivas como actores sociales que emergen en la búsqueda por definir sus propios espacios de representación y significación. Confluyen con intereses nacionales y extranjeros en la región en el marco de la globalización y la apertura económica, que crean nuevos escenarios de conflicto, como la contradicción de intereses en la definición del modelo de desarrollo.

Conviene hacer una distinción entre las nociones de “gestión de los recursos naturales” y “desarrollo sostenible”. El concepto de la *gestión de los recursos naturales*, aunque no es necesariamente estático, puede aludir

---

a una contabilidad de los recursos para sacar el mejor provecho posible y, cuando sea del caso, lograr un adecuado equilibrio entre su aprovechamiento y su conservación. En cambio, el concepto del *desarrollo sostenible* no admite una interpretación estática, aunque evidentemente admite todavía muchas interpretaciones distintas. Los procesos exitosos desarrollados en la región, aunque aislados, tal vez no han sido precisamente ejemplos de la gestión de los recursos naturales, pero han sido procesos de acumulaciones - económicas, sociales, humanas y de recursos naturales.

La gestión de los recursos naturales es un concepto que se presta a la planificación local (y nacional), mientras que el concepto de desarrollo sostenible es una guía para la orientación de las voluntades. Como tal, es un concepto de mayor utilidad para el tipo de política que es más apropiada en universos con un predominio de pequeños productores, un poco más homogéneos, adecuados a la construcción de modelos económicos y políticos endógenos.

Sin embargo, el concepto de la gestión social de los recursos naturales, en términos de la definición de los roles de los actores por sí y para sí, no constituye una herramienta eficaz per se, especialmente cuando no se develan las contradicciones inherentes a los procesos de acumulación de capital.

Desde un punto de vista más estructural, partiendo de las definiciones de sujetos sociales y campo social precedentes, la

*gestión social* se vuelve una herramienta que permitiría el establecimiento de estrategias para la superación de las condiciones causales de empobrecimiento, pero sobre todo contribuiría a facilitar procesos de empoderamiento, es decir de toma de control del uso, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Considerando los recursos naturales como un campo de disputa, como un escenario enmarcado por la lógica neoliberal, en donde los diferentes sujetos y actores se mueven e interactúan bajo distintos intereses es necesario repasar varios factores:

- ❖ La construcción de imaginarios y objetivos sociales, y el papel de los recursos naturales en éstos.
- ❖ Las diferencias económicas locales asociadas con los recursos manejados.
- ❖ La existencia de mercados reales que demandan productos de cada localidad, asociados con un determinado manejo de los recursos.
- ❖ La existencia (aunque sea temporal y funcionalmente) de organizaciones e instituciones locales con la capacidad de responder a, y, en caso necesario, provocar políticas locales y orientar los servicios necesarios para su implementación.

Bajo estas premisas la gestión de los recursos naturales es dialéctica y depende de voluntades dinámicas (en el sentido estricto de cambiantes en el tiempo). La

---

implementación de políticas por lo tanto depende de la capacidad de adaptar los programas a las voluntades existentes, alentando aquellas que más pueden coadyuvar al avance hacia los objetivos políticos. Esta orientación de la práctica política es fundamentalmente distinta a la

basada en la planificación. Una de las razones para las dificultades que los municipios tienen para orientar políticas con respecto a los recursos naturales es que, necesariamente, una parte significativa de la acción de ellos se basa en la planificación instrumental.

### Síntesis

- ❖ Distintos actores han creado distintas visiones sobre la forma de enfrentar la crisis ambiental contemporánea.
- ❖ La gestión de los recursos naturales alude a una concepción utilitaria de los recursos: explotarlos pero que no se acaben.
- ❖ El desarrollo sostenible, en cambio, es una concepción más apropiada para la política y para regiones con predominio de pequeños productores.
- ❖ La gestión social, finalmente, considera estas dimensiones estructurales y políticas del manejo ambiental.

### PARA REFLEXIONAR

- ¿Cómo se configura/constituye un sujeto político frente al estado?
- Defina la noción de poder mediante una lectura de las relaciones entre actores locales.
- ¿Qué diferencias sustanciales se podrían encontrar entre sujeto y actor?
- ¿Qué implica la inserción de un sujeto en la esfera política del Estado?
- ¿Qué implicaciones tiene la participación electoral del Movimiento Indígena?

# UNIDAD TRES

## UNIDAD 3

“Conflictos ambientales y democracia”

Juan Pablo Martines Romero

SENDAS



# INTRODUCCIÓN

---

De forma recurrente y cada vez más visible, lo ambiental y su problemática se ha ido convirtiendo en una preocupación de distintos sectores: estado, sociedad civil, organismos internacionales, partidos políticos. Con distintos énfasis, profundidades y perspectivas se habla del ambiente y del desarrollo sustentable.

Se puede decir también que cualquier enfoque de desarrollo, o cualquier enfoque económico político con credibilidad debe asumir el reto presentado por los problemas ambientales. Lo cierto es que la problemática ambiental está siendo ampliamente difundida y parece ser que los problemas generados en este ámbito a niveles locales, regionales, nacionales y globales son lo suficientemente preocupantes y serios, como para constituirse en una prueba decisiva para el desarrollo actual y futuro (Dryzec 1998).

Estas afirmaciones, nos llevan a ubicar contradicciones y disputas entre el desarrollo actual y lo ambiental, al punto que las preocupaciones y problemas ambientales son vistas como una crisis del desarrollo y no como una simple crisis de los recursos naturales. Aunque esta posición es cada vez más generalizada, eso no significa que sus consecuencias sean plenamente asumidas. Otras perspectivas ubican a lo ambiental, como un lastre o una oposición al llamado progreso humano, una limitación al

desarrollo. De esta forma se instala lo ambiental en la dinámica y conflictiva relación entre la sociedad y la naturaleza. Podemos decir entonces que la problemática ambiental es de hecho un campo de disputas de sentidos, de poderes e intereses. Es un *campo de disputa* socio-político, que se expresa en niveles locales regionales, nacionales y mundiales.

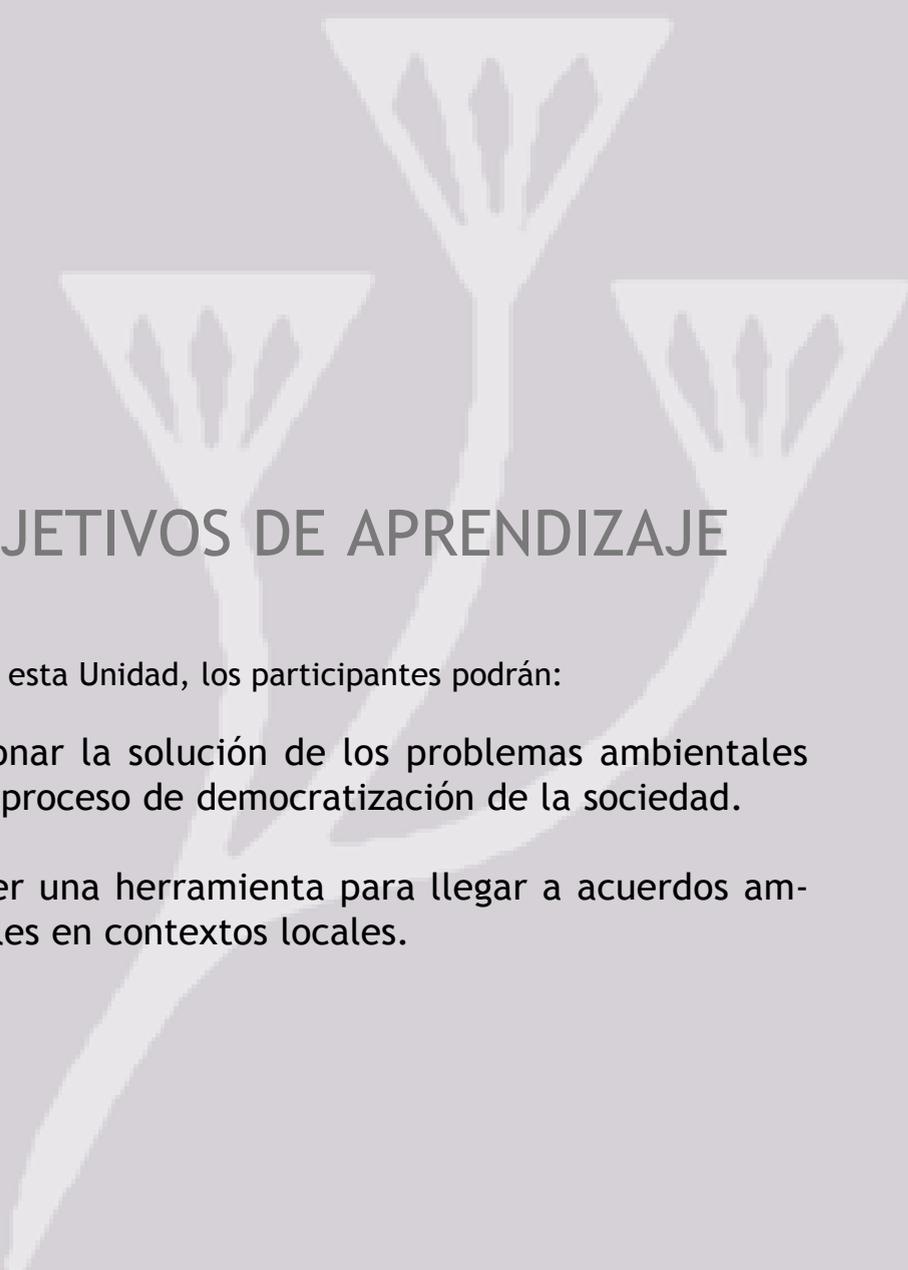
Para profundizar y comprender estos temas recurriremos a dos entradas o ejes temáticos: Democracia y ambiente. Trataremos de ubicar las contradicciones límites y quiebres que las institucionalidades contemporáneas (capitalismo, democracia liberal y estado) generan a la hora de asumir los retos ambientales. El otro eje temático de acercamiento es el de los conflictos. En una perspectiva ambiental y en atención a las características latinoamericanas, Sabatini (1998), señala dos tipos de conflictos: *los socio-ambientales* (en torno al acceso y control sobre los recursos), *los ambientales* (en torno a las *externalidades*). En ambas entradas se ubicarán actores, instituciones, perspectivas y disputas.

Como dice R. Guimaraes (1998) "lo que llamamos el poder de los hombres (humanos) sobre la naturaleza, es el poder del hombre sobre otros hombres usando la naturaleza". También debemos comprender la necesidad de replantear o rever el sentido de democracia que necesitamos,

---

el rol de los actores sociales y la necesidad de su fortalecimiento para animar sus relaciones con otros actores y con la naturaleza. Los conflictos son

consustanciales a las realidades ambientales y de desarrollo: en ellos, en su entramado, los sujetos se fortalecen, participan.



## OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al finalizar esta Unidad, los participantes podrán:

1. Relacionar la solución de los problemas ambientales con el proceso de democratización de la sociedad.
2. Conocer una herramienta para llegar a acuerdos ambientales en contextos locales.

# CAPÍTULO 1

## DEMOCRACIA Y AMBIENTE

---

Los problemas ambientales son cada vez más visibles. En la actualidad se puede afirmar que más que una crisis de los recursos naturales, asistimos a una crisis del modelo actual de desarrollo. Este agotamiento se expresa en el empobrecimiento constante del patrimonio natural y el debilitamiento de la capacidad de recuperación de los ecosistemas; en la debilidad de los sistemas institucionales y de poder que regulan la propiedad, distribución, acceso y uso de los recursos; y en los niveles muy profundos de desigualdad social, que impactan grandemente en las posibilidades de realización humana. De esta forma, en las agendas de diferentes (gobiernos, organizaciones, empresas, instituciones de desarrollo, agencias de cooperación), en distintos niveles y desde distintas miradas, reivindican para sí los temas ambientales, sus formas de entenderlo, y sus potenciales salidas.

Sin embargo, son pocos los avances hacia modelos o propuestas de "sustentabilidad" o de un tipo de desarrollo en que las consideraciones ambientales cuenten de forma profunda. Como dice Guimaraes (1998), "el recetario continua obedeciendo a la farmacopea neoliberal, siguiéndose en la línea de los ajustes estructurales, la reducción del gasto público y de mayor apertura al comercio y las inversiones extranjeras", manteniendo de esta forma la contradicción entre ambiente y desarrollo.

Acercarnos a esta contradicción implica considerar las instituciones dominantes: el capitalismo, la democracia liberal y el estado administrativo. Implica también preguntarnos si la democracia contemporánea es buena para el ambiente, o si un ambiente sano es bueno para la democracia. Atrás está la afirmación de que cualquier enfoque político - económico creíble debe asumir los retos de la problemática ambiental, pues ella es, por su complejidad y gravedad, una prueba decisiva para la sociedad y sus instituciones.

### 1.1. CAPITALISMO

Actualmente el capitalismo comienza a presentar un rostro *ecológico*. Muchas iniciativas productivas, en sus discursos más que en sus actuaciones, incorporan valores ambientales y de conservación. Empresas madereras, petroleras, pesqueras, mineras, etc. anuncian programas de manejo sustentable, evaluaciones de impacto ambiental, mitigaciones que tratan de minimizar los daños creados (no de prevenirlos). El aspecto fundamental es esta suerte de apuesta por un *crecimiento económico verde*.

El sustento intelectual de este *capitalismo ecológico*, es sostener que el mercado es el mejor mecanismo para satisfacer las necesidades individuales, incluyendo las necesidades ecológicas (Dryzek 1998). Los defensores del libre mercado, los economistas de los recursos naturales, los que

---

no aceptan las regulaciones, hablan de las virtudes de la privatización y de la reducción de los desafíos que supone la sustentabilidad al simple campo de la *asignación de precios correctos* a la naturaleza.

En la práctica, esta supuesta racionalidad ecológica del capitalismo es cuestionable, pues en primer lugar *el capitalismo requiere del crecimiento económico para su sostenimiento*. Cuando no hay crecimiento, se reduce la inversión y se entra en un declive económico general. Sin este crecimiento, el capitalismo debe encarar la distribución desigual, el desempleo, la inestabilidad política. Así entonces, no nos debe sorprender que las principales preocupaciones de los gobiernos estén en torno a este crecimiento económico.

Si existen límites ecológicos al crecimiento económico, éstos deberían pesar en algún punto. Los defensores de la economía de mercado niegan el argumento al plantear, de hecho, que la tierra es infinita y que el mecanismo de fijación de precios asegura la ubicación de sustitutos para aquellos recursos escasos. Esto se puede lograr efectivamente de forma parcial, en algunos recursos. Por ejemplo, en el siglo XIX, disminuyó el aceite de ballena pero sus reemplazos fueron rápidamente ubicados. Sin embargo, no existen sustitutos para la capacidad regulatoria (clima, servicios ambientales) de la biosfera en su conjunto o de ecosistemas particulares. Tal es el caso de las consecuencias innegables que se están viviendo en torno al calentamiento global y cuyo principal causante es el

uso de energía a partir de combustibles convencionales.

Una alternativa sería que el capitalismo se replantee su crecimiento hacia actividades económicas que no signifiquen el consumo de materiales o de servicios ambientales o ecológicos. Podría decirse entonces, transitar a un "capitalismo informacional", centrado en la producción, intercambio, difusión de *información*, antes que la producción de bienes materiales (Dryzek 1998). De esta forma se lograría un crecimiento menos destructivo en términos ambientales. Sin embargo, las sociedades que avanzan a esta era de la información, no han eliminado o bajado los niveles de consumo de bienes materiales, aunque en muchos casos consigan exportar los daños ambientales a otras sociedades.

Un segundo argumento contra la supuesta racionalidad ecológica del capitalismo es que *el capitalismo se desentiende del futuro*. Sin las tasas de interés, el capital sería gratis y por tanto el capitalismo sería impensable. La existencia de tasas de interés positivas privilegia el corto plazo y el máximo de rentabilidad, infravalorando así los costos y beneficios futuros. Mientras más alta sea la tasa, menos preocupaciones se tienen por las consecuencias o resultados de largo plazo.

Un tercer argumento es que el capitalismo es *un sistema descentralizado, manejado desde una lógica de interés individuales*. Los mercados carecen de mecanismos adecuados para enfrentar los problemas en torno a bienes colectivos o públicos. El



En la práctica, esta supuesta racionalidad ecológica del capitalismo es cuestionable, pues en primer lugar *el capitalismo requiere del crecimiento económico para su sostenimiento*.

---

interés individual se orienta básicamente hacia el beneficio privado, quedando de lado las preocupaciones por daños o afecciones a terceros y menos todavía los daños a los recursos y servicios ambientales. Se podría afirmar finalmente que en estas circunstancias, las motivaciones por obtener el máximo de ganancias materiales, en un contexto de desregulación, lleva a la destrucción de los recursos colectivos.

Existen ejemplos o intentos de reestructurar los derechos de propiedad con la intención de asignar a cada individuo una porción de propiedad sobre bienes públicos, regular el acceso a recursos, o controlar prácticas como la contaminación. Todo esto necesita o necesitaría la acción regulatoria del Estado. Así entonces, las acciones del capitalismo que afectan la calidad ambiental y que no pueden ser resueltas desde el mercado son trasladadas hacia el gobierno, que por sus características actuales no puede enfrentar adecuadamente (Gligo 1997).

## **1.2. DEMOCRACIA LIBERAL O DEMOCRACIA ACTUAL**

Se la puede definir en "términos de la competencia electoral por los cargos políticos, la oportunidad de ejercer presión popular sobre el gobierno desde la libre asociación, un conjunto de derechos individuales, frente a la actividad gubernamental, garantizados a través de restricciones constitucionales y una política de búsqueda de intereses estratégicos, concebidos al interior de la esfera privada" (Dryzek 1998).

En las últimas décadas los temas ambientales han ganado protagonismo. Los ambientalistas han participado en el entramado de los grupos de interés y han concretado en este tiempo, entre otras cosas, leyes y regulaciones referidos al ambiente (actualmente se está discutiendo la ley de biodiversidad, mientras la Constitución actual incorpora de manera explícita valores ambientales).

Dryzek (1998) plantea que es innegable que la democracia liberal enfrenta y resuelve los problemas ambientales de forma más efectiva que el sistema de mercado, el cual fundamentalmente traslada la resolución de los problemas que crea al sistema democrático. Sin embargo, se sugiere que esta democracia tiene límites importantes en el tratamiento de la problemática ambiental. Entre ello, señalamos los siguientes:

*La distribución del poder en los sistemas democráticos es desigual.* Los sectores empresariales, por sus mismas características, disponibilidad de recursos financieros y avales, poseen una posición de privilegio. Además de esto, el propio gobierno está interesado en la cooperación y apoyo empresarial para la implementación de sus políticas. Incluso se llega a plantear el temor gubernamental de que se pueda ahuyentar la inversión en el caso de que se impongan medidas ambientales que signifiquen restricciones a las iniciativas empresariales.

Entonces, resulta lógico pensar que los sectores empresariales presionen de forma permanente

---

en la dirección de políticas favorables a sus intereses productivos antes que hacia los requerimientos ambientales. Los sectores ciudadanos preocupados de la problemática ambiental (ONG, organizaciones, universidades, etc.) despliegan sus propuestas, sin embargo muchas de ellas se frenan o se diluyen cuando constituyen una amenaza a los intereses productivos y empresariales. Esto aparece con mucha claridad en el caso de los temas petroleros (por ejemplo el oleoducto de crudos pesados, OCP) donde las acciones de reivindicación ambiental, chocaron con los argumentos de desarrollo nacional, productivo y energético manejados desde las empresas y sostenidas por el gobierno.

Así entonces, muchos sectores empresariales despliegan campañas de información y sensibilización que anuncian y anclan en la opinión general el argumento de que las acciones ambientales restrictivas, en último término, reducirían el número de empleos y ahuyentarían la inversión. Este criterio provoca en muchos sectores una suerte de cooptación de voluntades y un importante freno al movimiento ambiental.

Una segunda limitación de las democracias en el tratamiento de los problemas ambientales es que *las democracias liberales, parcelan y desagregan los problemas ambientales* al vaivén de los intereses particulares de los sectores afectados. Por la configuración de las instituciones del sistema, los problemas no son tratados en sus múltiples dimensiones, sectores e intereses involucrados. De esta forma se desnaturaliza la comprensión y

las fórmulas para resolver los problemas o en otras ocasiones se termina confundiendo roles, atribuciones, niveles de resolución y mecanismos de implementación de acciones (Dryzec 1998).

El rédito político en esta democracia, significa dar compensaciones visibles y tangibles a determinados grupos de interés, que en lo cotidiano reivindican intereses sectoriales y/o circunscritos en torno a parcialidades de la problemática del desarrollo. Esto se opone a la complejidad y multisectorialidad de lo ambiental.

Una tercera limitación de la democracia es que *el horizonte de tiempo en la democracia liberal es el corto plazo*, al estar supeditada a las propuestas neoliberales que privilegian esta dimensión temporal. De esta forma los problemas a corto plazo son los que reciben el grueso de atención y la duración del periodo de gobierno es lo que usualmente determina el alcance temporal del tratamiento de los problemas. Es decir, en general no se apunta a políticas de Estado. A esto hay que sumar la lógica reactiva de las acciones o propuestas de políticas ambientales, pues, como se dijo, lo fundamental es el crecimiento económico.

Finalmente, *la democracia liberal, como el mercado, está supeditada al crecimiento económico*. Si hay problemas de crecimiento, esta suerte de bálsamo o disolvente no está disponible para enfrentar las desigualdades distributivas, la reinversión social, las demandas de las colectividades. De esta forma existe el miedo a la recesión y con ello,

---

la democracia liberal termina siendo prisionera del crecimiento económico y ubicando a este como un factor de estabilidad política.

De esta manera, el tipo de democracia imperante está en franca contradicción con el ambiente. Nos referimos a un tipo de democracia centralista, inspirada en una filosofía "mayoritaria", con competencia entre partidos políticos muy parecidos entre sí (en sus formas de actuación) y con crecientes desconexiones con el conjunto de la población y sus demandas así como también con evidentes desencuentros con la problemática ambiental. Esto es claro en el caso ecuatoriano, especialmente en la incorporación de los temas ambientales en las agendas de los partidos políticos.

### 1.3. EL ESTADO ADMINISTRATIVO (BUROCRACIA ESTATAL)

Frente a la necesidad de enfrentar los problemas ambientales, muchos autores y analistas plantean la importancia de la centralización y la regulación, de decisiones seguras y tomadas rápidamente, de gobiernos centrales fuertes, con capacidades y voluntades para otorgar un tratamiento sistemático al tema (Geovanini 1997). Sin embargo, la realidad actual del Estado nos habla de que está prisionero o atrapado dentro de la racionalidad económica de mercado y de la democracia liberal.

Así pues, *el Estado está limitado en su capacidad de respuesta a problemas*. A veces las apuestas políticas y las propuestas traba-

jadas en la alta administración, no se cumplen, pues en los mandos medios de la burocracia no se da una adecuada interpretación, lo que lleva a resultados parciales o no esperados. Esto podría deberse a que las estructuras burocráticas y sus formas de actuación privilegian un tratamiento parcelado y segmentado de los problemas ambientales, lo que hace difícil generar repuestas a problemas complejos. Así también, los aparatos burocráticos actúan bajo una limitada gama de rutinas que resultan insuficientes para aplicar políticas ambientales o de forma general, para convertirse en un real Estado regulador.

De otra parte se puede afirmar que *grandes y centralizadas instituciones, generan grandes y centralizadas soluciones a los problemas*. No siempre consideran las particularidades de las localidades o apelan a soluciones un tanto extravagantes y complejas en su implementación. Por ejemplo, para resolver cuestiones sobre disponibilidad de agua, muchas veces se apela a grandes proyectos de represaamiento y captación, dejando de lado el ataque a las pérdidas en la conducción y el uso indebido de líquido en las localidades.

Otro criterio a considerar es que *la racionalidad administrativa no puede enfrentar la complejidad de los problemas ambientales* por las particularidades de las estructuras del Estado o de los gobiernos locales, y por sus lógicas de funcionamiento. Un problema se dispersa en las distintas divisiones administrativas lo cual resulta ser una separación

---

artificial del problema ambiental. Como resultado, finalmente se tiene un desplazamiento de los problemas hacia otros sectores. Esto es evidente, por ejemplo, en el tratamiento de los desechos sólidos. Se termina ubicando los desechos en otros sitios sin resolver su disposición final. Muchos municipios actualmente se están enfrentando a esta situación: ante la complejidad del problema y la presión social, se ven obligados a soluciones que van más allá de sus estructuras administrativas y burocráticas, abriendo su manejo a una interacción con otras instituciones y con sectores de la sociedad civil.

*El ámbito de la generación de políticas es otra área en la que ocurren contradicciones entre el Estado administrativo y la resolución de los problemas ambientales.* Las políticas ambientales explícitas se generan en los organismos centrales de la

administración como el Ministerio del Ambiente. Pero hay otras políticas, decididas en otros ministerios que finalmente tienen sus impactos ambientales, muchas veces negativos. Las políticas de crecimiento económico y las políticas sociales son las que Mandan. Éstas privilegian el corto plazo y poco o nada incorporan precauciones ambientales. Los gobiernos y sus estructuras privilegian los objetivos económicos y de mercado (Gligo 1997).

Finalmente, *los sistemas jerárquicos obstruyen el flujo de información*, aspecto importante a la hora de resolver los problemas. Por la variedad de instancias, de intereses y de visiones, a pesar de que se hayan constatado los impactos ambientales del desarrollo, a pesar de que se hayan planteado salidas fundamentadas y técnicas, finalmente las decisiones dependen de consideraciones políticas y jerárquicas dejando de lado los argumentos técnicos.



---

## Síntesis

El capitalismo, la democracia liberal y el Estado administrativo tienen dificultades serias para enfrentar los desafíos planteados por la crisis ambiental. Esto ocurre porque:

- ❖ El capitalismo requiere del crecimiento económico para su sostenimiento.
- ❖ El capitalismo se desentiende del futuro.
- ❖ El capitalismo es un sistema descentralizado, manejado desde una lógica de interés individual.
- ❖ En las democracias la distribución del poder es desigual.
- ❖ En las democracias liberales, los problemas ambientales se parcelan y desagregan al vaivén de los intereses particulares.
- ❖ El horizonte de tiempo en las democracias liberales es el corto plazo.
- ❖ El Estado administrativo, por su parte, está limitado en su capacidad de respuesta a problemas.
- ❖ La centralización de las instituciones, suele generar soluciones centralizadas y por tanto inapropiadas a los problemas ambientales.
- ❖ En el Estado administrativo las políticas ambientales están subordinadas a las políticas de crecimiento económico.
- ❖ En el Estado los sistemas jerárquicos obstruyen el flujo de información.

### **1.4. INTERRELACIONES ENTRE LAS INSTANCIAS POLÍTICO - ECONÓMICAS. SUS LÍMITES Y ERRORES**

El capitalismo, la democracia liberal y el Estado administrativo, no están aislados, existen en íntima relación y forman un triángulo que sostiene el modelo de desarrollo actual. Cualquier combinación o modificación parcial en una de las entidades político - económicas puede seguir siendo limitada (Dryzec 1998). Así pues, posibilidades de una mayor apertura de la democracia liberal hacia perspectivas de

más largo plazo y con una mayor participación popular en la resolución de problemas ambientales se topan con una lógica, un andamiaje y un estructura del Estado administrativo que imposibilita o retarda estas ampliaciones, puesto que el Estado está pensado y estructurado desde hace varias décadas, para responder a una lógica y apuesta neoliberal.

De otra parte, se puede plantear que el mercado anula la capacidad de maniobra de la democracia y del estado administrativo,

---

al descartar cualquier acción que limite la rentabilidad de los negocios empresariales (Dryzek 1998). Así, las políticas hacen énfasis en la reactivación económica, el fomento de las inversiones, etc., en tanto que las políticas ambientales se constituyen en una suerte de políticas de segundo orden y en otros casos funcionales a las perspectivas de mercado y de inversión tal como las leyes forestales. Por otra parte, tanto la democracia liberal como el Estado administrativo, tienen una lógica de resolución de problemas a partir de la desagregación de los mismos. Los problemas se desmenuzan, se fragmentan y finalmente se diluyen. Muchas veces esta desagregación analítica responde al peso político de determinados grupos de interés. Las supuestas soluciones se vuelven encubrimiento, se convierten en soluciones parciales o se trasladan los problemas hacia otros sectores (compra de derechos a contaminar, capturas de CO<sub>2</sub>).

Algunos autores como Paehlke (citado por Dryzek 1998), plantean la reducción del Estado a favor de una ampliación de la democracia liberal. Se afirma que la inclusión de temas ambientales explícitos en las agendas políticas de varios países estuvo acompañada de mayor apertura de espacios de debate, de mayor apertura a distintos grupos de interés y a asegurar el derecho a la información.

Otros autores (Helbroner, Ophulus) proponen más centralidad y toma de decisiones en espacios cerrados debido a la conflictividad creciente en lo ambiental, la fragmentación en el tratamiento

de los problemas que hace la democracia liberal. Paehlke, de su parte cree que para confrontar la crisis ambiental es más adecuado "movilizar" la "democracia participativa" que conservar la "administración burocrática centralizada".

Si nos fijamos en el cruce entre capitalismo y burocracia, podemos encontrar posiciones como aquellas que plantean reducir al máximo el poder discrecional de las instancias estatales a favor de las estrategias de mercado (como las tasas o los impuestos ambientales o los derechos de contaminación o en otros casos el impulso de leyes de privatización de los recursos naturales como el agua). Algunas corrientes quisieran incluso la privatización completa de la autoridad encargada de la regulación y la toma de decisiones. Tal podría ser el caso de propuestas de gestión privada de la biodiversidad.

Otros no preferirían ni el mercado descentralizado, ni la democracia liberal descentralizada (Dryzek 1998). Plantean que a través de una calificación científica y técnica, desde la racionalidad estatal, se deben resolver los problemas ambientales, corregir las irracionalidades del capitalismo y finalmente determinar los patrones del uso de los recursos naturales. Sin embargo, pensar en una neutralidad profesional dentro de la institucionalidad estatal es un mito.

En el cruce entre capitalismo y democracia liberal, los argumentos predominantes son ubicados por los grupos ambientalistas, que rechazan el capitalismo

El recorrido efectuado hasta ahora, es un intento de mirar el complejo entramado que explica las contradicciones entre desarrollo y ambiente, y las implicaciones de las tres institucionalidades contemporáneas dominantes.

más o menos radicalmente a favor de mayores espacios de democracia que apunten a resolver los problemas ambientales. En contraposición, Dryzek (1998) ubica a los teóricos de la elección pública y los micro - economistas que combinan un discurso sobre la irracionalidad económica de la política que surge de los grupos de interés (especialmente con relación al dominio de intereses particulares sobre el bienestar social general) con un entusiasmo por la maximización del bienestar generado por la asignación de mercado, una vez que estén claros los derechos a la propiedad privada sobre los recursos. En esta línea es de mencionar la nueva escuela de la "economía de los recursos" que ubica la privatización de los recursos naturales (tierra, agua, etc.) como alternativa, para el "abuso" de determinados grupos de interés, sean cuales fueren, beneficiándose de los juegos políticos y sus réditos.

Los debates continúan en torno a cómo las modificaciones o adecuaciones de estas instancias pueden aportar a enfrentar los retos ambientales. Sin embargo, como se ve, persisten los límites para enfrentarlos. La pregunta que surge es ¿qué otras posibilidades existen, fruto de las contradicciones expuestas? ¿Es posible que se abran otros espacios de democracia? ¿Qué tipo de democracia necesita el ambiente, puesto que la actual no está aportando a la resolución de los problemas?

### 1.5. EL AMBIENTE NECESITA DE LA DEMOCRACIA: ALGUNOS ALCANCES

El recorrido efectuado hasta ahora, es un intento de mirar el complejo entramado que explica las contradicciones entre desarrollo y ambiente, y las implicaciones de las tres institucionalidades contemporáneas dominantes. Desde una mirada de Ecología Política, es necesario un análisis ambiental del sistema político. Lo ambiental no puede reducirse a estilos de vida o al tratamiento de problemas particulares en torno a los recursos naturales. Entonces, si lo ambiental no se reduce a una instancia parcial, se debería trabajar en propuestas de reforma del Estado. A este resultado no se llega mediante atajos, sino a través de una búsqueda de largo plazo, donde la discusión, el debate y la proposición respecto a democracia son fundamentales (Geovannini 1997).

Las posibilidades reales de cambio, las grandes transformaciones estructurales están en ubicar, aquellos sectores del triángulo<sup>3</sup> en los cuales se puede incidir y promover modificaciones y resignificaciones que lleven a modificaciones en las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Las posibilidades de cambio se amplían cuando hay oposición a las estructuras dominantes o cuando se dan confusiones y contradicciones en las propias estructuras dominantes (Dryzek 1998).

<sup>3</sup> Capitalismo, democracia liberal, estado burocrático administrativo

---

James O, Connor, (citado por Dryzec 1998), plantea que las crisis socio - económicas contemporáneas no pueden ser entendidas en términos de fuerzas estructurales impersonales. Estas crisis son parcialmente creadas por intervenciones humanas, que son posibles a su vez por las contradicciones políticas y económicas.

En esta línea, Laclau y Mouffe (1990), al desarrollar criterios sobre el significado contemporáneo de la resistencia política, plantean que la "clase social" ya no es el eje central de resistencia. Reconocen que el capitalismo y el estado de bienestar han generado nuevas formas de opresión en torno a género, ambiente, etnia, edad e incluso la vida misma. Así, cada tipo de opresión contribuye a constituir distintos tipos de sujetos sociales y políticos y no un único y exclusivo sujeto oprimido que reemplazaría al proletariado.

Si se acepta esta realidad variada, múltiple y plural, la consecuencia debe ser la necesidad de una *democracia plural y radical* que acoja una variedad de luchas y reivindicaciones. Todas ellas, sin embargo, deben ser articuladas y no sumadas en el afán de evitar la infinidad de luchas y discursos que lleven a una dispersión y fragmentación de las posibilidades de cambio. Por ello es importante trabajar por superar lo que se conoce como "movimientos monotemáticos" (Geovannini 1997) que actúan y trabajan sobre problemas particulares y que se identifican exclusivamente en torno a estos problemas particulares. Y aquí la afirmación de que lo ambiental no debe entenderse como un problema particular, abre las

posibilidades de superación de estas parcialidades. En efecto, la problemática ambiental por sus implicaciones locales, regionales y globales, y por su complejidad, obliga a superar el sectorialismo. Lo ambiental se instala como un problema político.

Ahora bien, cada uno de estos sujetos sociales y políticos vienen actuando en *la esfera de lo público* con sus discursos y propuestas. Por ello, en este afán de apostar a esta democracia plural y de construir un movimiento social más unificado, es importante considerar a la esfera de lo público como el espacio en el cual los individuos actúen con respeto mutuo, apertura y transparencia en sus relaciones humanas. Así se podrá crear una verdadera opinión pública y, sobre todo, enfrentarse con las estructuras del poder contemporáneo (Laclau y Mouffe 1990).

Detrás de esta idea se halla la consigna de lograr una *redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y de las relaciones dentro de la sociedad*. Lo importante de esta redefinición de la esfera de lo público consistiría en lograr una apertura real a formas comunicativas y una ampliación efectiva de las luchas particulares. Al parecer, en la actualidad están emergiendo nuevos espacios públicos bajo esta nueva óptica. Cuán consolidados y cuán permanentes sean es todavía difícil de decir. Algunas de estas experiencias giran en torno a problemas ambientales como en el caso de los desechos sólidos.

En Cuenca, a raíz de la reubicación del "botadero de basura", se trabajó inicialmente desde

---

una lógica de *Estado administrativo* y basados en la representatividad del Municipio como gobierno local. Sin embargo, luego, por la complejidad del problema se dio apertura a la comunicación entre los sectores, se revaloró la transparencia y el control social. En síntesis, se amplió en la práctica el sentido de la esfera pública, el sentido de la democracia. La actuación del sector ciudadano, especialmente de aquel en el cual se instalaría el nuevo "relleno" modificó la relación con el gobierno local. De esta forma, se produjo una apertura política entre el gobierno local y un espacio público inicial más autónomo. Las autoridades reconocieron, por la fuerza de los hechos, que el conocimiento técnico, respaldado por la autoridad legal es insuficiente y que el aporte y participación de la sociedad civil informada resulta necesaria.

Esta interacción no establece límites a los tipos de valores o intereses en juego. Sin embargo, *los intereses generalizables a todas las partes implicadas tienen un poder persuasivo mayor que los intereses particulares*. En este sentido puede ser pertinente señalar que en un contexto ambiental, los intereses generales normalmente se refieren a los bienes públicos (agua, aire, paisaje, ecosistemas, pesca). De esta forma, los problemas ambientales, contribuyen también a generar unidad en los discursos. Fortalece a los movimientos sociales en su afán de una nueva etapa de relación con el Estado, de redefinir la democracia y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

Otra consideración importante en esta perspectiva de democracia plural, es *preguntarnos si es posible relegar la participación al papel de control "a posteriori" de aquellas actuaciones que generan o implican problemas ambientales*. Cuando se concentra la actuación social en el momento de la sanción, de la denuncia, de la tributación, compensación o en general de la mitigación, podríamos decir que la participación de los ciudadanos o la actuación pública se reduce al tema de "castigar" después de que se ha realizado el perjuicio ambiental.

Volvamos un momento al ejemplo de la instalación del relleno sanitario. La acción ciudadana y su interrelación con el gobierno local se anticipó a los potenciales efectos ambientales desde las etapas de preparación, operación y abandono del relleno. Sentó las bases de una acción directa. Amplió, en la práctica, el sentido de la participación. Implicó un rol más activo de propuesta, contraloría, asunción de responsabilidades y de negociación. Significó también, ampliar el tratamiento de la propuesta hacia espacios más allá de los comités técnicos especializados en los que se acaba por delegar el poder de actuación y decisión.

Así también, con esta perspectiva de ampliación de la participación y en el afán de encontrar soluciones preventivas, también se puede estar contribuyendo a evitar perjuicios a la democracia y la calidad de vida. En efecto, ante iniciativas de sanción y vigilancia, muchas veces los

---

trabajadores que se benefician de las actividades productivas con potenciales perjuicios ambientales se ven obligados a defender la iniciativa potencialmente contaminante como si fuera propia, llevando así al debilitamiento de la sociedad civil.

En este sentido es importante la ampliación de la visión de los movimientos ambientales. La contradicción entre ambiente y desarrollo no depende sólo de soluciones técnicas sino también de los cambios sociales. De esta forma, los movimientos ambientales han contribuido a una concepción diferente de la democracia. Es ante todo un problema político y no un problema de conocimientos y conciencia en el que la sensibilización de la gente sería la solución (Giovannini 1997).

*Una democracia plural y participativa como ésta, necesariamente debe ubicarse en lo territorial - local.* La problemática ambiental tiene dimensiones locales, regionales y globales. Por eso lo ambiental no debería ser invocado como un pretexto para un nuevo o remozado centralismo. Es indispensable que una nueva democracia se apoye en esta dimensión local- territorial, que lleve entonces a un reflujó de abajo hacia arriba, de la

periferia al centro. En el Ecuador es aún más pertinente plantearlo, pues los procesos de descentralización que se han empujado desde el Estado han tenido un énfasis administrativo y de traslado de competencias, mas no de poderes. En efecto, *basarse en esta dimensión local exige considerar que participación y democracia van más allá del momento del voto.* El sufragio es el inicio de una actuación más directa de los ciudadanos en espacios públicos como asambleas ciudadanas, cabildos, veedurías, estudios de impacto ambiental, consultas, etc.

En resumen, lo que se plantea es la democratización en todos los niveles, tanto en los espacios públicos autónomos conformados por estos nuevos movimientos sociales, como en los espacios del Estado que tienen tantos límites en su actuación. Es, pues, una democratización de la sociedad civil y del Estado. Lo ambiental se entiende como una relación diferente entre la sociedad y la naturaleza, un equilibrio redefinido entre las actividades de los humanos y los recursos de la tierra. Partir de las sociedades, de las poblaciones, de los ciudadanos y del papel que puedan cumplir los gobiernos locales y su institucionalidad resulta decisivo (Geovannini 1997).



# CAPÍTULO 2

## LOS CONFLICTOS SOCIO - AMBIENTALES

---

El análisis de los conflictos es una entrada importante para entender las formas, relaciones y tensiones actuales entre sociedad y naturaleza. A la vez puede ayudar a elaborar lineamientos para una redefinición básica de relaciones en la perspectiva de una *reapropiación social* de la naturaleza sustentada en la democracia participativa, la sustentabilidad ecológica y la racionalidad ambiental (Leff 2002). Se puede decir que los conflictos socio - ambientales, al ser ante todo *sociales*, pueden ser también formadores de actores (Ortiz 1998).

El ambiente es el amplio escenario en el cual se desarrolla la vida humana, las relaciones y procesos económicos, sociales, políticos, ecológicos, tecnológicos y culturales. En los temas ambientales juegan la satisfacción o insatisfacción de las más amplias y básicas necesidades humanas y el nivel y calidad de vida. El ambiente y los recursos son escenario de conflictos. La búsqueda de una gestión más racional, equilibrada y sustentable del ambiente, lleva a conflictos, pues allí se enfrentan intereses, percepciones, objetivos de distintos actores sociales que reivindican y pugnan por el acceso, control, apropiación, uso y beneficio de estos recursos, ecosistemas y los servicios que generan (Guerrero 1998).

Ambiente, estado y sociedad civil, en la actualidad constituyen vértices importantes en la gestión ambiental desde una posición más allá que técnica o tecnológica. Esto se evidencia en la incorporación que hacen los estados de la temática, así como la mayor y creciente actuación ciudadana en la problemática. Si bien esto es reciente, no deja de ser importante señalar que poco a poco, a través de esta realidad conflictiva, se están tocando aspectos como la calidad de vida, satisfacción de necesidades y desigualdades sociales. Se están cuestionando las relaciones de poder, se están redimensionando conceptos como participación, ciudadano, consumidor. Se están ubicando los límites del manejo actual de los recursos y ecosistemas.

Así también, hay una clara relación entre el deterioro de la calidad de vida y los conflictos como consecuencia de la consolidación de la globalización en general y de las medidas de ajuste estructural en particular. Esto tiene graves consecuencias sociales, económicas, políticas y ecológicas pues favorece a sectores monopólicos interesados sobre todo, en el crecimiento y concentración económica.

En realidades como las nuestras, los conflictos tienen su raíz en causas históricas y estructurales,

---

signadas por la dominación, relaciones verticales de poder, marginación, asimetrías y desigualdades sociales. Por ello, cualquier referencia a conflictos no debe olvidar ese contexto general.

De esta manera, en los conflictos ambientales, no sólo están en juego las posibilidades de crecimiento económico, también está la suerte del ambiente y sus recursos, la calidad de vida de las poblaciones y actores, los sistemas de vida y las economías locales, la sobre - vivencia de las culturas locales (Sabatini 1998).

La emergencia de esta perspectiva de conflictos hace que emerjan las fisuras y la crisis de la institucionalidad del Estado para enfrentar y resolver los problemas ambientales. Por una parte, se constata la debilidad de la presencia del Estado y, por otra parte aparece una evidente incapacidad y voluntad de resolver o de contribuir a una adecuada y oportuna solución a los conflictos. Los énfasis de las políticas estatales y las propuestas de desarrollo siguen centrados en apuestas económicas, en procesos de desconcentración y debilitamiento del Estado como actor regulador del desarrollo.

En nuestro contexto local, las consideraciones culturales son básicas para entender las dinámicas de las relaciones locales y los formas de procesar las diferencias, oposiciones y colaboraciones. Sin embargo, en una perspectiva de gestión ambiental, todavía hay dificultades para

sentar en la misma mesa a los distintos actores para ejecutar acciones o para resolver conflictos.

De esta forma, *los desafíos que plantean los conflictos desde una perspectiva ambiental refieren ante todo a la complejidad, especificidad cultural y las peculiaridad de nuestras formas políticas y sociales.* Por ello, es importante detallar algunas dimensiones como su conceptualización, sus relaciones con la pobreza y con el desarrollo sustentable, entre otros. Así también, es importante en este desafío considerar la dificultad y resistencia de aceptar a los conflictos como consustanciales a las realidades sociales, esto estaría originado en nuestra cultura verticalista y centralista. La otra arista a considerar es el carácter político redistributivo y formador de actores que tendrían los conflictos, que es aun más claro por las evidentes desigualdades sociales de nuestras sociedades y la movilidad social que está emergiendo a partir de la vivencia de los problemas ambientales (Sabatini 1998).

## **2.1 ACERCAMIENTO GLOBAL A CONFLICTOS DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL**

Revisemos brevemente la conceptualización sobre conflictos, desde una mirada ambiental o más bien socio - ambiental. Y aquí es importante ubicar los esfuerzos que se realizan para transitar de una concepción funcionalista<sup>4</sup> sobre el tema hacia una mirada socio - política y que

<sup>4</sup> Interpretarla y tratarla desde una óptica instrumental y homogenizante que no da cuenta de los detalles de las particularidades de nuestras localidades.

---

recupera o capta las peculiaridades de la realidad local y latinoamericana. En este afán disponemos de los trabajos de Pablo Ortiz (1998), Patricio Guerrero (1998) Francisco Sabatini (1998), entre otros.

Ubicar esta dimensión de lo socio - ambiental, también da cuenta de la fuerte relación entre conflictos ambientales y conflictos sociales, de sus implicaciones políticas, de las dimensiones redistributivas y de la dimensión de lo cotidiano.

En el ánimo de aportar para delinear orientaciones de acción, de trabajar hacia esta redefinición de la relación estado - sociedad civil, de aportar para democratizar todos los espacios posibles (democracia plural y participativa) resulta interesante, como lo plantea Sabatini, F (1998), *diferenciar conflictos socio - ambientales y conflictos ambientales*. Los primeros dan cuenta de las disputas causadas por el acceso, control y beneficio de los recursos del ambiente, como tierra, agua, minerales, etc. En tanto que los segundos se centran en las llamadas *externalidades* o "efectos externos" que se derivan de las actividades (sobre todo productivas) que se desarrollan en una determinada localidad.

Los dos tipos de conflictos son ante todo conflictos distributivos, aunque de distinta clase (Sabatini 1998). Los socio - ambientales dependen de las dificultades de establecer o definir la propiedad sobre los recursos, en tanto que los ambientales dependen de la dificultad de que las *externalidades* sean

asumidas por aquellos que las producen. De otra parte, los dos tipos de conflictos pueden ser independientes entre sí. Una disputa por la propiedad de un recurso no implica que también lo haya por las "externalidades" que produce su uso y viceversa. Pero tampoco puede descartarse la posibilidad de que los dos tipos de conflictos ocurran de forma simultánea.

Cuando grupos locales (indígenas, campesinos, especialmente) se oponen a la instalación en su territorio de una actividad productiva (maderera, petrolera, minera, agro - exportadora, en menor grado) se pueden estar reivindicando los derechos de *propiedad ancestral* sobre los suelos y el control de su territorio, así como de sus formas de supervivencia o de vida. De igual manera, se puede estar tratando de evitar la potencial degradación de los recursos y del medio en general que generarían estas actividades productivas. En cambio, grupos ambientalistas, que también se pueden oponer a estas iniciativas productivas, sobre todo aparecen preocupados sobre los *efectos* de estas actividades en la calidad, estado y conservación de los recursos o los ecosistemas (véase caso de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados y su paso por ecosistemas de importancia o con status de protección y conservación, como la región de Mindo). Como vemos, no es raro que distintos actores actúen en forma paralela sobre un mismo conflicto.

En esta realidad de conflictos, no siempre es sencillo definir los derechos de propiedad sobre un

---

recurso, por ejemplo: en las actividades mineras mientras el suelo es propiedad individual o comunal, el *subsuelo*, es propiedad del Estado y lo puede conceder para su explotación. Esta suerte de separación o independencia de recursos, que no existe en la naturaleza, es una fuente de conflictos.

De igual forma, es difícil hacer valer los derechos de propiedad comunitaria o colectiva sobre orillas de mar, playas, ríos, lagos cuando las tierras aledañas están bajo propiedad privada. También es difícil ejercer derechos individuales sobre el agua en forma separada de la propiedad de la tierra sobre las que escurren las aguas. Estas dificultades, obligan a establecer normas para garantizar el acceso a los recursos o a establecer compensaciones cuando se estén afectando los derechos de terceros. En el caso del agua, por ejemplo, existe la servidumbre de paso, que ayuda a la resolución de los conflictos por el acceso, control y beneficio de los recursos (Sabatini 1998).

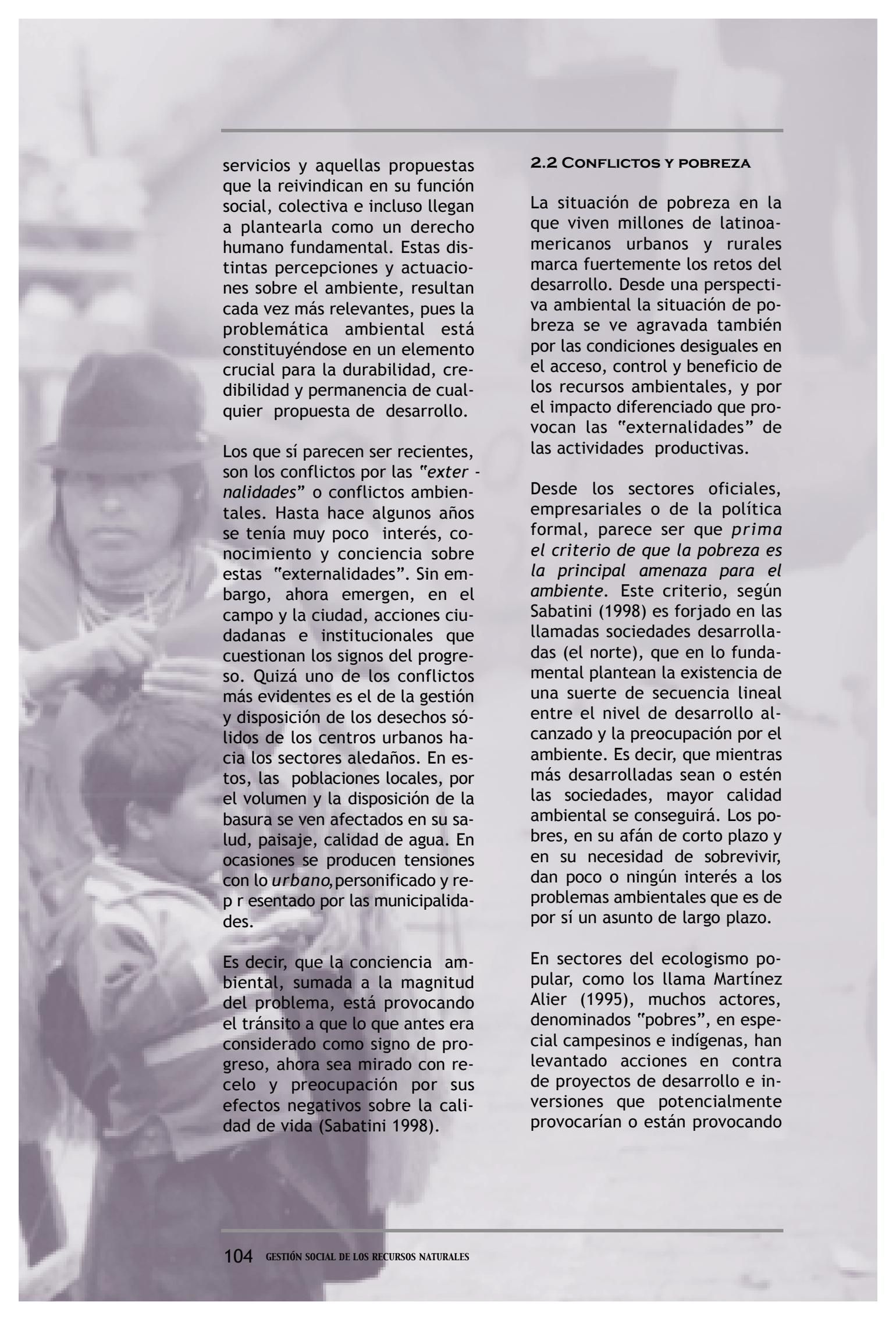
Pero, ¿qué tan nuevos son estos conflictos? Ortiz y Varea (1995) sostienen que los conflictos por los recursos naturales son consustanciales a las realidades locales, por tanto estos conflictos socio-ambientales no son nuevos. Más bien el estado actual del supuesto desarrollo económico, los imperativos de crecimiento económico y el desarrollo de la globalización están llevando a la reestructuración de la institucionalidad política y económica y a una suerte de penetración y/o incorporación de nuevas actividades a esta dinámica económica

global. Ello significa la incorporación por ejemplo de áreas naturales antes no consideradas a actividades productivas, con su consiguiente conflictividad, cambios en los sistemas de prestación de servicios básicos, cambios en los sistemas de seguridad.

*Pero actualmente los conflictos socio-ambientales son más que simples disputas por la propiedad de los recursos* (Sabatini 1998). Por las características de los actores de la sociedad civil (especialmente campesinos e indígenas): su movilidad, su articulación, sus propuestas, se puede decir que *también están en disputa las percepciones, valores y los sobre-entendidos socio-ambientales y culturales*. Véase, por ejemplo, la Constitución ecuatoriana respecto a los derechos colectivos, las circunscripciones territoriales, o las propuestas sobre políticas de agua, desde sectores campesinos e indígenas, que reivindican la importancia de las aguas sagradas, vistas como valores de identidad y de reivindicación de un tipo de relación con el medio natural más allá del simple recurso. Podríamos decir que ambiente también es considerado como un espacio de vida.

De otro lado, están las percepciones y valoraciones de los recursos en su dimensión únicamente económica. Al respecto los distintos aparatos normativos existentes y en elaboración, aseguran también esta dimensión e incluso, quieren avanzar hacia una total supremacía del mercado. Las actuales discusiones respecto a la gestión del agua giran en torno a posiciones como la privatización del recurso y sus

De igual forma, es difícil hacer valer los derechos de propiedad comunitaria o colectiva sobre orillas de mar, playas, ríos, lagos cuando las tierras aledañas están bajo propiedad privada.



---

servicios y aquellas propuestas que la reivindican en su función social, colectiva e incluso llegan a plantearla como un derecho humano fundamental. Estas distintas percepciones y actuaciones sobre el ambiente, resultan cada vez más relevantes, pues la problemática ambiental está constituyéndose en un elemento crucial para la durabilidad, credibilidad y permanencia de cualquier propuesta de desarrollo.

Los que sí parecen ser recientes, son los conflictos por las “*externalidades*” o conflictos ambientales. Hasta hace algunos años se tenía muy poco interés, conocimiento y conciencia sobre estas “*externalidades*”. Sin embargo, ahora emergen, en el campo y la ciudad, acciones ciudadanas e institucionales que cuestionan los signos del progreso. Quizá uno de los conflictos más evidentes es el de la gestión y disposición de los desechos sólidos de los centros urbanos hacia los sectores aledaños. En estos, las poblaciones locales, por el volumen y la disposición de la basura se ven afectados en su salud, paisaje, calidad de agua. En ocasiones se producen tensiones con lo *urbano*, personificado y representado por las municipalidades.

Es decir, que la conciencia ambiental, sumada a la magnitud del problema, está provocando el tránsito a que lo que antes era considerado como signo de progreso, ahora sea mirado con recelo y preocupación por sus efectos negativos sobre la calidad de vida (Sabatini 1998).

## 2.2 CONFLICTOS Y POBREZA

La situación de pobreza en la que viven millones de latinoamericanos urbanos y rurales marca fuertemente los retos del desarrollo. Desde una perspectiva ambiental la situación de pobreza se ve agravada también por las condiciones desiguales en el acceso, control y beneficio de los recursos ambientales, y por el impacto diferenciado que provocan las “*externalidades*” de las actividades productivas.

Desde los sectores oficiales, empresariales o de la política formal, parece ser que *prima el criterio de que la pobreza es la principal amenaza para el ambiente*. Este criterio, según Sabatini (1998) es forjado en las llamadas sociedades desarrolladas (el norte), que en lo fundamental plantean la existencia de una suerte de secuencia lineal entre el nivel de desarrollo alcanzado y la preocupación por el ambiente. Es decir, que mientras más desarrolladas sean o estén las sociedades, mayor calidad ambiental se conseguirá. Los pobres, en su afán de corto plazo y en su necesidad de sobrevivir, dan poco o ningún interés a los problemas ambientales que es de por sí un asunto de largo plazo.

En sectores del ecologismo popular, como los llama Martínez Alier (1995), muchos actores, denominados “*pobres*”, en especial campesinos e indígenas, han levantado acciones en contra de proyectos de desarrollo e inversiones que potencialmente provocarían o están provocando

---

problemas ambientales. Al respecto, en nuestro país hay un sinnúmero de acciones populares o ciudadanas que lo confirman. En zonas rurales se producen protestas en contra de las actividades petroleras y mineras, defensa de áreas naturales protegidas, protestas contra actividades productivas a gran escala (madereras, camarónicas, florícolas). En zonas urbanas se pueden mencionar movilizaciones vinculadas a las actividades industriales (cementeras); protestas, movilizaciones y transacciones en torno a la disposición final de desechos sólidos (de botaderos a rellenos sanitarios). Estas constataciones impugnan la tesis según la cual se culpa a los pobres de ser los causantes de la degradación y la crisis ambiental (Varea 1997).

A pesar de eso, sí se puede decir que la pobreza "suele favorecer situaciones de verdadera complicidad contra el ambiente entre poblaciones pobres que requieren y buscan oportunidades de empleo y mejoras económicas y empresas y gobiernos que principalizan las apuestas de crecimiento económico por sobre requerimientos ambientales" (Sabatini 1998). Pero entonces. ¿Cómo explicar la actuación de los sectores populares que se movilizan y están en la práctica reivindicando valores y demandas de corte ambiental?

Uno de los elementos que ayuda a comprender mejor esta relación dinámica entre pobreza y ambiente sería la forma particular en que se relacionan las poblaciones locales con los recursos y los ecosistemas. Significa tomar en cuenta características

culturales, percepciones, formas de apropiación y relacionamiento con los recursos. Estas relaciones existen dentro de un sistema territorial, visto no solo como un espacio objetivo, sino también como un espacio vivido.

De esta forma, por ejemplo, en una localidad donde existen poblaciones indígenas o grupos de antigua ocupación, esta relación con la naturaleza puede ser vista dentro de un sistema de vida, dentro de un territorio vivido, dentro de una estructura de economía local, dentro de un sistema de identidad local. Mientras que para actores de reciente incorporación a la localidad, o colonos la relación con los recursos y ecosistemas puede ser vista más bien desde una perspectiva de "recurso aprovechable" (Martines 1998).

Así entonces, frente a una propuesta productiva o la instalación en la localidad de una actividad económica, las respuestas pueden ser variadas y hasta contrapuestas. Mientras unos pueden presentar reparos y resistencias al verlas como amenazas reales a la supervivencia local (contaminación, afección a los recursos de uso en sus actividades diarias, cambios culturales), otros pueden mostrar posiciones de indefinición y hasta de apego (por la generación de empleo, por ejemplo) (Sepúlveda y Geisses 1995, citado por Sabatini 1998).

Este tipo de situaciones implica un gran reto en su manejo: cómo fortalecer los actores e identidades locales y cómo a partir de ellas se puede movilizarlos en defensa de su ambiente, de su localidad, sin que esto signifique

---

la prolongación de los estados de pobreza, de marginación, homogenización y desestructuración local que la globalización y su penetración está provocando en todos los rincones del mundo.

Una clave, según Sabatini, está en la posibilidad de transitar desde las "identidades fortalecidas por el aislamiento y la falta de oportunidades", comunes en los sectores pobres y sobre todo rurales, a "identidades territoriales fortalecidas por una elección consciente". Tal parece ser el caso de lo que ocurre dentro de los procesos de descentralización, en donde experiencias alternativas de relación entre sociedad civil y sociedad política van dando señales de esta posibilidad de tránsito.

Las características y particularidades culturales de una localidad resultan importantes a la hora de fijarse nuevas posibilidades de desarrollo e integración y de enfrentar la problemática ambiental. Es decir, el tránsito por modelos de desarrollo económico social, político y ambiental, que no signifiquen "avasallamiento cultural y pérdida de identidades". Esto último resulta importante en la perspectiva de movilización de la gente en defensa de lo ambiental y de la calidad de vida (Sabatini 1998).

En otro orden de cosas y continuando esta revisión de la relación pobreza - ambiente, se puede decir que hay que considerar dos niveles:

1. El referido a la distribución, acceso, control y beneficio social de los recursos del ambiente. Dicha distribución, actualmente es inequitativa. Margina y "reduce" a los pobres a terrenos pequeños o a condiciones ambientales de degradación y riesgo. Estas desigualdades están relacionadas con las estructuras sociales y de poder prevalentes, que resultan ser procesos históricos de larga data y que en el presente se mantienen y ahondan en medio de los imperativos del mercado y del crecimiento económico. Actualmente esto se complica con la desregulación de los mercados y el debilitamiento de los mecanismos de regulación ambiental.

2. El referido a la degradación ambiental que la misma pobreza genera. Ello es más claro en aquellas economías campesinas que por su nivel de precariedad, desestructuración y marginación tienen que usar tierras degradadas o "echar mano" de prácticas o formas de gestión que implican degradación (monocultivos). Con esto verificamos una suerte de círculo cerrado. Los procesos de marginación social, económica y política de estos sectores, amplifican el efecto degradante de la pobreza.

Los dos niveles descritos son fuente de conflictos: tanto el acceso a recursos (en cantidad y calidad), como las "externalidades" creadas en una localidad.

---

## 2.3 CONFLICTOS Y DESARROLLO SUSTENTABLE

El *desarrollo sustentable*, en su versión más extendida, legitimada y asumida en los discursos y propuestas del Estado, de las organizaciones, de las instituciones de desarrollo, de las agencias de cooperación y del común de los ciudadanos, postula como idea central la combinación entre crecimiento económico y conservación ambiental.

Sin embargo, también aquí, hay grupos de opinión como los neoliberales y los ecologistas extremos que tienen argumentos contrapuestos en torno al desarrollo. Si se realiza una mirada breve de estas posiciones, da la impresión que se estarían privilegiando aquellos conflictos en torno al acceso y distribución de los recursos (criterios de propiedad) y dejando en un segundo plano el tema de las "externalidades" (Sabatini 1998). A continuación algunos detalles de estas posturas.

### 2.3.1. LA PERSPECTIVA NEOLIBERAL SOBRE EL AMBIENTE

Las posturas neoliberales asumen que el crecimiento o desarrollo económico facilita la resolución de los problemas ambientales. El discurso neoliberal sostiene que la degradación de los recursos no es el resultado de la acumulación del capital, ni de las fallas del mercado, sino más bien por la falta de asignación de derechos de propiedad y precios a los recursos naturales (Leff 2002). También se sostiene que el excesivo intervencionismo del Estado es otro de los factores explicativos de los problemas ambientales y del desarrollo.

Planteado así, esta postura enfatiza los conflictos socio-ambientales (por el acceso y control de los recursos) y deja de lado los conflictos ambientales (por "externalidades"). Para los adeptos a este enfoque, la "inexistencia de precios, producto principalmente de la indefinición de derechos de propiedad, provoca la sobre-explotación de los recursos y las consecuentes "externalidades" negativas para un sector" (Larraín y otros 1995, citado por Sabatini 1998). De esta manera, para hacer efectivas las preocupaciones ambientales y las acciones de conservación y cuidado de los recursos es necesario que se clarifiquen los "propietarios privados". La problemática ambiental se reduce a dos posibilidades: la propiedad privada y la situación en la que no hay propietarios bien definidos.

A pesar de ello, esta postura reconoce que es difícil establecer derechos de propiedad para recursos como el aire y por ello, es necesario que el Estado intervenga en el mercado mediante regulaciones. Así entonces, hay que definir responsabilidades y costos en relación a las "externalidades" que se generen, pero sobre todo y en perspectiva de las políticas ambientales, se propone establecer derechos de propiedad sobre los recursos (Leff 2002).

En síntesis, la definición de derechos de propiedad privada sobre los recursos naturales estaría apuntando a resolver los conflictos por el control de estos recursos, y de paso también aquellos conflictos planteados por la distribución de las "externalidades".

---

Sin embargo estas propuestas, tienen sus problemas:

1. No siempre es posible asignar derechos de propiedad a los recursos, por ejemplo al aire, o a la luz solar. Por lo tanto tampoco sería posible asignar costos a las "externalidades" que se puedan producir en estos recursos, fruto de actividades humanas: polución, contaminación con gases de las industrias, automotores.
2. A pesar de existir derechos de propiedad definidos sobre recursos naturales, igualmente se pueden generar "externalidades" y conflictos. Muchos propietarios, tienen un afán eminentemente productivo y económico, o por su falta de conciencia ambiental o por otras prioridades, no están interesados por las "externalidades" que pueden o provocan sus acciones en sus propiedades o en las de otros (contaminación de cursos de agua, contaminación y deslizamientos de suelos, etc.)
3. No es fácil hasta ahora, definir y cuantificar las "externalidades" y cómo son asumidas por los agentes que las producen (cuál es el costo real o justo de las "externalidades", cómo se fijan las tasas de contaminación, los derechos a contaminar, etc.)

todo una decisión basada en el cálculo político y en las relaciones de poder existentes entre los actores: personas, empresas, Estado, instituciones, organizaciones, cuyos intereses están en disputa. En lo cotidiano, la distribución de las "externalidades" ambientales, afecta sobre todo a los grupos más pobres y vulnerables, de esta manera no es solo un problema técnico. La distribución social de las "externalidades", puede "ser vista también como un mecanismo reproductor de desigualdades sociales". Esto ayuda a explicar el poco o relativo interés de asumir estas "externalidades" o avanzar en cambios en los patrones de producción (Sabatini 1998).

Otra crítica a esta visión neoliberal sobre los recursos naturales deriva de la relación entre derechos de propiedad y conservación. Hay sectores y personas que no son propietarios de recursos o ecosistemas. A pesar de ello tienen un nivel de conciencia y preocupación ambiental que les lleva a emprender acciones de conservación. La propiedad privada no es la única forma de generar esta preocupación. En la actualidad se están dando experiencias de manejo y gestión comunitaria. En ellas, sobre la base de acuerdos con el Estado, o con organizaciones de cooperación, se asigna la responsabilidad de la gestión ambiental y los resultados son alentadores. Así, pues, "hay formas intermedias de propiedad entre lo privado y lo sin dueño", que pueden cumplir de buena manera con los retos ambientales. La proliferación de dueños no asegura la conservación de los recursos.



Hay sectores y personas que no son propietarios de recursos o ecosistemas. A pesar de ello tienen un nivel de conciencia y preocupación ambiental que les lleva a emprender acciones de conservación.

Pero estos aparentes problemas técnicos no son los únicos o fundamentales. La identificación de una "externalidades" y su disposición para que sea asumido por aquellos que lo generan es ante

---

Otra objeción a esta propuesta tiene que ver con la equidad social. Al prevalecer el criterio de derechos de propiedad privada como fundamento de política ambiental, se estaría favoreciendo a sectores y personas con mejores condiciones económicas, relegando y perjudicando a sectores más pobres, que es donde también se concentran las "externalidades" ambientales (Sabatini 1998).

### **2.3.2. LA PERSPECTIVA DEL ECOLOGISMO EXTREMO**

Una característica de este sector de opinión es la negación de las posibilidades de negociación y transacción con otros sectores y actores del quehacer ambiental, económico y de desarrollo. "No se deberían buscar salidas negociadas a los conflictos. El Estado debería intervenir para enfrentar con fuerza las pretensiones empresariales". Esta postura, como lo manifiesta Sabatini, tendría detrás una mezcla de purismo ideológico. El ambiente no se vende ni se transa, pero a la vez tendría un matiz utilitarista. Por intermedio de los conflictos se pueden estar acelerando o profundizando las contradicciones sociales.

Otro elemento característico de esta perspectiva, es la importancia primordial que se daría a los conflictos socio - ambientales (por la acceso y control de los recursos), por estar vinculados de forma más fuerte a aspectos estructurales del desarrollo actual, y que fruto de su manejo podrían incrementar las contradicciones y abrir brechas para modificaciones del modelo. En cambio, los conflictos en torno a

las "externalidades" (ambientales) tienen una valoración más *tecnicista*.

Sin embargo, la emergencia actual de sectores ciudadanos variados que reivindican y enfrentan problemas parciales dan cuenta de la complejidad de las reivindicaciones que aparentemente no son estructurales o de tinte político. Sin embargo, ellas van configurando o estructurando actores locales fortalecidos a partir de la participación y gestión de este tipo de conflictos. Se va generando un tipo de política más cercana a la vida cotidiana.

A pesar de ello, estos sectores o movimientos son reactivos o generados en torno a problemas concretos, que no necesariamente plantean planes de transformación estructural. El reto que se abre es justamente mostrar la estrecha relación o las vinculaciones estructurales que tienen los conflictos por "externalidades". Es decir, tener una táctica que conduzca a movimientos más unificados en torno a reivindicaciones más completas y estructurales. De esta forma se podría aportar a superar las múltiples pero aisladas reivindicaciones sociales, entre ellas, las ambientales.

Finalmente, la distribución del poder y del ingreso resultan ser relevantes para la resolución de los conflictos ambientales y socio - ambientales. En último término los dos son conflictos político - distributivos. La importancia que tienen estos conflictos en términos políticos, de movilidad social y de fortalecimiento de actores está provocando

---

cambios en los estilos de gestión pública y hasta pueden significar aumentos del poder de decisión, influencia y contraloría sobre acciones o iniciativas de desarrollo. Estos procesos aportan a modificar la actuación en la esfera de lo público y la relación entre la sociedad civil y la sociedad política.

# CAPÍTULO 3

## LA GESTIÓN AMBIENTAL: UNA ENTRADA PARA CONCRETAR PROCESOS DE DESARROLLO DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL EN ESPACIOS LOCALES

### 3.1. GESTIÓN AMBIENTAL. PUNTUALIZACIONES

El desarrollo no se agota en el crecimiento económico. Éste, por sí solo no provee una adecuada medida del desarrollo, no garantiza la igualdad social ni un ambiente de calidad (Altieri 1992). Un nuevo concepto de desarrollo está asociado, entre otros aspectos, a una dimensión de *territorios* en donde alcanzar las metas sociales, políticas, económicas y ecológicas. Tiene también una dimensión de *organización y participación* de las sociedades locales para lograr las metas del desarrollo sustentable. Una dimensión de *conocimiento* del entorno como soporte de las decisiones y acciones de desarrollo. Finalmente, una dimensión de *conflictos* en tanto se puedan disminuir las disfuncionalidades existentes en la relación sociedad - naturaleza y en la relación entre actores.

El desarrollo ocurre en espacios definidos, por ejemplo, cuencas, subcuencas y micro - cuencas con distintos niveles de *antropización*, de densidad poblacional y de degradación del hábitat<sup>5</sup> y del habitar<sup>6</sup>. Originalmente, el manejo se refería ante todo al agua. Luego se orientó a los componentes naturales y los humanos pero sin concordancia entre ellos. Finalmente se acuñó el término de *gestión*, que quiere dar cuenta por un lado del manejo de los recursos, y, por otro, de los procesos administrativos, políticos, económicos, sociales y de participación de los pobladores locales.

Entonces estos espacios deben ser vistos, *no sólo como espacios físicos, sino también como espacios vividos* (Martines 1998) en los que se dan múltiples relaciones entre sociedad y naturaleza y entre actores y en los que se manifiestan intereses, percepciones y relaciones de poder en torno al uso de los recursos naturales.

<sup>5</sup> entendido como la oferta, calidad y la variabilidad de los recursos naturales y ecosistemas existentes en un territorio determinado

<sup>6</sup> entendido como las acciones, infraestructuras, servicios, tejidos sociales, institucionales, relaciones de poder, sistemas productivos y en relaciones entre actores en la perspectiva de solventar las necesidades y aspiraciones de los actores locales en el marco de hábitat específico

---

Abordar el desarrollo de este tipo de espacios desde una perspectiva local, parece tener muchas más posibilidades de éxito. Por ejemplo, a nivel de micro - cuencas, espacios relativamente pequeños (100 Km<sup>2</sup>), en los que aparentemente se tienen más identidades entre actores y entre actores y entorno natural. En las micro - cuencas hay también mayores posibilidades de concretar acciones, transacciones y negociaciones respecto a iniciativas de desarrollo local con criterios ambientales. En este sentido es importante lo que se dijo en el primer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas (citado por Chang y Gallardo 1994): "las cuencas son unidades naturales que constituyen el marco práctico y objetivo para la planificación, conservación y desarrollo sustentable de los recursos naturales, ya que permiten integrar la dimensión social, con la productiva y la ambiental".

Parece ser entonces que en América Latina y el Caribe la gestión de estas cuencas ofrece mejores oportunidades para concretar prácticamente el desarrollo sustentable. Plantear procesos de gestión de micro - cuencas como las andinas, por las particularidades del entorno y de sus habitantes, lleva a considerar criterios ambientales. Así la *Gestión Ambiental* tiene implicaciones mayores que los recursos naturales y sus posibilidades de conservación. Debe dar

cuenta de las *relaciones entre la sociedad y la naturaleza*. Estas relaciones deben comprenderse en culturas y territorios determinados. Esta perspectiva "implica el entendimiento de una *racionalidad* es decir la forma de interacción con el territorio que cada sociedad o grupo consiente como racional" (Fernández 1994).

En los territorios se manifiestan los *problemas ambientales o las disfuncionalidades ambientales*, esto es, defectos de racionalidad como contaminación, exceso de demandas de recursos naturales renovables, degradación de recursos naturales, inadecuado manejo de recursos, inadecuada gestión política del territorio, políticas ambientales poco claras, escasa participación de los actores, irracionales segmentaciones del territorio que afectan o rompen unidades naturales o no consolidan las identidades locales, entre otros. Se produce entonces una deficiencia general de sustentabilidad (del desarrollo local en este caso). *La gestión ambiental* debe entenderse como "el conjunto de acciones de manejo para solucionar las disfuncionalidades ambientales" (Fernández 1994).

Los *conflictos socio - ambientales*<sup>7</sup> subyacen en cualquier gestión ambiental. Si bien es cierto los conflictos tienen implicaciones negativas en la medida en que son inevitables y consustanciales a las relaciones entre actores, la connotación negativa

---

<sup>7</sup> entendidos estos como la "acción colectiva o la situación que implica la oposición de intereses, derechos perspectivas, racionalidades y lógicas en relación al manejo de los recursos naturales" (Ortíz y Varela, 1995)

---

puede relativizarse y verse como una oportunidad para destrabar tensiones entre actores. En definitiva pueden ser una oportunidad para el cambio. En este sentido es interesante "considerar que no se trata de eliminar o desaparecer los conflictos, sino de aprender a regularlos y transformarlos, con la participación de los propios actores" (Ortiz 1996).

También en esta perspectiva de Gestión Ambiental subyacen las posibilidades de *transacciones* o negociaciones entre actores. Cuando aquellos viven o se benefician de las cuencas o micro-cuencas, se relacionan entre sí a través de este espacio. Se abren así posibilidades potenciales para lo que Dourojeanni (1990) llama "transacciones ambientales".

En el uso compartido de espacios, los actores se afectan los unos a los otros, afectación que puede ser positiva, negativa o no ponderable. Además, todos los habitantes de un espacio están potencialmente sujetos a acontecimientos naturales extremos como heladas, sequías, inviernos fuertes (común en las regiones andinas) que serán mayores si el espacio es inadecuadamente manejado. En tal contexto, un sistema de *gestión ambiental* debe contemplar entre sus acciones la promoción, orientación y guía de transacciones entre los actores. Transacciones que consideren el beneficio individual, mutuo y colectivo (Dourojeanni 1990). Atrás de esto está la consideración de que si las transacciones son realizadas con adecuadas orientaciones y considerando a todos los actores locales,

pueden aportar al desarrollo local con la debida incorporación de la dimensión ambiental.

Otro elemento importante en la gestión ambiental es la *participación* de los distintos actores en la medida de que se puedan construir y mantener espacios de encuentro y transacción entre ellos. Para ello, hay que facilitar información sobre la realidad que permita mejores márgenes de maniobra a la hora de las transacciones ambientales. Debe incentivarse el fortalecimiento o modificación de los roles de los actores, en tanto la sociedad civil local se vea como sujeto del desarrollo y el gobierno local transite en muchos de los casos de satisfactor de servicios e infraestructuras a un rol de verdadero gestor del desarrollo. En definitiva, la participación debe permitir conseguir niveles crecientes de gobernabilidad.

Esta democracia potencial debería ser propiciada en el seno de colectivos alternativos como comités de gestión o corporaciones de desarrollo (en los que se encuentren organizaciones locales, organismos privados, públicos, gobierno local, la sociedad civil en general). Allí pueden constituirse espacios de discusión de temas ambientales y de concertación. Pueden ser centros de información respecto al entorno local y de toma de decisiones respecto a la gestión ambiental a la luz de admitir más que objetivos puramente productivistas, objetivos y finalidades ambientales, es decir fines ligados a la obtención de niveles crecientes de sustentabilidad (social, económica, ecológica y política.)

---

En síntesis a la Gestión Ambiental se la debe entender como el conjunto de acciones concertadas entre los diferentes actores en un determinado tiempo y espacio con el propósito de resolver problemas, hacerlos manejables o no crear nuevos problemas ambientales. Todo ello con el fin último de contribuir a una modificación de las actuales relaciones sociedad - naturaleza.

Planteada de esta forma, la gestión ambiental tiene cuatro dimensiones:

- ❖ *La dimensión ecológica:* Se parte del reconocimiento de que las sociedades o sistemas socio - culturales están relacionados con los sistemas naturales. Sus relaciones no se pueden explicar solamente desde un sistema, sino también desde las interacciones cambiantes entre los sistemas naturales y sociales. Por ello en una perspectiva de gestión ambiental, es importante que se puedan promover adaptaciones armónicas entre la sociedad y la naturaleza.
- ❖ *La dimensión social:* Se refiere ante todo a las posibilidades de participación en la toma de decisiones que competen nuestra vida y nuestra cotidianidad. El rol de la participación debería estar orientado a cuestionar las relaciones de poder y las formas de dominación que reprimen la expresión de la ciudadanía. La participación debería permitir involucrar activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural, económica, ambiental y social del país o de una localidad. Aquí es importante considerar el concepto de ciudadanía, como un valor significativo de la participación. La ciudadanía no debe quedar reducida al ejercicio del voto (“votante”) o al intercambio en el mercado (“consumidor”). Debe ampliarse a las esferas privadas y públicas en el marco de una redefinición de los roles y competencias, en este caso entre la sociedad política y la sociedad civil.
- ❖ *La dimensión cultural:* Las sociedades han co - evolucionado con la naturaleza. En este proceso han desarrollado formas específicas de relación con ella (saberes, ritos, costumbres, prácticas), que deben recuperarse y valorarse.
- ❖ *La dimensión económica:* No Es el fundamento primordial de la gestión ambiental, sino una dimensión importante, en términos de anclar la durabilidad de los procesos. No solamente por plantear la necesidad de rentabilidad monetaria sino por encontrar formas de valoración más completas de los recursos y los servicios ambientales y formas de administración que impliquen criterios redistributivos antes que criterios acumulativos.

---

### 3.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Entre las estrategias para la gestión ambiental, tenemos:

1. *Los marcos normativos*, que proporcionan insumos legales (normas reglamentos, ordenanzas, políticas, etc.) para la gestión. En lo normativo es importante tomar en cuenta que:

- ❖ Las propuestas de ley sobre aprovechamiento sustentable de recursos naturales deberían, en teoría, ordenar las acciones que llevan a cabo los actores para que contribuyan al desarrollo sustentable en lo referente al uso, manejo y explotación de los elementos de la naturaleza. En esta misma línea, una ley no solo debería velar por la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, también debería contribuir a conservar la base misma sobre la cual se reproducen o se encuentran los recursos, como son los ecosistemas, la biodiversidad, las cuencas altas o de captación (Dourojeanni 1997).
- ❖ Las normas que funcionan, son aquellas nacidas de la concertación y voluntad entre sociedad y gobierno.
- ❖ No es suficiente contar con normas ambientales. Más que preocuparse de la normativa, habría que preocuparse de que se cumpla (monitoreo, vigilancia).
- ❖ Lo normativo tiene que ver con la racionalidad y los valores frente al ambiente.

La legislación que rige nuestras democracias se basa en el uso y abuso de la propiedad privada, que se constituye de hecho en una fuente de conflictos entre actores. Sería importante aquí introducir y trabajar aspectos relacionados con el bien común.

- ❖ En el contexto de una creciente y más evidente conflictividad en torno al acceso, control, manejo y beneficio de los recursos naturales, los marcos normativos ambientales deben favorecer las transacciones o negociaciones ambientales, la vigilancia y el control de las actividades de efectos nocivos.

2. *Los marcos participativos*. En lo participativo es importante tomar en cuenta que:

- ❖ Frente a la globalización poco a poco se revalora lo regional y los poderes locales. Allí, la participación de los actores hace posible la gestión ambiental.
- ❖ También lo participativo brinda oportunidades para manejar los conflictos siempre que se pueda facilitar información, que los actores puedan llegar a encontrarse y a realizar transacciones que aporten a la gestión ambiental.
- ❖ Los procesos participativos toman tiempo. Son procesos intencionados de construcción a mediano y largo plazo. Implican la facilitación de información que pueda brindar mejores

---

posibilidades de maniobra a los actores, requiere la construcción y mantenimiento de espacios para la participación.

3. *Los marcos tecnológicos* para realizar las adecuaciones del hábitat y del habitar. En estos marcos hay que considerar que:

- ❖ Actualmente parece haber una oposición entre lo tecnológico y lo ambiental, en tanto lo tecnológico es una causa de las disfuncionalidades ambientales.
- ❖ Sin embargo, cada vez se encuentran tecnologías más adaptadas para solucionar, corregir o disminuir las disfuncionalidades ambientales.
- ❖ Ejemplos de ello son el manejo agro - ecológico de predios o fincas, la gestión comunitaria de recursos, los procesos de producción limpia.

4. *Los marcos informativos*, en la medida en que ayuden a la toma de decisiones y la ejecución de acciones para la gestión. Es importante tomar en cuenta:

- ❖ La importancia de la información temática sobre la evolución de la oferta ambiental local, la contabilidad y el monitoreo ambiental son importantes (qué hay, cuánto hay, qué calidad).
- ❖ Hay que contar con información tanto respecto al

espacio dado como al espacio percibido. El primero con información objetiva que permita un conocimiento conjunto del espacio. Pero también es importante el acercamiento al conocimiento percibido de los distintos actores del entorno, los problemas, los conflictos, los condicionantes locales. Este tipo de información es más bien cualitativa y resulta un insumo importante para aumentar la conciencia ambiental.

- ❖ La importancia de comunicar la información para que sea un insumo para la toma de decisiones y para la concertación de las acciones.

5. *Los marcos económicos* que sirven para ampliar la valoración económica, más allá de las valoraciones monetarias o de transacción en el mercado.

Una estrategia importante para la gestión ambiental es generar *encadenamientos productivos* que por una parte se apoyen en los recursos y capacidades locales, generen producción local, valor agregado y también contribuyan a las reinversiones locales.

Otra estrategia a considerar es la *creación de incentivos* para la gestión ambiental. Al respecto, hay dos perspectivas: aquella que supone una suerte de *reacomodo verde* de la economía actual; y aquella que plantea incorporar mayores criterios de redistribución de las decisiones y de la generación de réditos.

---

En realidad:

- ❖ El modelo de economía tradicional no valora suficientemente los recursos naturales. Para corregir esta deficiencia, se pueden utilizar una variedad de instrumentos, entre ellos impuestos, compensaciones, subsidios ambientales.
- ❖ Es importante fomentar procesos de negociación entre beneficiarios y prestadores de servicios ambientales, por ejemplo usuarios del agua y pobladores de las zonas altas de las cuencas.
- ❖ Aún en ausencia de incentivos externos hay que buscar dar un mayor valor a los recursos naturales y ecosistemas, para incentivar su uso sostenible y conservación. Como ejemplos se pueden mencionar el ecoturismo comunitario o la transformación y comercialización de productos no maderables del bosque.

Evidentemente, en este campo, hay mucho que seguir desarrollando. Sin embargo, de por medio está la orientación política y ética de lo económico. No es solo una búsqueda técnica, es un replanteo político que generaría recambios en los esquemas de desarrollo y de relaciones entre actores.

Finalmente, los procesos de gestión ambiental deben tomar en cuenta los aspectos de lo *regional y lo contextual*. Cualquier actuación ambiental remite a la acción en un asentamiento concreto, en un hecho concreto de relación sociedad -naturaleza. Existe así un predominio de lo local. Sin embargo, tanto la causalidad de los problemas ambientales como de las posibles soluciones obligan a considerar el contexto de dicha condición local. Así entonces, la tensión entre lo local y lo contextual, aparece como elemento importante en el conocimiento de los problemas como en la gestión de las soluciones (Fernández 1994).

### 3.3. ESCENARIOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL (PRIMERA APROXIMACIÓN)<sup>8</sup>

A continuación presentamos de manera esquemática modelos o escenarios de aplicación de procesos de gestión ambiental. Estos pretenden recoger y sistematizar de manera inicial, la experiencia institucional de SENDAS. Ellas tienen distintos desarrollos, tiempos de implementación y espacios de actuación. Por ejemplo, el manejo agro - ecológico de predios<sup>9</sup> es una propuesta que se desarrolla en espacios rurales desde hace 5 años (como propuesta más o menos estructurada). En cambio, la gestión ambiental local la entendemos en la actualidad como un "tránsito de la finca hacia la localidad".

<sup>8</sup> Estos escenarios son realizados desde la mirada del autor, fruto del trabajo realizado en las mesas temáticas que SENDAS mantiene.

<sup>9</sup> Al respecto se tienen documentos específicos sobre el tema que abordan dimensiones conceptuales, metodológicas y operativas.

---

El último escenario, incidencia ambiental, quiere dar cuenta de la necesaria coordinación entre actores y de la necesidad de la actuación y trabajo en espacios públicos, más allá de la circunscripción del proyecto sectorial. Así entonces se ubican tres escenarios:

1. *Gestión ambiental a nivel micro, parcela o predio.* Que aterriza en el manejo agro - ecológico de predios. Aquí perspectivas como agro - ecología, encadenamientos productivos y economías campesinas, en distintos niveles, resultan complementarias en tanto aportan criterios, principios, metodologías, conceptos. Con ello se quiere decir que estos “complementos”, tienen en sí mismos sus propios desarrollos éticos, conceptuales y metodológicos que redondean el escenario.
2. *Gestión ambiental local.* Se plantea en términos de localidades en la que las perspectivas de gestión de micro - cuencas y desarrollo local, apuntalan las posibilidades de articulación en espacios más amplios para la gestión de los sistemas naturales, los sistemas socio - económicos, y las vinculaciones con lo contextual y lo extra - local.
3. *Incidencia ambiental y de desarrollo.* Escenario planteado como una “gran estrategia” de apoyo a los escenarios anteriores.

## GESTIÓN AMBIENTAL A NÍVEL MICRO PARCELA O PREDIO

### Marcos

Participativos  
Informativos  
Tecnológicos  
Económicos  
Normativos

### MANEJO AGROECOLÓGICO DE PREDIOS

## ENFOQUES

Agroecología

Explotaciones  
Productivas

Economía campesina  
y sistemas productivos

- **SISTEMAS INTEGRACIONADOS**, sobre la base de los cuales se plantea una lógica integradora de funcionamiento, a partir de unidades concretas, según contextos locales. Así se trabajan 6 subtemas básicos: vegetación, integración animal, agua, suelo, agroalimentaria, mano de obra.
- **SISTEMAS PRODUCTIVOS**, en caso existieran un entendido concreto desde formas de gestión campesina, sistemas e interrelaciones entre componentes de fincas, lógicas de actuación (enunjo en función de factores climáticos, presión del riesgo, resistencia no monetaria, contextos agroecológicos y socioeconómicos), tecnologías de producciones, objetivos de las unidades de producción, límites de los sistemas.
- **INTEGRACIÓN DEL SISTEMA FINCA CON EL ENTORNO LOCAL**, en la medida de que las distintas campesinas se vinculen con cadenas productivas: hacia afuera, el deber: servicios productivos, capacitación, crédito, infraestructura, etc. que acompañen los procesos de consolidación agroecológica (producción-comercial) y brinden mayores seguridades de producción, y hacia adentro las posibilidades de comercialización (revalorización en tanto pueden estar agregado a las producciones locales).
- **OBJETIVANDO LA PROPOSTA**: El sentido final está dado por contribuir a mejorar los ingresos agropecuarios según ecologías, contribuir a mayores seguridad productiva y familiar (en cuanto a disponibilidad locales de producciones e insumos diversificados para lo "familiar". Y también asegurar el acceso, control y beneficio diferenciado sobre recursos, servicios y espacios relacionados con el manejo agroecológico de predios.
- **HEBAMENTA METODOLÓGICA DE OPERATIVACIÓN**: Pases de manejo agroecológico de predios que van desde el diagnóstico, planificación, ejecución, seguimiento, capacitación, intercambio de experiencias, apoyo en promotorías.

## GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL

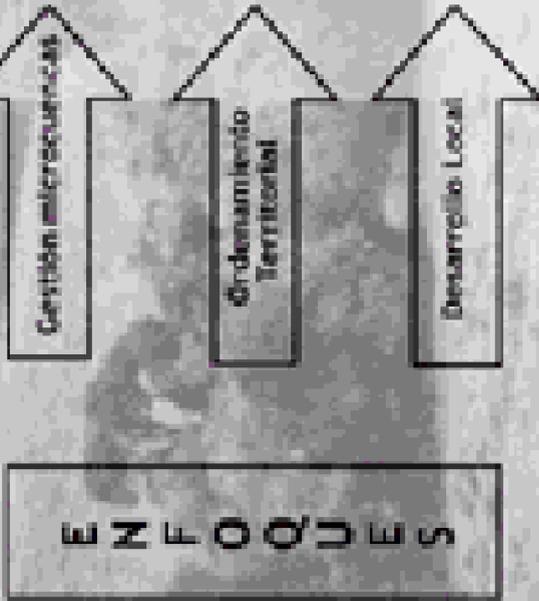
### Marcos

- Participativos
- Informativos
- Tecnológicos
- Económicos
- Normativos



## GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL

- **ADOPCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES**, que lleve a articular actores, intereses, posiciones que lleve a rediseñar otras dimensiones ambientales, sociales, económicas, políticas, territoriales.
- **AGENDA AMBIENTAL, PLANES DE GESTIÓN**, vías como instrumentos que pretenda ser una combinación entre una guía política y guía de materialización de intervenciones estructuradas y fundamentadas, en este caso desde los sujetos ambientales, por lo tanto es necesario establecer de forma explícita los fundamentos políticos, éticos y conceptuales sobre los que descansan estas propuestas.
- **COORDINACIÓN CON GOB. LOCALES**, en tanto plantea actuaciones conjuntas y análisis políticos. Los procesos de gestión ambiental sin una articulación de los gobiernos locales son poco probables que tengan éxito.
- **SISTEMAS DE INFORMACIÓN-FORMACIÓN-CEJOS**, que apuntale los procesos de toma de decisiones, generación de consenso, sensibilización y fortalecimiento de actores locales en un marco de una agenda explícita e institucionalizada de participación.
- **ENCUADRAMIENTOS PRESUPUESTARIOS**, como herramienta de la dinamización de la economía local, en tanto se apoye en los recursos y capacidades locales, genere procesos productivos localizados, genere valor agregado a las producciones locales y atrepa retroalimentación en las zonas.
- **ESPACIOS COLECTIVOS**, vistos como institucionalidades locales mixtas en las que se pueden generar, tramitar, monitorear los actores de gestión ambiental y desarrollo. Estos espacios son construcciones que requieren de institucionalidades claras, por ello no deberían ser vistas como puntos de partida (forzados) sino como puntos de llegada (estructurados.)



Visto más como una "estrategia madre" de apoyo a 1 y 2

**Marcos**

- Participativos
- Informativos
- Teológicos
- Económicos
- Normativos

**INCIDENCIA AMBIENTAL Y DE DESARROLLO**

- **VEEDURÍA, UNIDADES DE GESTIÓN AMBIENTAL** como espacios de materialización, difusión, concreción, regulación y cooperación en acciones de gestión ambiental y desarrollo.
- **SISTEMAS DE INFORMACIÓN : INVESTIGACIÓN - SISTEMATIZACIÓN**, que apunten toma de decisiones, que capitalicen experiencias locales, que actualicen contextos de sistemas naturales y sistemas sociales locales, investigación aplicada.
- **ARTICULACIÓN DE ACTORES (TEJIDOS)**, en tanto apunten dentro de un proceso intencionado de participación, el fortalecimiento de las relaciones entre actores así como apoyo al fortalecimiento de acciones concretas que lleven a potenciar las actuaciones en espacios públicos, organizativos y privados
- **MATERIALIZACIÓN DE REINNOVACIONES**, visto como una precaución importante, en tanto dar ariaje, reconocimiento y peso político de los espacios como Veedurías, comités, Unidades de Gestión, **CEFORES**
- **POLÍTICAS AMBIENTALES Y DE DESARROLLO**. Las posibilidades de consolidación y durabilidad en la madre y en lo local de las acciones de gestión, tienen necesariamente que complementarse con apuntes normativos (acuerdos, normas, ordenanzas, políticas). Ello implica también la concreción de condiciones de seguridad, y aval político, condiciones de compromisos y corresponsabilidades frente a las acciones de gestión y desarrollo. Así también un campo de concreción de reinovaciones. Este trabajo de normatividad, para su concreción, monitores, difusión, ejercicio y concreción se puede anclar en los espacios como veedurías, unidades de gestión, cefores.

**ENFOQUES**

Mediación

Información para  
Influenciamiento

Espacios-mecanismos  
de incidencia

---

### 3.4. LA “AGENDA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL”: UNA HERRAMIENTA METODOLÓGICA

La gestión en sí misma, como ya se mencionó, es la ejecución de acciones para corregir las disfuncionalidades ambientales (problemas ambientales). Por otra parte, la gestión tiene implicaciones, de articulación de esfuerzos, de concretar transacciones, de movilizar voluntades, de manejar los conflictos en un marco de conciliación de objetivos que vayan más allá de los objetivos productivistas. Es decir, concretar objetivos económicos, sociales, políticos, y ecológicos.

Una agenda puede ser trabajada desde un taller. En él se consigue examinar in vitro las condiciones en las que se puede desarrollar la gestión ambiental. En esta herramienta se pretenden destacar los siguientes conceptos nucleares:

- ❖ *Problema ambiental*. Es el núcleo de la irracionalidad ambiental (en tanto conflicto entre sociedad y naturaleza). El problema ambiental siempre (directa o indirectamente) es un problema social que afecta total o parcialmente a las sociedades, sean urbanas o rurales.
- ❖ *Perfil ambiental rápido*. Es un diagnóstico de la problemática ambiental, en la que los problemas están registrados, ordenados y ponderados, según un conjunto de variables de análisis, susceptibles de precisarse desde un punto de vista cualitativo o cuantitativo. Este perfil se basa en las percepciones y perspectivas

de los distintos actores que viven y se benefician de los territorios.

- ❖ *Taller*. En la práctica implica la participación de distintos actores o sujetos de las problemáticas ambientales y cuya dinámica y funcionamiento da lugar al desarrollo de una planificación participativa.
- ❖ *Agenda ambiental*. Es un instrumento de resolución de la gestión ambiental. En ella, y previo a un análisis de la capacidad local, cada problema se ha transformado en un objetivo. Los objetivos a su vez, en el seno de la *Agenda*, se revisan según su alcance para resolver problemas, según los actores claves que deben involucrarse, según la viabilidad de la ejecución, según las acciones de ejecución y los plazos o escalas de efectivización.

Si bien es cierto que esta metodología es muy esquemática y sintética, se entiende que debería ofrecer los argumentos para la reflexión de síntesis acerca de la dimensión metodológica - operativa de la gestión ambiental. Su verdadera precisión solo podrá alcanzarse, como es lógico, en la práctica técnica social.

Adicionalmente la *Agenda* debe adaptarse a las situaciones cambiantes y seguir concretando y afinando los procesos de gestión y participación. En el seno de mesas de concertación, o de mesas temáticas se pueden tratar aspectos sectoriales o específicos que sirven o abonan al proceso más amplio o inicial de la *Agenda para Gestión Ambiental*.

---

Finalmente, como ya se mencionó, este proceso de reflexión y aprensión de la realidad ambiental, es un espacio de negociación de intereses y posiciones, en los que la facilitación de información, la facilitación de espacios de encuentro y conducción de las negociaciones son tareas de los gestores ambientales, sean estos actores individuales o colectivos.

#### **2.4.1. LA REALIZACIÓN DEL TALLER PARA LA ELABORACIÓN DE UNA AGENDA CONSENSUADA PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL**

El trabajo del taller tiene tres partes: diagnóstico de problemas ambientales, diagnóstico de capacidades locales y definición de la agenda estratégica inicial.

##### **2.4.1.1. Parte 1: Diagnóstico de la problemática ambiental en la micro - cuenca**

Objetivo: Elaborar y ponderar un listado de problemas ambientales a partir de estrategias de diagnóstico participativo

- 1.1 Enumeración y registro de un listado de problemas ambientales escogidos por el grupo (los más importantes vistos en el grupo.)
- 1.2. Ponderación de los problemas: a partir del listado de problemas. El grupo o grupos deberán concentrarse en el análisis y su ponderación. Usando como base la Matriz No. 1 , para sistematizar y sintetizar la discusión, se deberá reducir el listado de problemas a un número de 10. Los que serán

evaluados en términos de críticos (C), moderados (M), leves (L), no ponderables (NP) (cuando no se dispone de información suficiente para su evaluación).

#### **Variables a considerar**

Impacto ecológico cuantitativo: magnitud del problema, en términos de la escala del impacto, volumen del recurso natural afectado, número de especies, etc.

Impacto ecológico cualitativo: valor del problema, en términos de la afectación a los atributos del sistema natural (singularidad, afectación del paisaje, no renovabilidad, condiciones de riesgo, etc.) y su vinculación simple o múltiple con otros problemas (es un problema aislado o tiene vinculaciones con otros)

Impacto económico cuantitativo: magnitud económica de la degradación y agotamiento de los recursos naturales, costos internalizados y externalizados, etc.

Impacto económico cualitativo: afectación y vulnerabilidad de la oferta ambiental para el desarrollo de actividades productivas en el largo plazo.

Impacto social cuantitativo: magnitud de la población afectada.

Impacto social cualitativo: vulnerabilidad de la población afectada (quién sufre el impacto y qué capacidad de desarrollar estrategias tiene la población para superar los impactos, capacidad de reacción.)

**MATRIZ N° 1**  
**PONDERACIÓN DE PROBLEMAS AMBIENTALES**

Problemas Ambientales	Impacto Ecológico		Impacto Económico		Impacto Social		Relaciones Sinérgicas	Ponderación Final	
	Cuant.	Cualt.	Cuant.	Cualt.	Cuant.	Cualt.		Valor	Grado de Consenso
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									

**Referencias:**

- ❖ **Impacto:** C (crítico), M (moderado), L (leve), NP (no ponderable)
- ❖ **Relaciones sinérgicas:** se indicarán relaciones positivas (+) o negativas (-) entre problemas, por ejemplo: +1 → 2, significa relación sinérgica positiva del problema 1 sobre el problema 2.
- ❖ **Ponderación final:** Valor: C (crítico), M (moderado), L (leve)
- ❖ **Grado de consenso/conflicto:** CA (consenso absoluto), CR (consenso relativo), F (conflicto entre actores, por ejemplo F productores/ONG).

**2.4.1.2. Parte 2: Diagnóstico de la capacidad local para la Gestión Ambiental**

**Objetivo:** Analizar y ponderar la capacidad local para la gestión ambiental, para la solución de los problemas ambientales analizados en la parte 1.

2.1 Análisis de las potencialidades y restricciones para la gestión ambiental de los problemas ambientales ponderados. Los problemas evaluados en la Matriz No 1, se reevaluarán a la luz de las potencialidades y restricciones de la capacidad de gestión local usando como soporte las variables propuestas en la Matriz N° 2. Para dicha

---

evaluación se considerarán los valores de CA (capacidad alta), CM (capacidad media) y CB (capacidad baja).

#### ***Variables consideradas***

***Marco legal:*** existencia, pertinencia y aplicabilidad.

***Estructura funcional/ administrativa:*** Localmente existen estructuras administrativas con eficiencia y con capacidad de integración con otras estructuras y actores.

***Organización Social:*** Concientización, movilización, participación y grados de asociación y cooperación entre diferentes agentes o actores.

***Recursos Humanos:*** Niveles de capacitación y entrenamiento para la gestión. La localidad cuenta con recursos humanos preparados para enfrentar la problemática ambiental.

***Recursos físicos:*** Infraestructura, equipamiento, y tecnología disponible.

***Recursos financieros:*** recursos financieros municipales, coparticipación de recursos provinciales y nacionales, acceso a créditos externos, posibilidades de cofinanciamiento con otros agentes locales.

***Información:*** Existencia de fuentes de información fiables, accesibles, actuales, integrales.



## MATRIZ N° 2 PONDERACIÓN DE LA CAPACIDAD LOCAL PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

Capacidad de Gestión Problemas Ambientales	Marco Legal	Estruct. Funcional Administ.	Organiz. Sociales	Recursos Humanos	Recursos Físicos	Recursos Financ.	Informac.	PONDERACIÓN FINAL	
								Valor	Grado de Consenso
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									

### **Referencias:**

- ❖ CA (capacidad alta), CM (capacidad media), CB (capacidad baja)
- ❖ Grado de consenso/conflicto: CA (consenso absoluto), CR (consenso relativo), F (conflicto entre actores, por ejemplo F municipio/organizaciones)

### **2.4.1.3. Parte 3: Definición preliminar de una Agenda estratégica de Gestión Ambiental**

Objetivo: Definir y consensuar una agenda estratégica para la gestión ambiental a partir de la definición de objetivos y acciones que compatibilicen los problemas ambientales priorizados y la capacidad local para la gestión.

3.1 Identificación de áreas claves de intervención a partir de la evaluación de las Matrices 1 y 2.

3.2 Definición preliminar de objetivos estratégicos para la gestión ambiental (no más de 5). Usando como base la Matriz No. 3. Hay que especificar: La articulación de problemas, los actores claves involucrados, la viabilidad de la ejecución (sobre la base de restricciones y potencialidades de gestión), los plazos de implementación y la escala de la intervención.



**MATRIZ N° 3**  
**AGENDA PRELIMINAR PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL**

Objetivos	Articulación de problemas	Actores Claves	Viabilidad de Implementación	Acciones	Plazos y Escalas
1					
2					
3					
4					
5					

**Referencias:**

❖ **Objetivos:** Conversión y enunciado sintético de problemas en objetivos.

❖ **Articulación de problemas:** Identificación de los problemas articulados con el objetivo de manera directa e indirecta.

❖ **Actores claves:** Listado de actores.

❖ **Viabilidad de la implementación:** Identificación de

restricciones y potencialidades de gestión de acuerdo a las variables consideradas en la Matriz N° 2.

❖ **Acciones:** Listado sintético de las principales acciones políticas e instrumentos a implementar.

❖ **Plazos de implementación:** largo, mediano y corto.

❖ **Escala de intervención:** micro, meso y macro dentro de la escala del espacio considerado.

---

### PARA REFLEXIONAR

- ¿Es la democracia buena para el ambiente? ¿Es un ambiente sano bueno para la democracia? ¿Por qué?
- ¿Puede la democracia ayudar a superar los límites del capitalismo y del Estado administrativo en la solución de la crisis ambiental?

# SISTEMATIZACIÓN

Sistematización de la Experiencia  
Participativa del Cantón Cotacachi  
(1996 - 2002)



Santiago Ortiz Crespo

### COTACACHI ZONIFICACIÓN



INTAG zona sub tropical

# PRESENTACIÓN

---

Este documento sistematiza la experiencia participativa del cantón Cotacachi en el período 1996 - 2002 durante la administración del alcalde Auki Tituaña. Se trata de una presentación descriptiva de los elementos más interesantes de la experiencia. Aunque el ejemplo de Cotacachi ha sido importante para el movimiento indígena y ha recibido el reconocimiento internacional, no se trata de reconstruir "el modelo" ni de escribir una receta para que se replique en otras localidades. Más bien se intenta rescatar la originalidad de este proceso y resaltar sus características particulares. Cotacachi no es lo mismo que Guamote, por ejemplo, pues tiene la presencia de una población étnica, regional y socialmente diversa, además de que existen en la zona empresarios fuertes como hacendados ganaderos, floricultores y empresas turísticas.

Hay que tomar en cuenta además que si bien la economía de Cotacachi tiene elementos comunes con otros cantones de la sierra ecuatoriana que han provocado la transformación de la agricultura tradicional, su proceso local tiene características particulares que influyen en la estructura y en el comportamiento social. Entre ellas, la intensa atomización de la propiedad de la tierra, la diversificación de la actividad económica de los campesinos pobres, la modernización de las medianas y grandes propiedades y la intensa

migración hacia Quito y otras zonas del país. Al igual que en el resto del país, la experiencia de Cotacachi se produce en el marco del retiro del Estado y la crisis económica, con pocas acciones prácticas con respecto a la descentralización y donde existe una marcada inestabilidad política. En resumen la experiencia de Cotacachi tiene elementos generales que la acercan a otros poblados y regiones rurales de la sierra, pero también elementos particulares y actores concretos que construyen su sistema participativo a su manera, con su sello propio.

El documento está dividido en tres capítulos: en primer lugar, se presenta la situación del cantón *antes* de que se impulse el proceso participativo, en segundo lugar se describe el sistema participativo y; en tercer lugar se resaltan algunos resultados, sus alcances y limitaciones. Entre los antecedentes ciertos datos nos ayudarán a situar el contexto local: población, extensión, vida económica, características geográficas y un breve recorrido histórico sobre su pasado inmediato. La descripción del sistema participativo partirá de los actores, de la organización de su instancia más interesante, la Asamblea, y de su eje de desarrollo, el Plan Local. Los resultados serán analizados en relación a los objetivos del *desarrollo local*: mejoramiento de las condiciones de vida, ampliación de la democracia, desarrollo económico y

---

conformación de actores de la sociedad civil. Se intentarán ubicar los nudos críticos y los desafíos futuros del proceso. Hay que resaltar que no se trata de una investigación a profundidad ni una evaluación del proceso, propósitos que desbordan las intenciones de un material de sistematización.

Para realizar este trabajo se recogieron las opiniones de algunos de sus líderes y se han revisado varios documentos como las *Memorias* de las Asambleas, el Plan de Desarrollo y los estudios realizados sobre el mercado de tierras, el capital social y el proceso participativo de Cotacachi.

# CAPÍTULO 1

## ANTECEDENTES

---

### 1.1. EL CONTEXTO LOCAL

Ver anexos

### 1.2. UN RECORRIDO POR LA HISTORIA PREVIA

Para comenzar, es conveniente recorrer el pasado inmediato para comprender las características del sistema participativo. Pero esa historia local no se puede explicar si no la vinculamos con hechos del contexto nacional y la actuación de los actores sociales. Los procesos participativos no responden a un esquema previamente definido, a un modelo. Su curso, organización y sentido se explican por hechos, circunstancias y actuaciones tanto a nivel del país como de las personas, organizaciones y actores que en lo local van tomando iniciativas. Se han tomado en cuenta los hitos más importantes del proceso, el poder gamonal existente hasta los años ochenta, la emergencia de la organización indígena local, los cambios ocurridos en la agricultura y su relación con la emergencia del movimiento indígena como actor político central de la década del noventa.

#### 1.2.1. EL PODER GAMONAL

El telón de fondo de los poblados de la sierra andina hasta los ochenta tiene que ver con el

declive del poder gamonal asentado en las haciendas y en sus agentes sociales y políticos ubicados en el centro urbano del cantón. El cura, el teniente político y los personeros del Municipio, eran los personajes que sustentaban el poder gamonal en nombre de los hacendados. Hay que recordar que en 1974 la estructura de la propiedad de la tierra era profundamente desigual en Cotacachi, pues según los datos, 115 propietarios controlaban cerca del 60% de la tierra (8.300ha) mientras 2.876 pequeños propietarios controlaban apenas el 23% de la tierra (3.600 ha).

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

*Las comunidades vivían abandonadas por los poderes públicos y totalmente explotadas por las haciendas y la iglesia, abusados por las autoridades como el teniente político, el Municipio, la policía y cada persona que se creía con poder abusaba de los indígenas, hombres y mujeres, niños, ancianos y adultos en todo sentido<sup>10</sup>*

Los indígenas trabajaban gratuitamente dos o tres días a la semana en las haciendas para

<sup>10</sup> Alberto Andrango, Entrevista 22-10-02

---

poder utilizar “las tierras del patrón” para el pastoreo de los animales, el uso de la leña o el agua. Además recibían créditos que no podían pagar nunca.

La Iglesia también sometía a los indígenas al pago de *diezmos* y *primicias*. El cura elegía a la gente blanco - mestiza de la ciudad para que recorra los campos tomando las primeras cosechas (de ahí el nombre, primicias) para ellos y ...

*Cada diez guachos tenía la Iglesia derecho a cogerse, entonces los diezmeros iban a las comunidades con sus canastos y sus costales a coger lo que había, a coger lo mejor, y no respetaban cada diez huachos o cogían el mejor guacho simplemente. Mucha gente blanco mestiza de la ciudad vivía a costa del trabajo de los indígenas<sup>11</sup>*

La policía buscaba pretextos para que los indígenas caigan en sus redes y llevarlos a la cárcel. Durante las fiestas (San Juan, San Pedro o finados), era el período en que más les llevaban a la cárcel. Los tenientes políticos se aprovechaban del analfabetismo y la falta de conocimiento del castellano de los indígenas “iban a las comunidades y les decían, me das tanto y no te llevo al cuartel”<sup>12</sup>.

El Municipio organizaba mingas para que limpien las calles o construyan las obras que requería

el centro urbano. Sin embargo en la mente del Presidente del Concejo y de los concejales no estaba el sector rural. Según el mismo entrevistado, ninguna comunidad tenía agua potable hasta 1977, casi no había escuelas - dos o tres tenían por los proyectos de la Misión Andina - y había un 90% de analfabetismo.

### **1.2.2. LA FORMACIÓN DE LA UNIÓN DE COMUNAS**

Desde los años setenta, varios indígenas de las comunidades rurales logran educarse y convertirse en maestros. Se forma con ello un grupo de intelectuales indígenas que a su vuelta del Colegio Normal asumen un rol de animadores en las comunidades. Los jóvenes profesores iban a los cabildos<sup>13</sup> y conversaban con los dirigentes y mayores sobre sus necesidades. Se planteaba la necesidad del agua de riego y el agua potable, de la escuela, los caminos y la casa comunal. Conversaban sobre los atropellos que cometían las autoridades y las instituciones. “El trabajo era complicado, no teníamos ayuda de nadie, hacíamos lo que hacían los apóstoles, íbamos por todas partes a pescar, como diría Jesús”<sup>14</sup>.

Fruto de este proceso, doce comunidades se unieron y el 19 de Abril de 1977 se formó la Federación de Comunas, que luego de tres años se legalizará ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería como Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Suele llamarse *cabildos* a las directivas de las comunas.

14 Ibid

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

*El policía Realpe, le llevó a la cárcel y en el patio grande le golpeó, le ha dado puntapiés y le había sacado el cordón de la trenza y le había amarrado en el pene y le jalaba de allí. Yo supe al día siguiente porque la mamacita me había ido a avisar que el hijo había amanecido mal. Y fuimos por la mañana a verle y le encontramos tiritando de frío y le llevamos al Hospital de Cotacachi pero no le atendieron porque estaba grave. Fuimos al Hospital San Vicente de Ibarra y al día siguiente falleció y en el informe de la autopsia supimos que por los puntapiés había perforado en tres partes el intestino y falleció el compañero<sup>15</sup>.*

Como reacción a la muerte de Rafael Perugachi, la mayor parte de comunas del cantón se unió a la organización de segundo grado y ésta busca solidaridad en el país afiliándose a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, FENOC (actual FENOCIN). A partir de ese momento la Unión gana presencia en el cantón. Realizan manifestaciones en el Municipio para obtener obras y cuando reciben la negativa del Presidente Municipal, se

toman por la fuerza la casa municipal. Es la primera vez que el Municipio es tomado por los indígenas, iniciando con ello una presencia activa de las comunidades en el escenario local. Más tarde obtienen que el programa de desarrollo del Banco Central, FODERUMA y una ONG, el Centro Andino de Acción Popular, CAAP, les apoyen en la construcción de casas comunales, con crédito y capacitación en técnicas agrícolas y ganaderas.

En 1979 en el marco del retorno democrático que puso fin a la dictadura, hay un ambiente de preocupación en los cabildos sobre la participación en las elecciones.

*Los indígenas siempre dábamos el voto al que el patrón ordenaba, dábamos el voto por el que el curita decía, dábamos el voto por el que el teniente político o personas influyentes nos pedían. Nos pusimos conversar sobre la política y analizábamos que ya no debíamos dar el voto a los contrarios, a los que nos pisotean, nos explotan, nuestros enemigos. Analizamos partido por partido, a nuestra manera de ver el Socialcristiano era de los hacendados, el Conservador de los hacendados también y después decíamos que el Frente Amplio de Izquierda dice que "la tierra es para quien la trabaja" y también "educación bilingüe". Entonces todos por unanimidad acordamos por el FADI<sup>16</sup>*

En 1979 en el marco del retorno democrático que puso fin a la dictadura, hay un ambiente de preocupación en los cabildos sobre la participación en las elecciones.

15 Ibid.

16 Ibid.

---

Como Presidente de la UNORCAC Alberto Andrango fue designado candidato y luego electo en las elecciones de 1979 como primer concejal indígena del cantón. La Unión con ello toma presencia institucionalizada en el poder local, estableciendo una relación directa con el Municipio. Al mismo tiempo la Unión asume un rol político que se mantendrá en las dos décadas siguientes y la llevará a tener permanentemente concejales en el cabildo cantonal.

De la lucha contra la discriminación étnica, la Unión pasa en los años ochenta a ocuparse de la infraestructura y los servicios. La demanda de educación tiene importancia por la propia trayectoria de los dirigentes y en particular por el desarrollo de la educación bilingüe. Otro elemento eje de los años ochenta será la cultura. La Unión organiza eventos culturales que permiten dar continuidad a las tradiciones indígenas en las fiestas del Inti Raymi o San Juan, en finados, en el rescate de los grupos culturales de las comunidades. La organización de segundo grado se convierte en una especie de "municipio chiquito", tal como le llaman en ocasiones a la UNORCAC y también asume un rol de interlocutor con las instituciones externas de desarrollo.

Para la década del noventa la agenda cambia. La reivindicación por obras se amplía al desarrollo rural. A través del proyecto de Desarrollo Rural (DRI), del

proyecto Desarrollo Forestal Comunitario (DFC) y otros programas del Estado y de las ONG, la Unión se convierte en organismo coordinador y ejecutor de proyectos orientados a la producción agrícola y pecuaria, a la forestación, a la conservación de agua y de cuencas hidrográficas y el medio ambiente. También se desarrollan programas de educación infantil, crédito y salud, que permiten la participación activa de las mujeres.

### **1.2.3. CAMBIOS EN EL AGRO Y POLÍTICA NEOLIBERAL**

Mientras esto sucedía en el cantón hay dos procesos importantes que se producen en el contexto nacional: los cambios en la agricultura y el avance del neoliberalismo. Partamos del hecho de que en Cotacachi existió y de alguna manera continua existiendo una desigual distribución de la tierra:

*Uno de los aspectos llamativos de la estructura agraria del cantón Cotacachi es la concentración de la tierra en manos de pocos propietarios. Un ejemplo de lo señalado es la hacienda "Hospital" con una extensión de más de 30 mil hectáreas en la zona de Piñán y, además, las propiedades que se han venido constituyendo en zonas de colonización de Intag<sup>17</sup>*

Esta realidad de desigualdad se debe a que la reforma agraria no modificó la estructura de la

17 Guerrero y Ospina (2003)

---

tenencia de la tierra en forma substancial y apenas logró eliminar las formas precarias de trabajo en la agricultura -entre ellas el huasipungo- y solo afectó el 3,5% de la tierra de la zona andina del cantón. Durante los años noventa, la política de afectación de tierras por el IERAC se detuvo y ganaron peso las transacciones en el mercado. En la zona de Intag, básicamente se dan adjudicaciones por ser zona de colonización, aunque también en ella se dinamiza el mercado de tierras por la compra de propiedades para la explotación minera y maderera<sup>18</sup>.

En el cantón Cotacachi, el fin del predominio de las haciendas no se produjo por la eliminación de la propiedad terrateniente sino por la modernización de su producción. Excepto en tres casos, no hay luchas indígenas para afectar la gran propiedad. Más bien éstas se han ido "medianizando" y modernizando por la inversión capitalista en la ganadería, horticultura y la explotación florícola.

La transformación de la estructura agraria diversificó la actividad económica campesina y abrió múltiples canales con el mercado, tanto en el ámbito de movilización y migración de mano de obra como en la apertura del intercambio de alimentos y mercancías. Como fruto de ese proceso, se modificó la composición social y las relaciones entre los grupos indígenas y mestizos. Pese a que se mantuvo la desigualdad, se produjeron cambios

en el control territorial. Al terminarse las viejas haciendas se consolidaron las comunas como referentes organizativos campesinos y luego se articularon en la organización de segundo grado influyendo en toda la zona andina del cantón. En síntesis, los indígenas vivieron un proceso desde lo micro comunal a lo cantonal en aspectos como el control de los recursos naturales, la canalización de la obra pública y los servicios, la gestión de programas de desarrollo, la extensión de las redes organizativas y las alianzas sociales e incluso la participación política.

También se produjeron cambios en las identidades y los valores simbólicos en lo rural y urbano. Las viejas haciendas terminan modernizándose en manos de medianos y grandes empresarios y el espacio urbano fue lentamente modificándose. Cotacachi sigue siendo territorio mestizo pero el poder gamonal se agotó y la clase media urbana se reorganiza vinculándose al comercio, los servicios públicos y privados, el turismo y las artesanías. Por su parte, los indígenas van ganando presencia ya no solo en las fiestas rituales, sino también en los paros y levantamientos que dieron presencia nacional a su movimiento. También el centro poblado se transformó debido a la presencia de nuevas instituciones y programas convocados por la UNORCAC en asocio con las agencias de cooperación. Lo rural y lo urbano ya no son lo que antes fueron en términos de la diferenciación tradicional entre

18 Ver estudio de Guerrero y Ospina (2003)

---

ciudad y campo sino que toma nuevas funciones en las nuevas identidades que se construyen en el proceso.

No se trata de una lógica unidireccional de *copiamiento* del territorio por parte de los indígenas sino de un proceso conflictivo de avance y de fragmentación indígena, de cambios en el rol económico y político de los grupos mestizos, de desarrollo organizativo desde la sociedad civil, de generación de nuevos actores urbanos y un lento cambio de las instituciones públicas. Todo ello hizo posible nuevas relaciones interétnicas.

Por otro lado, en la última década del siglo XX, las políticas neoliberales se hicieron sentir mediante la liquidación de las políticas “desarrollistas” posteriores a la reforma agraria. Expresiones de esta política fueron la eliminación del IERAC, el retiro de los programas de desarrollo en el campo y la desregulación de los precios de los productos alimenticios, todo lo cual somete a la sociedad rural a un intenso proceso de cambio bajo el imperio del mercado.

#### **1.2.4. EL MOVIMIENTO INDÍGENA NACIONAL**

Producto de las transformaciones de la agricultura y como reacción a las políticas neoliberales a inicios de la década del noventa, se produce el levantamiento indígena. Expresión de la pobreza rural, del mantenimiento del problema de la tierra y la emergencia del problema étnico, los indígenas organizaron su primer levantamiento en 1990 y

durante los años posteriores realizaron varias acciones que les permitió marcar una presencia política nacional y cuajar una conducción social y política unificada en la CONAIE. La lucha frente a la ley agraria, las demandas contra las petroleras, las acciones nacionales frente a los tres gobiernos, incluyendo el derrocamiento de Mahuad en alianza con un sector de los militares, constituyeron hitos de esa creciente presencia política de los indígenas, portando propuestas de cambio del Estado. Particularmente es importante señalar la propuesta de *plurinacionalidad* planteada por la CONAIE y las conquistas logradas en torno a los derechos colectivos en la Constitución de 1998.

La crisis del régimen de partidos y la necesidad de una expresión propia llevó al movimiento indígena a conformar el *Pachakutik*, movimiento con el que llegó en varias elecciones sucesivas desde 1996 a municipios, consejos provinciales y parlamento, convirtiéndose en eje de una red de organizaciones sociales, sectores de iglesia y grupos de intelectuales de izquierda. En su práctica el movimiento indio y *Pachakutik* han desarrollado una estrategia de *copiamiento* de los gobiernos locales en la sierra y la amazonía, estrategia orientada por su propuesta de desarrollo local y participación. El movimiento pretende transformar los municipios desde su rol tradicional de *proveedores de servicios* para constituirse en *gobiernos locales* efectivos. Esto se ha plasmado en la gestión de 27 municipios y consejos provinciales luego del año 2000.

# CAPÍTULO 2

## EL PROCESO PARTICIPATIVO EN COTACACHI

Uno de los casos más significativos de este proceso es el de Cotacachi. En 1996 Auki Tituaña, gana las elecciones con cerca del 30% de los votos. Propone como eje de su gobierno el impulso de la democracia participativa y la planificación local. Con la intervención activa de varios actores sociales del cantón, se conforma la *Asamblea Cantonal* y se formula el *Plan de Desarrollo Local*.

### 2.1. ACTORES LOCALES

Un primer elemento importante del proceso tiene que ver con los

actores y organizaciones sociales que participan. *La Asamblea Cantonal* se convirtió en el máximo organismo de consulta y representación de la sociedad civil de Cotacachi, reuniéndose sistemáticamente cada año con la participación de 300 organizaciones sociales, instituciones, iglesias, grupos de mujeres, juntas parroquiales y fundaciones.

Para tener una idea de los grupos principales, se puede tomar un cuadro con los actores<sup>19</sup> que han intervenido en tres zonas:

SECTOR RURAL ANDINO	ZONA SUBTROPICAL	ZONA URBANA
Comunidades indígenas (43) Organizaciones de mujeres (18) con una coordinadora que les agrupa. Juntas de agua 19 agrupados en dos coordinadoras de Juntas de Aguas Comités de padres de familia (8) Escuelas (11) 10 grupos de alumnos de las escuelas (10) UNORCAC, organización que integra tanto a organizaciones base como a agrupaciones de segundo grado. Coordinadora de Jóvenes Jardines integrados bilingües.	Comunidades (14) Colegios (3) Grupos estudiantiles (3) DECOIN, institución de defensa y conservación del medio ambiente de Intag La coordinadora de juntas parroquiales (4) Iglesias, parques biológicos, Ong sociales y ambientalistas.	Barrios (15) y la Federación que les agrupa. Juntas parroquiales (2) Clubs (10) Establecimientos educativos (10) Universidades (2) Gremios artesanales y de comerciantes (5) Fundaciones y varias agencias de cooperación. (14) Cooperativas de transportes (5)

En función de los sectores más representativos podemos señalar:

- **UNOCARC**: organización de segundo grado que aglutina a

16.000 indígenas y a sus 43 cabildos. Se estima que los indígenas representan el 40% de la población cantonal. La organización tiene una larga tradición de

<sup>19</sup> Datos tomados de la Cuarta Asamblea.

---

autoridad y experiencia de gestión en la zona ya sea gestionando obras y servicios del Estado o sirviendo de intermediaria con organizaciones de cooperación y recientemente como responsable de la gestión de proyectos. En su plan se ha planteado prioridades en los campos de la producción agrícola, artesanal y el turismo, el medio ambiente, el mejoramiento de la infraestructura de agua, la organización y el desarrollo social, particularmente en el mejoramiento de los servicios educativos. Según un estudio realizado es una de las organizaciones indígenas con mayor *capital social* acumulado<sup>20</sup>. Ha jugado un rol político importante por su presencia en el concejo cantonal. En 1996 varios miembros de la organización consideraron la necesidad de presentar un candidato a la alcaldía, no necesariamente indígena, pero que fuera un aliado de sus luchas<sup>21</sup>. En ese momento coincidió la presencia de un cuadro de la CONAIE, Auki Tituaña, quien fue apoyado y electo en el proceso electoral local. Desde entonces la Unión participa en la Asamblea, en los Comités y en las mesas de trabajo.

- **FEDERACIÓN DE BARRIOS, ARTESANOS Y COMERCIANTES DEL CUERO:** hay aproximadamente 7.000 residentes del centro urbano de Cotacachi y habían tenido, antes de 1996, una organización tradicional en los quince barrios. Esta población estuvo tradicionalmente vinculada con

una actividad manufacturera de larga tradición en el cantón como es el cuero. Hasta la dolarización<sup>22</sup>, las artesanías de cuero fueron uno de los tres primeros rubros de ingreso del cantón con más de 1000 personas ocupadas en 407 talleres. También cuentan con expresiones organizativas en gremios y están presentes también en los comités barriales. Su interés fundamental es el mejoramiento de la infraestructura y los servicios urbanos, el desarrollo de nuevas fuentes de empleo y el mejoramiento de los servicios de turismo. Las organizaciones urbanas han recibido un fuerte apoyo desde la Asamblea y el Municipio. Se formó en este período la Federación de Barrios de Cotacachi. También han formulado su plan de desarrollo que incorpora demandas de salud, educación y medio ambiente en el marco del sistema participativo.

- **COMUNIDADES DE INTAG:** desde hace tres décadas el crecimiento de la población de la zona subtropical fue vertiginoso llegando a aproximadamente 14.000 personas, de manera que hoy representan el 40% de la población total del cantón. Este sector está dedicado a la agricultura (café) y la ganadería, la producción de madera y recientemente el turismo ecológico y el cuidado de la reserva Cotacachi - Cayapas. Están organizados en 70 comunidades y en cuatro Juntas Parroquiales y cuentan con entidades de defensa del

---

20 Ver Anexo con cuadro y notas extraídos del estudio de Mary García, 2001.

21 Entrevista a Rafael Guitarra, Presidente de la UNORCAC

22 La manufactura del cuero vive desde la dolarización una profunda crisis debido a la competencia con manufacturas colombianas y de otros países.

---

medio ambiente como DECOIN. Su demanda básica es la infraestructura vial, la comercialización de sus productos y actualmente existen dos posiciones, una a favor y otra en contra de la instalación de la producción minera del cobre que afectaría la reserva. Igualmente hay diferentes posiciones en torno a la utilización de las vertientes de agua del río Cotacachi para energía eléctrica y respecto a la extracción de madera. Igual que la población urbana, desde 1996 las comunidades de Intag han recibido un fuerte apoyo organizativo y de gestión tanto de la Asamblea y el Municipio como de varias organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona.

- **FLORICULTORES Y HACENDA - DOS:** si bien está en discusión su presencia como "actor local" dado que no pagan impuestos, ni tienen iniciativas de desarrollo local, ni participan en los espacios de concertación; es importante identificarlo por su gravitación en el escenario local. Hay seis empresas de flores en el cantón, que ocupan 600 trabajadores y 70 hectáreas. Las empresas producen también frutas y esparárragos y tienen una inversión de más de 35 millones de dólares y una producción anual de varios millones de dólares. También están presentes varias decenas de hacendados dedicados a la producción ganadera agrupados en el Centro Agrícola Cantonal, que controlan cerca del 60% de la superficie cultivable del cantón. Las empre-

sas agrícolas no han intervenido activamente en el escenario local pero los floricultores han sido invitados a la realización de un estudio sobre el impacto ambiental y en la salud humana de su actividad agroindustrial.

- **MUNICIPIO Y ASAMBLEA CANTONAL:** si bien no es un actor social, el municipio es una entidad que ha asumido una gran iniciativa política y económica en el cantón bajo el liderazgo del primer alcalde indígena. Su rol en la convocatoria de la asamblea cantonal<sup>23</sup>, en la concertación de actores y en la formulación y ejecución de las iniciativas de salud, ambiente, turismo, democratización y descentralización del gobierno local, le han permitido ganar una importante credibilidad en la población y lo han convertido en un gobierno local que supera el rol tradicional de los municipios en la provisión de servicios. Con esta actitud ganó cierta autonomía incluso en relación con los intereses de las organizaciones indígenas.

- **AGENCIAS Y FUNDACIONES:** Más de treinta fundaciones y agencias de cooperación trabajan en el cantón, lo cual las convierten en actores gravitantes en el desarrollo local. El municipio logró duplicar su presupuesto con el apoyo externo<sup>24</sup>. Aparte del apoyo financiero, cuenta con asistencia técnica permanente en Intag, en la UNORCAC y en el propio Municipio. Programas tan importantes como el de salud, medio ambiente o agua, en el caso del Municipio, y el del

23 Ver Anexo con cuadro y notas extraídos del estudio de Mary García, 2001.

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

---

manejo agro - ecológico y reforestación, activación productiva, organización y crédito, están sustentados en recursos externos. Los representantes de las fundaciones y agencias participan activamente en la Asamblea Cantonal y en las mesas de concertación y algunas tienen cuadros técnicos permanentes junto con las organizaciones.

## 2.2. OPINIONES SOBRE TEMAS IMPORTANTES

A continuación se recogen las opiniones de algunos de los actores más importantes del cantón con relación a varios temas en conflicto: educación, medio ambiente, presupuesto participativo y el papel que juegan el alcalde y la Asamblea Cantonal. Se han clasificado las opiniones en cuatro tipos: a favor, en contra, postura crítica e indiferencia. Esta última sobre todo en los actores que no intervienen en el sistema participativo.

Como se ve en el cuadro adjunto, hay un amplio consenso en los actores rurales y urbanos y las entidades de cooperación sobre la mayor parte de estos temas, de manera que los contenidos e instancias participativas cuentan con un fuerte respaldo. Hay diferencias entre varios actores en torno a la propuesta ambiental y sobre el rol de la Asamblea. Sin embargo también hay actores, los que están ubicados por debajo de la tabla, que tienen actitudes de indiferencia, crítica o rechazo. Vale señalar que aquí no se ubican otros temas que incluso

tienen consenso entre actores críticos como la transparencia o la gestión del Alcalde.

Mirando específicamente cada tema podemos señalar:

- a. Una tímida propuesta de control local sobre la educación trajo una reacción de la UNE que la identificó como “privatización” y “municipalización”. En realidad, sobre este tema “duro” no se ha caminado y solamente se han realizado proyectos de sensibilización en temas como el medio ambiente.
- b. Con relación al presupuesto participativo, los actores presentes en la Asamblea junto con el alcalde formularon la propuesta y el Concejo cantonal, con mayoría de concejales de la oposición, se manifestaron en contra.
- c. Respecto al tema ambiental<sup>25</sup> se han señalado dos propuestas. La UNORCAC propone la conformación de un consorcio público-privado de los actores para el manejo de la Reserva Cotacachi - Cayapas (que incluye la Laguna) y el municipio, con el apoyo de varios actores urbanos, señaló que tiene la propiedad sobre la Laguna, al tiempo que creó una empresa de economía mixta para el desarrollo turístico. Intag, que es un importante actor en el tema ambiental, busca una alternativa de consenso proponiendo al municipio que asuma las

<sup>25</sup> La segunda parte de este trabajo trata específicamente este tema.

competencias que ofrece el Ministerio del Ambiente mediante la descentralización. La propuesta de dicho Ministerio es la de delegar el cuidado de la Reserva a una mancomunidad de gobiernos locales argumentando que las Reservas están en manos del Estado y que la Cotacachi Cayapas atraviesa dos provincias, Esmeraldas e Imbabura.

- d. También se señalan las posiciones sobre el papel del alcalde, opinión que refleja la credibilidad de la administración y sobre el liderazgo de

Auki Tituaña, que cuenta con el respaldo en amplios sectores de la población rural y urbana y de las entidades de apoyo, pero mantiene resistencia en ciertos grupos urbanos y en los empresarios agrícolas. Es importante señalar que la UNORCAC, como organización de segundo grado apoya al alcalde pero mantiene críticas en algunos aspectos puntuales. Respecto a la Asamblea, ocurre algo similar. Cuenta con apoyo de sectores de la población urbana y rural, pero tiene resistencia en los mismos sectores que se oponen a la administración municipal<sup>26</sup>.

### ACTORES: OPINIONES SOBRE TEMAS DE CONFLICTO

ACTORES	EDUCACIÓN CONTROL LOCAL	AMBIENTE MANEJO DE LA RESERVA	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	ROL DEL ALCALDE	ROL DE LA ASAMBLEA
UNOCARC	Favor	Consorcio	Favor	Favor	Favor, instancia decisoria y no gestión
FEDERACIÓN DE BARRIOS, ARTESANOS	Crítica	Control Municipal de la Laguna	Favor	Favor	A favor
INTAG DECOIN Y JUNTAS PARROQUIALES:	Favor	Propuesta de consenso.	Favor	Favor	A favor
ALCALDE	Favor	Control Municipal de la laguna-	Favor	Favor	Favor
ASAMBLEA CANTONAL	Favor	Control Municipal de la laguna-	Favor	Favor	Favor
COOPERACIÓN EXTERNA	Favor		Favor	Favor	Favor
HOTELERIA Y COMERCANTES	Favor	Control Municipal de la laguna-	Indiferencia	Crítica	Indiferencia
INTAG ALGUNAS COMUNIDADES	Indiferencia	En contra	Indiferencia	En contra	En contra
FLORICULTORES Y HACENDADOS:	Indiferencia	En contra	Indiferencia	En contra	Crítica
UNE, MAESTROS	En contra	Control Municipal de la laguna-	Indiferencia	En contra	En contra
CONCEJALES DE MAYORIA	En contra	Control Municipal de la laguna	En contra	En contra	En contra

<sup>26</sup> No se cuenta en Cotacachi con una encuesta que mida la popularidad del alcalde y la credibilidad del municipio y la Asamblea. Las posturas recogidas son estimaciones de varios de los entrevistados.

Al mes siguiente de la posesión, Auki Tituaña convocó con el apoyo de la dirigencia indígena y su equipo asesor, a la *Primera Asamblea de la Unidad Cantonal* a fin de tratar las orientaciones del desarrollo cantonal y abrir el camino a una propuesta que estaba ya en la mente del alcalde, la de la planificación local.

## 2.3. LA ORGANIZACIÓN

Al mes siguiente de la posesión, Auki Tituaña convocó con el apoyo de la dirigencia indígena y su equipo asesor, a la *Primera Asamblea de la Unidad Cantonal* a fin de tratar las orientaciones del desarrollo cantonal y abrir el camino a una propuesta que estaba ya en la mente del alcalde, la de la planificación local. Según el máximo personero municipal, en un municipio que nunca había consultado a su población y que nunca había tenido planificación, era importante darse el tiempo que fuera necesario para organizar y mirar el futuro del cantón<sup>27</sup>. De allí que la Asamblea y el Plan nacieron prácticamente juntos y se convirtieron en dos pilares de la nueva administración.

### 2.3.1. LA ASAMBLEA

La Primera Asamblea fue un éxito en términos de la concurrencia y la convocatoria. Posteriormente se ha ido institucionalizando, siendo convocado todos los años, en el mes de septiembre, en vísperas de las fiestas cívicas del cantón. Se han producido siete asambleas. Hay varias preguntas que hay que hacerse sobre esta instancia: ¿Cuál es su papel? ¿Cuál es su representatividad? ¿Cómo se relaciona esta Asamblea con el municipio y la sociedad civil?

La Dra. Patricia Espinosa, odontóloga, residente del centro urbano,

ex concejala y actualmente Presidenta de la Asamblea, nos responde:

*La Asamblea y el Municipio son dos estamentos complementarios, la sociedad civil y el estado representado por el gobierno local, cada uno con sus roles, con funciones específicas de acuerdo a las capacidades que han desarrollado, con estructuras que también se han ido modificando de acuerdo a las necesidades del proceso. No se trata de competir entre nosotros sino articular las acciones para sacar un producto más interesante que es el desarrollo local. Intentamos que esta gestión sea compartida. No hacemos cosas individuales, nos cuidamos mucho de no caminar solos<sup>28</sup>.*

Según la Dra. Espinosa, la Asamblea Cantonal cumple diversos roles:

- a. En primer lugar es una instancia de representación de la sociedad civil
- b. Es un organismo que presenta propuestas al municipio
- c. Es un espacio de rendición de cuentas.
- d. Es un organismo de consulta
- e. Es una instancia de cogestión con la municipalidad

<sup>27</sup> Conferencia del Alcalde Auki Tituaña, XI 2000

<sup>28</sup> Entrevista Patricia Espinosa, 2002

---

En sus palabras:

*La Asamblea lo que hace es propuestas y la toma de decisiones todavía pasa por el Municipio en cambios importantes que deban realizarse. Es una entidad de propuestas, no todavía de toma de decisiones. La mayoría de casos especiales son decisiones de Alcalde y Consejo que son presentadas a la Asamblea para que tomen la fuerza moral que necesita, que se avanza en un gran respaldo de la sociedad civil. La Asamblea toma iniciativas y que desde el año 2000 asumen formas de cogestión, firmando de manera compartida algunos proyectos grandes<sup>29</sup>*

Además de todas las funciones mencionadas, la Asamblea ha sido también una instancia promotora de la sociedad civil, particularmente de quienes no tenían agrupaciones que los representen como los barrios de la zona urbana y las comunidades de la zona subtropical. De allí que si bien al comienzo intervenían ciudadanos convocados por la directiva y el municipio, hoy lo hacen a través de sus organizaciones propias como la Federación de Barrios, la coordinadora de los jóvenes o la coordinadora de las juntas parroquiales de la zona subtropical.

Otro elemento fundamental que caracteriza a la Asamblea es el consenso. Según la presidenta, las decisiones que se toman en

la Asamblea luego de realizar diagnósticos entre los actores, asumiendo propuestas y decisiones concertadas y no por decisiones de mayoría o minoría. Esta forma de deliberar y resolver tiene una ventaja: en una sociedad que tiene una historia de conflictos interétnicos, no se busca profundizar las diferencias sino superarlas. De allí que en la Asamblea se da mucha importancia a escuchar las diversas opiniones y tolerar las discrepancias, en una práctica de cultura cívica en donde los actores se construyen como ciudadanos democráticos que pueden interactuar con los demás.

### **2.3.2. EL CONSEJO DE DESARROLLO Y LOS COMITÉS**

Desde un comienzo la Asamblea formó comisiones de trabajo en los temas más importantes. La Primera Asamblea conformó las comisiones de salud, mujer, educación, turismo y medio ambiente que luego se convertirían en comités permanentes y responsables de cada uno de los ejes estratégicos del Plan. Se trata de instancias responsables de ejecutar las decisiones de la Asamblea, hacer propuestas, tomar iniciativas y ejecutar proyectos en sus áreas de gestión. También existen otros comités como los de producción, niños y jóvenes, etc.

Uno de los más importantes por los resultados logrados es el de Salud, que cuenta con un Directorio: el alcalde es el presidente,

29 Entrevista Patricia Espinosa, 2002

---

el vicepresidente es de la Asamblea y la secretaria es del equipo del municipio. También está la UNORCAC y el Área de Salud de Cotacachi. También existen comités importantes y dinámicos en medio ambiente, producción, niñez y juventud.

La Asamblea constituyó, por otro lado, el Consejo de Desarrollo que es “un brazo de ejecutor de las acciones resueltas de la Asamblea”, pero que se ha convertido en un organismo político fundamental en cuanto coordina con el Municipio, con los actores locales más importantes y con las diversas instancias sectoriales y territoriales. El Consejo de Desarrollo es además un ente planificador entre una y otra Asamblea y de seguimiento a las acciones del Plan.

### **2.3.3. LA REPRESENTACIÓN**

La Asamblea de Cotacachi es flexible en cuanto a su conformación. Varía entre 500 y 700 participantes. Al comienzo, con ocasión de la primera Asamblea de 1996, se invitó a organizaciones y personas representativas de las tres zonas del cantón. Entonces se reconoció la importancia de la UNORCAC como la entidad que expresaba a las comunidades de la zona rural andina y se invitó también a personas e instituciones que residían o laboraban en la zona urbana y subtropical. Desde la primera Asamblea se contó ya con una directiva y una comisión de organización que fue desarrollando los criterios y mecanismos de representación.

*Tenemos los dos niveles, a un comienzo era abierto porque era todas las personas que quieren, porque no había organización pero ahora que hemos caminado ya vemos que tenemos zona andina, urbana y subtropical. Cuales son las organizaciones que hay en cada sector y a quienes representan y de acuerdo a eso cuantos serían los representantes por cada una de las zonas. Tenemos en la zona urbana 16 barrios en la Federación. Todas las organizaciones artesanales, de iglesia e institucionales. En la zona andina tenemos 43 comunidades, vienen de cada una el Presidente del Cabildo, el delegado de la Junta de aguas, una mujer, joven y un niño. En la zona Intag hay 75 ó 78 comunidades y Juntas Parroquiales. De cada una de las organizaciones de base se acredita el dirigente, un representante de las mujeres y uno de los niños y jóvenes*

Se fue configurando así una representación sobre la base de un criterio organizativo y territorial, tomando en cuenta a los delegados de cada organización de base. Si bien se toma como referencia el número de habitantes, el criterio básico no es la cantidad de personas sino la existencia de organizaciones. Se considera que más de la mitad de las personas adultas, hombres y mujeres del cantón, están organizados, de manera que la Asamblea tiene una alta representación, más aún cuando se

---

realizan talleres y actividades en cada zona donde intervienen directamente muchos más ciudadanos y grupos organizados.

Antes de cada Asamblea, un grupo técnico valora los nuevos indicadores y se van desarrollando los criterios de representación. Se busca un equilibrio que tome en cuenta la existencia de las tres zonas ecológicas (andina, urbana y sub - tropical), hombres y mujeres, jóvenes y niños, rural y urbano y también se toma en cuenta la existencia de gremios de acuerdo a su actividad económica y nuevas organizaciones que se van conformando.

En las Asambleas ha existido una presencia importante de mujeres pues aunque no se han puesto cuotas o metas al respecto, las delegadas mujeres representan un 30 a 40% del total. El único sector que no se ha sumado es el de los hacendados ganaderos y varios empresarios turísticos, pues incluso los floricultores asistieron a la última Asamblea.

En el Consejo de Desarrollo hay 16 miembros, básicamente representativos de la población existente en las tres zonas territoriales (tres por la UNORCAC, tres por la Federación de Barrios y tres por la coordinadora de Juntas Parroquiales). Además participa el Alcalde, un concejal la presidenta de la Asamblea y últimamente representantes de los jóvenes, del gremio de los caficultores y los trabajadores

municipales. Los presidentes de los comités asisten con voz pero sin voto.

Según la presidenta, el equilibrio de género es mejor en el Consejo de Desarrollo pues hay un 50% de mujeres. A pesar de la búsqueda de una representación de todos los sectores, la presidenta reconoce que aún no se logra un equilibrio adecuado. Han existido críticas con respecto a la representación, pues la UNORCAC ha manifestado que "nosotros no nos sentimos representados, pues tenemos 3 representantes en el Consejo de Desarrollo cuando somos un 50% de la población"<sup>31</sup>.

En 1997 se realizaron talleres de autodiagnóstico como paso previo al Plan de Desarrollo y en el 2002 se contaba ya con planes de desarrollo en cada una de las zonas, de manera que el Plan Cantonal tiene planes territoriales que plantean las prioridades específicas de cada zona. Además los directivos en la última Asamblea enviaron una agenda a cada espacio organizativo para que se trabaje una propuesta en eje temático.

#### **2.4. EL PLAN DE DESARROLLO**

El Alcalde Auki Tituaña se planteó desde el comienzo de su gestión la necesidad de un Plan de Desarrollo y para el efecto contó con un equipo técnico de apoyo. En la primera Asamblea (1996) se organizaron talleres de autodiagnóstico que se realizaron

31 Rafael Guitarra, Presidente de UNORCAC, Entrevista 17 XII 02

---

durante el siguiente año en torno a varios temas:

- Medio ambiente / turismo
- Salud
- Educación
- Participación
- Asamblea

En la segunda Asamblea se aprobaron los lineamientos estratégicos del Plan y se lo publicó pocos meses después.

Según la presidenta de la Asamblea:

*El plan desde el 97 hasta acá ha sido un instrumento orientador de líneas gruesas. Es una suma de políticas orientadoras. No lo habíamos desarrollado más. Para el 97 era demasiado temprano para hacer proyectos específicos y que la gente aporte a esa planificación. Mas bien han sido los Comités los que le han hecho un instrumento de ejecución con proyectos específicos. No había un plan con proyectos, sino que con el plan orientador cada Comité hacía proyectos en función de esas orientaciones<sup>32</sup>*

Cada uno de los ejes del Plan ha tenido diversa ejecutoria dependiendo de su iniciativa, del apoyo de las organizaciones de base, de los recursos obtenidos y fundamentalmente del respaldo político del Municipio. Así tenemos que en:

1. *Salud*: lleva adelante el proceso de descentralización en

salud con el Proyecto Modersa y el MSP.

2. *Medio ambiente*: se llevó adelante la propuesta de *Cantón Ecológico*. Existen líneas de acción en torno al agua, la conservación de los páramos, las riveras de los ríos y las vertientes, educación ambiental, etc. También se ha realizado una evaluación de los efectos de las floricultoras y se ha propuesto asumir las competencias de medio ambiente.

3. *Turismo*: hay iniciativas sobre la laguna y proyectos de turismo comunitario. Por otro lado se trata de promover la identidad cultural del cantón, las fiestas indígenas y religiosas, apoyar la artesanía, mejorar los servicios urbanos así como la infraestructura turística.

4. *Producción agrícola*: se cuenta con una iniciativa fuerte de la UNORCAC en torno a proyectos productivos, crédito y agro-ecología. Se ha puesto énfasis en el desarrollo de otras actividades productivas como la artesanía y el comercio.

5. *Educación*: se ha planteado trabajar en la alfabetización de la población, pero en general hay un estancamiento en el tema educativo.

El Plan, se ha convertido en un elemento importante en la vida de Cotacachi, no solo porque le da una racionalidad a la

<sup>32</sup> Patricia Espinosa, *Ibíd.*

---

administración municipal, sino porque se ha convertido en un instrumento importante de aglutinación y organización de los actores. Es más, los diversos actores encuentran intereses comunes, un paraguas común con un norte compartido y logran relacionarse a través del Plan. Si bien el Plan no contó con proyectos específicos, se han promovido autodiagnósticos locales y planes territoriales en la zona andina, el sub-tropical y en la zona urbana, lo cual le permite a la planificación general sintonizar con las prioridades específicas resueltas por la población de cada zona.

Esto significa que tanto la Asamblea como el Plan, como su principal instrumento, han contribuido a fortalecer una identidad territorial en cada micro zona, "han incubado el surgimiento de actores políticos territorializados"<sup>33</sup> y en general afirmar la identidad de Cotacachi como un cantón que asume el control de su desarrollo.

Es más, el Plan ha contribuido a quebrar la cultura de la arbitrariedad y el clientelismo característico de las relaciones con el gobierno local, construyendo un cambio de cultura política:

*La gente sabe que ahora en Cotacachi se planifica y para eso me parece importante los cambios culturales, ya no hacer el corrido del pedido, todo el tiempo pidiendo a través de oficio cosas y cosas.*

*La gente pedía aisladamente pensando que allí está la plata, de fondos donde todo se mete y solo hay que pedir. La gente sabe que ya no es "el oficio", que son los espacios amplios, reuniones grandes, donde se puede hablar y tomar decisiones. Hay un cambio cultural importante. Ahora sabe cual es el presupuesto, donde están los límites. Son cambios de la cultura de la gente<sup>34</sup>*

Ese cambio de cultura política no se da solo hacia dentro sino también hacia fuera. Las ONG y las organizaciones de cooperación que antes entraban en Cotacachi como tierra de nadie, deben ahora moverse bajo el paraguas de los planes. No se trata de asentarse en el cantón para ejecutar los proyectos diseñados fuera del cantón sino que deben mirar si su oferta responde a los problemas y prioridades locales, así como negociar su entrada con los actores locales en el marco de la institucionalidad local.

Si bien no ha habido una evaluación de todo el plan, pues "tenemos vacíos que hoy comprobamos como la falta de indicadores... periódicamente vamos dando seguimiento de lo que conseguimos"<sup>35</sup>. Para esto se cuenta con reuniones periódicas cada dos meses del Comité de Desarrollo Cantonal y cada año se realiza una rendición de cuentas de la gestión del alcalde y de los comités ante la Asamblea Cantonal.

33 Ver Ramírez (2001: 47).

34 Entrevista Patricia Espinosa, 2002

35 Entrevista Patricia Espinosa, 2002

---

Uno de los interrogantes que se plantean ante el desarrollo del Plan es su sostenibilidad, es decir la capacidad de continuarlo en el tiempo: esto tiene que ver con tres dimensiones: a) desde el punto de vista de un equipo técnico capaz de sostenerlo, b) de los recursos necesarios para su realización futura, y c) de las redes organizativas indispensables para darle vida.

En este campo juega un rol importante el municipio, pues la mayor parte de instituciones externas miran en su intervención una garantía de que los proyectos que se realicen tengan futuro. Para ello es indispensable que el municipio se adapte técnica e institucionalmente a las nuevas competencias que trae el desarrollo local. Aparentemente en este campo el municipio ha dado algunos pasos pero tiene limitaciones básicamente por un desfase entre los ingresos que recibe y la necesidad de mejores cuadros técnicos y una reingeniería institucional que le permita crear las unidades adecuadas para responder a las nuevas competencias. Si bien se está trabajando en la difusión de una nueva cultura tributaria, se conoce que los municipios pequeños, como el de Cotacachi, tienen dificultades para captar ingresos mediante el pago de tributos tanto de los propietarios rurales como de las grandes empresas que no pagan sus impuestos en Cotacachi sino en Quito, donde funcionan sus oficinas matrices.

Tal como señala la presidenta de la Asamblea:

*Lo que no veo todavía es el mejoramiento del pago, una cultura tributaria no se ha conseguido, intentamos que haya esa cultura tributaria de parte de la gente, porque si está recibiendo mejores condiciones y servicios es importante que sepamos pagar los servicios. Y que no veamos con una cultura paternalista que todo nos deben dar por obligación. Comprendemos que hay sectores que no pueden pagar y hay que definirlos muy bien. Pero no es actitud de que somos pobrecitos y no tenemos para pagar<sup>36</sup>*

También el problema está en los actores de la sociedad civil. Es sintomático que uno de los vacíos de la UNORCAC, de acuerdo al estudio realizado sobre su capital social, esté precisamente en la sostenibilidad de la organización. Según la autora de este estudio, Mary García (2001), la peor calificación obtenida por la Unión se da precisamente en la sostenibilidad debido a la dependencia de los proyectos externos y también a la falta de cuadros técnicos por el bajo nivel de escolaridad de la mayor parte de la población indígena.

Otra de las debilidades que se reconocen en el Plan es la coordinación con las dependencias del Estado central, que muchas

36 Entrevista Patricia Espinosa, 2002

---

veces brillan por su ausencia a la hora de definir los planes sectoriales y coordinar con los actores locales. Un ejemplo de ello es el campo educativo, pues si bien intervienen las escuelas y colegios en la Asamblea, aún lo hacen de manera formal, para solicitar recursos para la obra física sin que los programas o proyectos del Ministerio de Educación y Cultura estén incorporados en el Plan.

#### **2.4.1. CON EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EL PLAN COBRA VIDA**

Una innovación importante del Plan de Desarrollo es la del Presupuesto Participativo, una metodología que permite transparentar el gasto municipal e identificar en forma concreta las prioridades y rubros del presupuesto a ejecutarse el año siguiente. El Plan tiene lineamientos y los comités los desarrollan en proyectos, pero el presupuesto participativo entrega un instrumento que permite pasar del plan a los hechos. Tal como manifiestan los miembros del equipo técnico

*La comunidad, la organización social o la sociedad civil organizada democráticamente, tiene a disposición los instrumentos necesarios para garantizar el éxito del proceso al identificar y priorizar participativamente las obras que van a ser ejecutadas<sup>37</sup>*

En algunos países como Bolivia el sistema de planificación participativa municipal tiene carácter de política de Estado y de

cumplimiento obligatorio, pues las organizaciones territoriales de base resuelven las acciones y tienen un comité de vigilancia que controla su cumplimiento. En el caso de muchos municipios de Brasil los presupuestos responden a políticas municipales e incluso se está probando como *políticas estatales*. En el caso de Cotacachi se trata de una propuesta de política municipal impulsada por la Asamblea y el alcalde desde el año 2001.

Una gran ventaja del presupuesto participativo es que las obras se definen no porque tal o cual sector es amigo del alcalde o de su tienda política sino porque las comunidades definen las prioridades y éstas son acordadas en una deliberación democrática con otras. Con esta metodología se logra que las obras y el presupuesto sea definido colectivamente y por tanto:

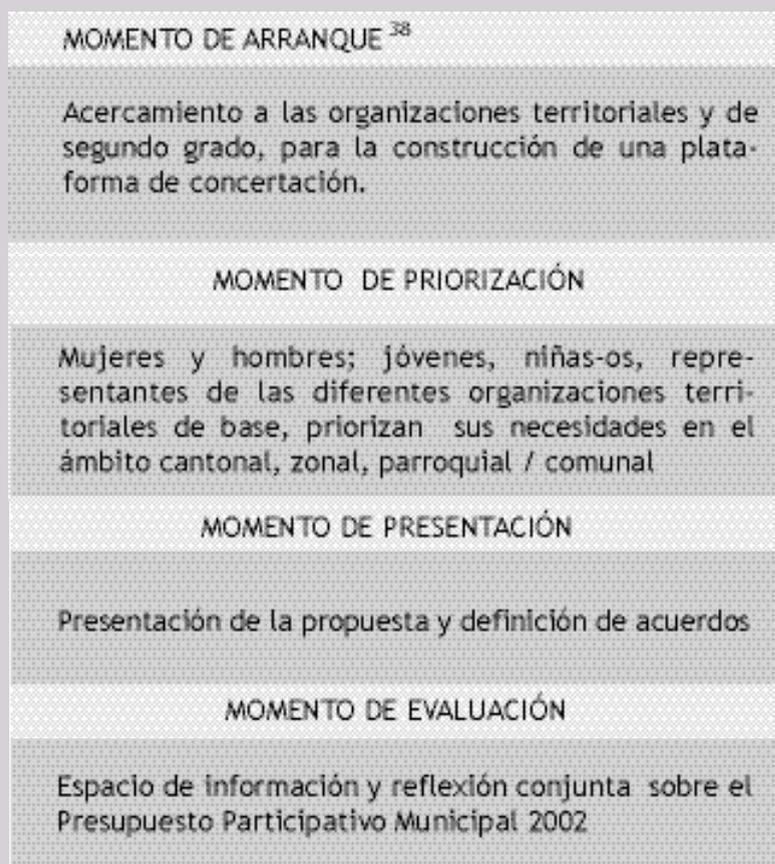
- a. Aprobar la Inversión que va a ejecutarse en el marco del presupuesto.
- b. Controlar la ejecución del presupuesto.

Para ello se cuenta con una instancia de tres niveles:

- a. Comisión especial del presupuesto
- b. Comité ejecutivo con participación del alcalde, la presidenta de la Asamblea y un delegado por cada zona
- c. Equipo técnico conformado por directores municipales y técnicos de la Asamblea.

<sup>37</sup> Econ. Tatiana Saltos, Equipo Técnico del Presupuesto Participativo, Charla a la Federación de Barrios, 2002

¿Cómo funciona el proceso? Básicamente se tiene cuatro momentos:



Para el presupuesto del 2002 el Municipio contó con una proforma

presupuestaria que ascendía a más de dos millones de dólares.

### PROFORMA PRESUPUESTARIA 2002

INGRESOS Y GASTOS	CANTIDADES (US\$)	%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>2.054.478</b>	
Gastos corrientes	453.438	22,07
Gastos de capital	139.930	6,81
Gastos de inversión (obra pública)	1.457.238	70,93
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>2.054.478</b>	<b>100,00</b>

<sup>38</sup> Ibíd., presentación en Power Point.

Esto significa que el 70,9% del presupuesto se puso a consideración de la comunidad. En el total entregado se asignó un porcentaje del 23% para obras de interés cantonal, es decir, para inversiones en obras y servicios que no son de una zona en particular sino que benefician al conjunto, tal como vemos en el cuadro siguiente:

ESTRUCTURA DISTRIBUTIVA	%
Obras de desarrollo cantonal	23%
Inversión por zonas.	76%

En cuanto al monto restante, se dividió en cuatro rubros, para la zona andina, urbana, Intag y recursos para el funcionamiento de la Asamblea. Es sobre estas cantidades que resolvieron los delegados de cada zona.

PRESUPUESTO POR ZONAS	
Zonas	%
Urbana	32
Andina	32
Intag	30
Asamblea	5
Total	100

La experiencia del presupuesto participativo está en una fase inicial y seguramente se pulirá con la evaluación del 2002. Pero como manifiesta una líder local:

*En el momento de hacer efectivo el presupuesto participativo el Plan comienza a tener vida, porque no podemos alejarnos de las prioridades para poder trabajar. Es más, tenemos planificación en el ámbito zonal y sectorial, que orienta los recursos y las obras en las tres zonas<sup>39</sup>*

39 Entrevista Patricia Espinosa, 2002

# CAPÍTULO 3

## ALCANCES Y DESAFÍOS

Es importante señalar algunas pistas de reflexión sobre el proceso participativo para analizar sus resultados, sus alcances y limitaciones. No existe hasta hoy una evaluación global de la experiencia de Cotacachi, sin embargo se han realizado evaluaciones parciales y estudios que dan algunas luces al respecto. Empezaremos con una definición de la participación y luego analizaremos las características centrales del proceso llevado adelante en Cotacachi.

### 3.1. LA PARTICIPACIÓN, UNA REFLEXIÓN NECESARIA

Hay muchas definiciones sobre participación. Sin embargo se puede asumir provisionalmente una definición que reúne elementos del enfoque de la democracia participativa:

*Participación es una relación social de poder mediante el cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisivos y reorienta el uso de los recursos de manera equitativa y en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad, y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa tanto en las esferas de la sociedad civil como del estado<sup>40</sup>*

Diferenciamos en este concepto algunos aspectos importantes:

- ❖ En el proceso participativo intervienen *diversos actores* que deben construirse como sujetos que ejercitan sus derechos y responsabilidades ciudadanas
- ❖ Los actores identifican en el camino *sus intereses y formulan metas y proyectos comunes*. Esto implica que los sujetos deben “cualificarse”, es decir educarse en la participación, estar informados y capacitados; para actuar deben ganar en auto confianza y sentido de pertenencia y deben desarrollar un conjunto de capacidades que les permita gestionar su desarrollo
- ❖ Lo central de un proceso participativo es la *toma de decisiones* y esto es una demanda política que plantea la *ampliación y modificación de la democracia*. Ante una democracia “delegativa” con baja credibilidad se necesita de formas democráticas directas que amplíen los sistemas representativos y abran nuevos caminos para la recreación de la democracia local.
- ❖ Esa toma de decisiones se asume en un espacio de *mutuo reconocimiento con los otros*, es decir en un espacio público donde haya deliberación, diálogo y tolerancia.

40 Ortiz, Santiago, 1998 .

- ❖ La participación implica una *redistribución del poder*. Se trata de una relación de poder protagonizada por sectores subordinados de la sociedad que van ganando autonomía y poder.
- ❖ La participación pone en juego recursos para satisfacer las demandas de los grupos sociales, por tanto hay una apuesta por la *equidad social* y una justa distribución de recursos.

Tomando en cuenta que la participación democrática es una relación entre grupos que tienen diversos grados de poder, los actores que participan apuestan a una mayor distribución del poder y por tanto a un cambio de la correlación de fuerzas. Algunos autores señalan que la distribución de poder puede tener diversos grados, de menos a más poder, de menos a más toma de decisiones. Así, tenemos grupos sociales que demandan solución de sus problemas ante las enti-

dades públicas, que solicitan y exigen, pero la decisión sigue en manos de quienes tienen el poder. En este caso se habla de un nivel *reivindicativo*, donde los actores demandan y se asocian para obtener respuesta a sus demandas. En un grado más elevado, los actores subordinados asumen propuestas e iniciativas y buscan negociarlas con los que tienen el poder, la comunidad asume ciertos niveles de gestión y establecen sistemas de vigilancia y control de las decisiones que toman los poderes públicos. En este caso se habla de *cogestión*, pues hay un equilibrio en la toma de decisiones. Finalmente hay un tercer nivel, en donde los sectores populares toman decisiones<sup>41</sup> logrando que las entidades públicas los respeten y asuman. Se trata de un nivel de *autogestión* o lo que podríamos denominar "democracia radical".

Veamos estos diversos grados de poder y toma de decisiones en el siguiente cuadro:

### GRADOS DE PODER EN LA PARTICIPACIÓN

GRADO DE TOMA DE DECISIONES	CARACTERÍSTICAS
Autogestión	Toman decisiones los grupos populares
Cogestión	Equilibrio en la toma de decisiones; los grupos populares hacen propuestas, toman iniciativas, negocian y controlan a sus representantes.
Reivindicación	Subordinación hacia los que tienen el poder: se plantean demandas, se forman asociaciones gremiales.

41 Elementos extraídos del cuadro de Arnstein, citado por G. Fadda.

---

Tomando en cuenta estos elementos podemos aproximarnos a analizar los resultados de la experiencia del sistema participativo en Cotacachi. Para el efecto se analizará lo que pasa con los actores, la relación con el municipio, la redistribución del poder y los resultados en el desarrollo local.

### **3.2. ACTORES LOCALES E IDENTIDAD**

Es indudable que el proceso participativo no solo ha contado con la intervención previa de grupos sociales, sino que además ha promovido la formación de nuevas organizaciones y en general fortaleció el tejido social. Un primer saldo positivo del proceso es la consolidación de actores ciudadanos que saben ejercer sus derechos, que están informados y asociados, que tienen más claros sus objetivos mediante planes y proyectos, que tienen mayor identidad y mayor capacidad de gestión de sus asuntos.

Por otra parte este proceso ha tenido como eje central la construcción de una cultura e identidad local. El espacio participativo ha permitido afirmar la identidad de los actores, tanto indígenas como mestizos, así como la identidad de cada zona. Si bien la presencia del alcalde indígena y de la organización de comunas le dan un sello étnico al proceso, en el caso de Cotacachi encontramos una rica experiencia pluricultural. Uno de los indicadores de este resultado tiene que ver con la autoestima de su gente.

*Hay un mejor nivel de autoestima, de tolerancia. Yo soy una persona que he vivido en Cotacachi toda mi vida y he sabido como se han ido dando las cosas. Este proceso ha mejorado la autoestima de la gente, antes habían los temores, que no se podía entrar acá o ir a una reunión, la tolerancia actual permite que todos podamos ir a una reunión, y que participemos, aunque haya visiones diferentes, pues todos podemos opinar porque estamos cerca de los problemas<sup>42</sup>*

### **3.3. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA**

Una pregunta importante en una sociedad que se define como “democrática” es hasta dónde los ciudadanos logran espacios de intervención directa para ejercer sus derechos e involucrarse en los asuntos públicos. Podemos afirmar que el tejido social en el cantón se ha consolidado y se ha dado una relación fluida entre el sistema participativo con el gobierno municipal surgido de las elecciones y propio de la democracia representativa.

De allí que en Cotacachi encontramos:

- a. Una sociedad civil activa y espacios democráticos donde una gran parte de la población ejercita sus derechos de ciudadanía.
- b. La Asamblea como un espacio representativo de la

<sup>42</sup> Patricia Espinosa, 2002

---

sociedad civil que cumple un papel de consulta, iniciativa, proposición e inclusive de gestión

- c. Una relación fluida entre el alcalde y la Asamblea, pero donde las decisiones más importantes siguen siendo tomadas por el alcalde y el municipio.

Sin embargo hay que señalar que una de las limitaciones del proceso tiene que ver con la relación con el Concejo Municipal y la administración con sus diversas direcciones y unidades municipales. Con estas dos instancias los actores y el sistema participativo no tienen relaciones fluidas, en el primer caso porque hay un sector de concejales que se opone a las iniciativas de la Asamblea (por ejemplo con relación al presupuesto participativo). Por ello la presidenta de la Asamblea manifiesta:

*Durante estos siete años del sistema participativo, no han tenido una identificación completa de todos los concejales, contando con un acompañamiento puntual, no habiendo logrado un trabajo articulado con el Concejo. Se necesita una voluntad política para asumir los nuevos roles, pues los Concejales no son los únicos que conocen lo que la sociedad civil necesita... Ellos están desfasados del nuevo modelo participativo<sup>43</sup>*

Con la instancia administrativa hay ciertos problemas debido a

la resistencia de la estructura municipal a trabajar activamente en el proceso participativo. Como se ha señalado anteriormente, la administración se adapta solo parcialmente a los cambios que el proceso participativo y el desarrollo local exigen. De acuerdo a lo que señalan varios líderes locales, se requiere una reingeniería del municipio, mejores salarios, un equipo técnico más preparado y capacitado y una elevada cultura tributaria en la población, para lograr la sostenibilidad del proceso.

#### 3.4. REDISTRIBUCIÓN DE PODER

Un proceso participativo implica la redistribución del poder a favor de los sectores subalternos. Si bien no ha sido posible en este trabajo analizar a profundidad la correlación de fuerzas se pueden señalar algunas tendencias:

- ❖ Los sectores indígenas y mestizos urbanos y de Intag van logrado mayor organización y presencia en los espacios de gestión y decisión. Hay una presencia consolidada de los sectores sociales que antes tuvieron un papel marginal en la Municipalidad.
- ❖ El sector indígena tuvo un importante papel en la primera fase del proceso participativo pero aparentemente ha perdido su dinamismo en la segunda fase. Así, respecto a su papel actual, existe la opinión entre los dirigentes de la UNORCAC que “estamos

Un proceso participativo implica la redistribución del poder a favor de los sectores subalternos.

43 Ibíd.

---

sub - representados en la Asamblea<sup>44</sup>”; además se han planteado algunas diferencias con el municipio aunque ello no ha significado que han debilitado su respaldo al alcalde. En esto no coincide la presidenta de la Asamblea quien señala que “los sectores indígenas están fortalecidos. Ha habido problemas muy puntuales con dirigentes, pero ahora ven que ya no, sienten que hay otra persona: las comunidades respaldan, sienten que hay otra forma de actuar organizados, hay otra manera de canalizar sus pedidos<sup>45</sup>”

- ❖ Solamente a modo de hipótesis podemos señalar que este fenómeno se debe tanto a las debilidades internas de la UNORCAC - temas como falta de renovación de los líderes, problemas en la gestión administrativa, falta de cuadros técnicos indígenas, baja escolaridad de sus miembros - como al interesante crecimiento organizativo logrado por los grupos urbanos y de Intag en estos últimos años.
- ❖ Respecto a los sectores urbanos, se debe señalar que si bien las organizaciones han ganado presencia en el sistema participativo, hay núcleos de resistencia tanto respecto a la organización indígena como al alcalde. Por un lado hay sectores urbanos que se sienten identificados con la municipalidad en la medida en que su gestión les ha beneficiado

pero, por otro, la ciudad es la base social de siete partidos políticos que se unieron en las últimas elecciones para presentar un candidato opuesto al alcalde. Hay grupos como la UNE, por ejemplo, que mira con escepticismo una propuesta de participación local en el sistema educativo, identificándola con municipalización y privatización de la educación.

- ❖ Otros actores importantes están ausentes del sistema o juegan en contra: los floricultores, medianos y grandes, y los hacendados, miran con recelo una experiencia que si bien no ha cuestionado su control sobre la tierra y los recursos naturales, plantea un desarrollo sustentable de la zona y por tanto regulaciones y restricciones al uso descontrolado de los recursos naturales.
- ❖ Finalmente hay que señalar que las agencias de desarrollo y las ONG han apoyado el proceso tanto técnica como financieramente, se sienten identificados con el proyecto y ponen recursos para su implementación.

### 3.5. DESARROLLO LOCAL

El norte del proceso participativo es el desarrollo local del cantón. Hablar de desarrollo local implica consolidar el tejido social y la democracia, pero también resultados concretos en el

44 Entrevistas a los líderes de la UNORCAC.

45 Espinosa Patricia, 2002

mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo económico. Esto implica una redistribución justa de los recursos, la promoción de iniciativas y un proceso económico sostenible que mejore los niveles de empleo y permita una acumulación del excedente en beneficio de los actores locales. Todo este proceso debe darse en el marco de un territorio que se vuelve significativo para el grupo que lo habita, es decir, del territorio local no como elemento pasivo sino como factor que ayuda al desarrollo<sup>46</sup>.

No hay indicadores claros del Plan de Desarrollo ni una evaluación global del proceso por lo cual tampoco se puede formular juicios definitivos en este campo. Sin embargo podemos señalar tentativamente:

A. El mejoramiento de las condiciones de vida se ha dado por la vía de los servicios básicos que son de responsabilidad municipal e inclusive en otros que han sido asumidos en un enfoque más amplio del desarrollo (agua, alcantarillado, electrificación y salud de la población). Sin embargo las condiciones de vida han mejorado notablemente en otros aspectos que tienen que ver con la estructura económica y las políticas públicas nacionales. En este campo, el deterioro en cobertura, calidad y pertinencia de la educación, el desempleo y la baja de ingresos. Aspectos estructurales del agro como la

atomización de las unidades productivas, la falta de tierra y recursos para la producción agrícola, pecuaria y artesanal se han mantenido, lo cual sigue provocando la emigración. Toda esto, en vez de solucionarse se ha deteriorado, especialmente por la dolarización que ha provocado el colapso de sectores productivos importantes a nivel artesanal, agrícola y turístico.

B. Durante la administración del actual alcalde ha existido una fuerte inversión de recursos en los sectores más desfavorecidos del cantón. Aunque existen críticas respecto a las inversiones en el sector urbano (inversión en obras públicas). El presupuesto municipal asigna un 60% de los recursos de inversión al sector rural (Intag y zona indígena) y los recursos de cooperación van fundamentalmente al campo.

C. El proceso ha sido un vivo laboratorio de iniciativas locales, comunitarias, zonales, parroquiales y cantonales que expresan un ambiente favorable al emprendimiento, a la puesta en marcha de empresas, a la ejecución de proyectos novedosos en el manejo de micro - cuencas, ligando medio ambiente y agro - ecología. También se ha notado lo mismo en la promoción de programas turísticos comunitarios y ambientales, en la extensión de círculos de crédito y microempresas, en la

46 Ver Alburquerque (1995) y Arocena (1995: 20).

---

gestión de novedosos proyectos de descentralización en salud, entre otros.

D. Ha sido importante para Cotacachi la *Ordenanza de Cantón Ecológico* y la puesta en marcha de múltiples iniciativas ambientales en la zona andina y subtropical. El desafío es avanzar en los procesos de control local sobre los recursos naturales y en una visión del desarrollo económico compatible con la conservación de dichos recursos especialmente en los conflictos latentes en la Reserva Cotacachi - Cayapas.

E. Un serio problema que enfrenta Cotacachi tiene que ver con el desarrollo económico y la captación del excedente que se produce localmente en las grandes empresas. La propiedad de la tierra y una buena parte de los caudales de agua siguen siendo aprovechados por los medianos y grandes propietarios y los recursos de la Reserva están amenazados por el ingreso de empresas forestales y de compañías mineras que buscan explotar el cobre en la zona subtropical. Con la crisis del cuero y la baja del turismo debidas a la dolarización, el desarrollo económico local esta seriamente afectado.

F. Hay que subrayar que el proceso de Cotacachi surgió antes y en ausencia de una política estatal consistente respecto a la descentralización. Si bien actualmente se han asumido competencias en salud y turismo, aún no están claras las reglas de juego

para asumir competencias en otras áreas. Hay que tomar en cuenta también que una de las debilidades de la propuesta del gobierno ha sido precisamente el no tomar en cuenta las dinámicas locales ni apoyar iniciativas pioneras en el desarrollo local e imponer de manera uniforme e indiscriminada reglas de juego y procedimientos que muchas veces se contraponen con la lógica local.

Para el futuro es importante tomar en cuenta varios aspectos:

- ❖ La necesidad de construir una línea de base que permita establecer un nuevo punto de partida y un sistema de indicadores para el seguimiento del proceso. Es básico establecer un sistema de seguimiento y monitoreo del plan. Debe caminarse a la conformación de un sistema de información local que permita contar con datos actuales y con una difusión adecuada en el conjunto de la población.
- ❖ El Municipio debe contar con un plan de ordenamiento territorial así como contar con planes de desarrollo organizacional y financiero para dar sostenibilidad económica e institucional al Plan.
- ❖ Es esencial completar la formulación de propuestas y proyectos con recursos para varios ejes del Plan como turismo, educación, producción agropecuaria, etc.
- ❖ Es importante asumir la interrelación cantonal-regional, es decir una relación entre el

---

ejercicio del plan en el ámbito cantonal y el desarrollo de propuestas de nivel más amplio. De hecho varios ejes del plan atraviesan temas regionales o provinciales, como el de medio ambiente.

- ❖ Es fundamental desarrollar procesos de negociación con actores locales que no están comprometidos con el plan como los floricultores y los hacendados a fin de mejorar los niveles de ingreso de la municipalidad y dar sostenibilidad al Plan así como elevar la cultura tributaria del cantón.

# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

---

- ♦ Albuquerque, Francisco. 1995. Metodología para el Desarrollo Económico Local. Santiago: ILPES
- ♦ Altieri, Miguel. 1992. Desarrollo Sostenible y pobreza rural, una perspectiva latinoamericana. En Ruralter Número monográfico "Medio ambiente y proyectos de desarrollo". N° 10. La Paz - Bolivia.
- ♦ Anheier, Helmut; Gerhards, Jürgen y Romo, Frank. 1995. Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography. American Journal of Sociology Vol. 100, No. 4: 859-903.
- ♦ Amadeo, Javier y Morresi, Sergio 2003. Republicanismo y marxismo, Borón, Atilio (Comp.), Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía, Buenos Aires: CLACSO.
- ♦ Amin, Samir. 2002. Capitalismo, Imperialismo, Mundialización. En J. Seoane y E. Taddei (comps.). Resistencias Mundiales. Buenos Aires: CLACSO.
- ♦ Arocena, José. 1995. El Desarrollo Local: Un Desafío Contemporáneo. Caracas: Nueva Sociedad, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.
- ♦ Avila Sánchez, Héctor. 1999. La dinámica actual de los territorios rurales en América Latina. En Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona N° 45 (40), Agosto.
- ♦ Bebbington, Anthony. 1997. New states, new NGOs? Crises and transitions among rural development NGOs in the Andean region. En World Development. Vol. 25. N° 11. pp. 1755 - 1765.
- ♦ Bebbington, Anthony y Perrault, Thomas. 2001. Vidas rurales y acceso a recursos naturales: El caso Guamote. En Anthony Bebbington y Victor Hugo Torres (Ed.). Capital Social en los Andes. Quito: Abya Yala, COMUNIDEC
- ♦ Blanes, José. 2000. La descentralización en Bolivia, avances y retos actuales. FLACSO, Parlamento Andino, OEA.
- ♦ Bonilla, Adrián. s/f. Ecuador. En C. Arnson. The crisis of democratic governance in the Andes. Latin American Program.
- ♦ Bonilla, Ángel. 2000. Análisis exploratorio de actorías y sujetos sociales en la provincia del Chimborazo. Quito: IEE, TERRANUEVA, SNV, mimeo.

- 
- ♦ Borón, Atilio. 2002. El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo. En J. Seoane y E. Taddei (comps.). Resistencias Mundiales. Buenos Aires: CLACSO.
  - ♦ Bourdieu, Pierre. 1990. Sociología y cultura. México: Grijalbo.
  - ♦ Bourdieu, Pierre. 1991. El Sentido Práctico. Madrid: Taurus Ediciones.
  - ♦ Bourdieu, Pierre. 1986. The Forms of Capital. En Richardson, John (ed.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education New York, Greenwood.
  - ♦ Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc. 1995. Respuestas por una Antropología Reflexiva. México: Grijalbo.
  - ♦ Bravo, Elizabeth. 1991. Diagnóstico preliminar ecológico del cantón Cotacachi. Quito: Acción Ecológica.
  - ♦ Burgwal, Gerrit y Cuellar, Juan Carlos. 1999. Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales. Quito: SNV, Abya Yala.
  - ♦ Bustamante, Fernando. 1999. Las Políticas de las autonomías. En Ecuador Debate N°. 48. Quito: CAAP.
  - ♦ CAAP. 1991. Prediagnóstico y Estrategia de Desarrollo de Cotacachi. Quito: mimeo.
  - ♦ Carrión, Fernando. 1998. La descentralización en el Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
  - ♦ CEPAR. 1998. Diagnóstico de Base en el Cantón Cotacachi, Comité Intersectorial de Salud. Quito.
  - ♦ Chang, Lorenzo y Navarro Levano. 1994. Gestión Integral de cuencas hidrográficas. Lima: CETA (Comisión de coordinación de tecnología andina).
  - ♦ Charry, Clara Inés. 2000. Organizaciones civiles: nuevos sujetos sociales. en Razón y Palabra. Universidad de Chile, Mayo - Julio.
  - ♦ Ciriza, Alejandra. 2003 Herencias y encrucijadas feministas: Las relaciones entre teoría (s) y política (s) bajo el capitalismo global. En Borón, Atilio (Comp.), Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía, Buenos Aires: CLACSO.
  - ♦ CONAIE. 1994. Proyecto político de la CONAIE. Quito.
  - ♦ 1997. Constitución Política del Ecuador. Quito: CEP.
  - ♦ Cortés Ruiz, Carlos. s/f. Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social. En Revista Mexicana de Sociología N° 2192. México IIS/UNAM.

- 
- ♦ Cunill, Nuria. s/f. Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana. En Materiales del Módulo Introducción al Desarrollo Local, Programa de especialización superior en Gestión y Desarrollo Local 2002 - 2003. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
  - ♦ De la Torre, Luis. 2001. Diagnóstico Formación y Capacitación de los Recursos Humanos Técnicos de la UNORCAC. Cotacachi: Mimeo.
  - ♦ Dourojeanni, Axel. 1990. Procedimientos de gestión para el Desarrollo Sustentable (aplicados a microregiones y cuencas). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
  - ♦ Dourojeanni, Axel. 1997. Políticas y leyes de aprovechamiento sostenible de recursos hídricos. En Seminario taller sobre funcionamiento de los organismos de cuencas en la gestión de recursos hídricos. Experiencias Latinoamericanas. Quito- Ecuador.
  - ♦ Dryzec, Jhon. 1998. Ecología y democracia discursiva: más allá del capitalismo liberal y del estado administrativo. En Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional N°. 16. Barcelona: ICARIA.
  - ♦ ECUARUNARI. 1997. Propuesta Asamblea Constituyente, Constitución política del Estado plurinacional. Quito.
  - ♦ Eguiguren, Amparo. 1995. La Teoría de la Práctica Aplicada a la Interpretación del Desarrollo Rural. El Caso de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi. Tesis de Maestría de FLACSO - Ecuador.
  - ♦ Fernández, Roberto. 1994. Teoría y Metodología de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano. Vol. 1. Mar del Plata -Argentina: Centro de Investigaciones Ambientales, Universidad de Mar del Plata.
  - ♦ Field, Leonard. 1999. La Gestión Local de los Recursos Naturales. En Ecuador Debate N° 47. Quito.
  - ♦ Folladori, Guillermo. 1996. La cuestión ambiental en Marx. En Ecología Política. N°. 12. Barcelona.
  - ♦ Foucault, Michel. 1979. Microfísica del Poder. Madrid: Ediciones de La Piqueta.
  - ♦ Foucault, Michel. 1987. El orden del discurso. Barcelona: Tusquets Editores.
  - ♦ García, Mary y otros. 1999. Cotacachi: Capitales Comunitarios y Propuestas de Desarrollo Local. Quito: IEE, APN, Abya Yala.
  - ♦ Garcia, Mary. 2001. UNORCAC: Proceso Organizativo y Gestión. Quito: mimeo.

- 
- ♦ Garretón, Manuel Antonio. 1996. Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico. En Excerpta N°. 2, abril.
  - ♦ Geovannini, Fabio. 1997. La democracia es buena para el medio ambiente. En Ecología Política. Cuadernos de debate internacional No.5. Barcelona: ICARIA
  - ♦ Gligo, Nicolo. 1997. Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas. En Revista de la CEPAL. Santiago: CEPAL.
  - ♦ Guerrero, Fernando. s/f. De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica. En Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos. Lima: IEE, IFEA.
  - ♦ Guerrero, Fernando. 1999. La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi En Varios Autores. Ciudadanías Emergentes. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local, Abya Yala.
  - ♦ Guerrero, Fernando y Pablo Ospina. 2003. El Poder de la comunidad. Movimiento indígena y ajuste estructural en Ecuador. Buenos Aires: CLACSO.
  - ♦ Guerrero, Patricio. 1998. Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social. En Comunidades y conflictos socio - ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina. Quito: Abya Yala, FTTP-FAO.
  - ♦ Guimaraes, Roberto. 1998. Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo. En Del Desarrollo Humano a la Economía Ecológica. Cochabamba- Bolivia: CESU-UMSS.
  - ♦ Ibarra, Hernán. 1997. Participación política Indígena y cambios en el poder local. Quito: IBIS Dinamarca. Mimeo.
  - ♦ Iorio, Cecilia. 2002. Algunas considerações sobre estratégias de empoderamiento y de derechos.
  - ♦ Laclau, Ernesto. 1990. Nuevas reflexiones sobre la revolución en nuestro tiempo. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
  - ♦ Lander, Edgardo. 1999. El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI). El capital diseña una constitución universal. En Estudios Latinoamericanos. Año IV, N° 11. México, DF: Nueva Época. Enero-Junio.
  - ♦ Larrea, Carlos. 1995. Structural Adjustment, Income Distribution and Employment in Ecuador. Toronto: Centre for International Studies - University of Toronto.

- 
- ♦ Larrea, Fernando. 1997. El desarrollo rural como campo social: reflexiones sobre la dinámica organizativa indígena en la sierra ecuatoriana y los cambios en la configuración de los poderes locales. Documento mimeografiado.
  - ♦ Leff, Enrique. 1986. Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia y desarrollo sustentable. México: Siglo XXI.
  - ♦ Leff, Enrique. 1992. Cultura democrática, gestión ambiental y Desarrollo Sustentable en América Latina. En Ecología Política. Cuadernos de debate internacional. Barcelona: ICARIA.
  - ♦ Leff, Enrique. 2002. Democracia ambiental y Desarrollo Sustentable. En Saber ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México: Siglo XXI.
  - ♦ Leff, Enrique. 2002a. La capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales del crecimiento insostenible. México: Red Latinoamericana y Caribeña de Ecología social.
  - ♦ Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. Quito: Congreso Nacional.
  - ♦ Llambí, Luis. 1996. Globalización y nueva ruralidad en América Latina. México: INAH-UAM-UNAM.
  - ♦ Martínez, Juan Pablo. 1997. Espacio dado y Espacio percibido en la microcuenca del río Santa Barbara, Sigsig- Ecuador. Trabajo de tesis en Maestría de Gestión Ambiental y Desarrollo. Colegio Andino de Posgrado. Cusco: Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas.
  - ♦ Martínez Alier, Joan; Schlüpmann, Klaus. 1993 [1991] La ecología y la economía. México: Fondo de Cultura Económica.
  - ♦ Martínez Alier, Joan. 1995. De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular. Barcelona: ICARIA.
  - ♦ Martínez, Luciano. 1996. Organizaciones de Segundo Grado, Capital Social y Desarrollo Sostenible. En Iconos. N°. 2. Quito: FLACSO.
  - ♦ Moreno, María Camila. 2002. Movimientos sociales y desarrollo sostenible. mimeo.
  - ♦ Municipio de Cotacachi. 1997. Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Cotacachi: Segunda Edición.
  - ♦ Municipio de Cotacachi. Memorias de las Asambleas Cantonales de Cotacachi 97, 98, 99, 2000, 2001, 2002. Cotacachi: mimeo.
  - ♦ Muñoz, Juan Pablo. 1999. Indígenas y gobiernos locales. En Ciudadanías Emergentes. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local.

- 
- ♦ Närman, Anders. 1999. Getting towards the beginning of the end for traditional development aid: major trends in development thinking and its practical application over the last fifty years. En D. Simon y A. Närman. Development as a theory and practice. Addison Wesley Longman Limited, Malaysia.
  - ♦ ODEPLAN. 2000. La planificación en el Ecuador (presentación). Quito: ODEPLAN.
  - ♦ Ojeda, Lautaro. 2000. La descentralización en el Ecuador. Quito: CEPLAES, Abya Yala.
  - ♦ Ortiz, Pablo y Ana María Varea. 1995. Estudio introductorio. En P. Ortiz y A. M. Varea (eds.) Conflictos socio - ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador. Quito: ILDIS / FAO - FTTP / UICN.
  - ♦ Ortiz, Pablo. 1996. Propuesta metodológica de tratamiento de conflictos socio - ambientales. Documento de trabajo. Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales. Quito: FAO / FTTP.
  - ♦ Ortiz, Pablo. 1998. Reflexiones y Propuestas teórico conceptuales. En Comunidades y conflictos socio - ambientales. Experiencias y desafíos en América Latina. Quito: Abya-Yala, FTTP-FAO.
  - ♦ Ortiz Crespo, Santiago. 1998. Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado. Quito: ACJ, Universidad Andina Simón Bolívar.
  - ♦ Ortiz Crespo, Santiago. 1998. Las propuestas de Descentralización en el Ecuador. Quito: ACJ.
  - ♦ Ortiz Crespo, Santiago. 2001. La Agenda 21 y el Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Maestría de Desarrollo Local. Quito: FLACSO.
  - ♦ Ortiz Crespo, Santiago. 2001. Análisis del Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Maestría de Desarrollo Local. Quito: FLACSO.
  - ♦ Palma, Diego. 1998. La participación y la construcción de ciudadanía. Documentos de Trabajo Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS.
  - ♦ Petras, James. 1998. América Latina: Pobreza de la democracia y democracia de la pobreza. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
  - ♦ Ramírez, Franklin. 2001. La Política del Desarrollo Local. Quito: PGU - Ciudad.
  - ♦ Ramírez, René. 2002. Desarrollo, desigualdad y exclusión: Los problemas nutricionales en el Ecuador (1990 - 2000) desde el enfoque de las capacidades humanas. En René Ramírez y Franklin Ramírez, Visiones y Aversiones del Desarrollo. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

- 
- ♦ Ramón, Galo. 2004. Estado, región y localidades en el Ecuador (1808 - 2000). En: Historia del Espacio en el Ecuador. Quito: CAMAREN - IEE.
  - ♦ Ramón, Galo. 1996. Movimientos sociales y actores locales. Quito: mimeo.
  - ♦ Romano, Jorge. 2002. Empoderamiento: enfrentemos primero la cuestión del poder para combatir juntos la pobreza. En Empowerment and Rights Based Approach in Fighting Poverty Together. Rio - Brazil: Actio-  
naid, September.
  - ♦ Sabatini, Francisco. 1998. Conflictos Ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad. En Del Desarrollo sustentable a la Ecología Política. Cochabamba: PNUD - CESU.
  - ♦ Sader, E. 1990. La emergencia de los nuevos sujetos sociales. En Nuevos sujetos sociales. Acta Sociológica. mayo-agosto.
  - ♦ Sáenz Andrade, Álvaro y otros. 2002. Estándares para el Desarrollo Local. Quito: AME.
  - ♦ Schulman, Michael D.; Anderson Cynthia. 1999. The dark side of force: A case study of restructuring and social capital. Rural Sociology; College Staton; vol. 64, sep. 1999.
  - ♦ Sen, Amartya y Dreze, Jean. 1989. Hunger and Public Action. Oxford: Clarendon Press.
  - ♦ Sen, Amartya. 2001. Desarrollo como libertad. Río de Janeiro: Companhia de las Letras.
  - ♦ Seoane, José y Emilio Taddei (comps.) 2002. Resistencias Mundiales. Buenos Aires: CLACSO.
  - ♦ Singer, André. 2003. Para recordar algo de la relación entre izquierda y democracia. En Borón, Atilio (Comp.). Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía. Buenos Aires: CLACSO.
  - ♦ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, versión 3.00. Secretaría Técnica del Frente Social.
  - ♦ Stavenhagen, Rodolfo. 1999. Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales. En construir la democracia: Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América Latina, Jelin - Hershberg coordinadores-. En Nueva Sociedad. Quito.
  - ♦ Toledo, Víctor. 1996. Principios etnológicos para Desarrollo Sustentable de Comunidades Campesinas e Indígenas, En Temas Clave, CLAES, N°. 4, Agosto.

- 
- ♦ Torres, Víctor Hugo. 1999. El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos. En Ciudadanías Emergentes. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local.
  - ♦ Touraine, Alain. 1987. Actores y sistema políticos en América Latina. Programa regional de empleo para América Latina y el caribe. Santiago de Chile: PREALC.
  - ♦ Touraine, Alain. 2000. ¿Qué es la democracia? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
  - ♦ Varea, Ana María, y otros. 1997. Ecologismo Ecuatorial. Conflictos socio - ambientales y movimientos ecologistas en el Ecuador. Quito: CEDEP, Abya-Yala.
  - ♦ Verdesoto Custode, Luis. 2000. El control social de la gestión pública. Quito: CEPLAES, Abya - Yala.
  - ♦ Villavicencio, Susana. 2003. La (im) posible república. En Borón, Atilio (Comp.), Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía. Buenos Aires: CLACSO.
  - ♦ Wallerstein, Emmanuel. 1989. The Modern World System. New York Academic Press.
  - ♦ Zemelman, H. y Valencia, G. 1990. Los sujetos sociales, una propuesta de análisis. En Nuevos sujetos sociales. Acta Sociológica. Mayo-agosto.

### **ENTREVISTAS**

- ♦ Patricia Espinosa, Presidenta de la Asamblea Cantonal de Cotacachi. 17 de diciembre de 2002.
- ♦ Rafael Guitarra, Presidente del UNORCAC. 17 de diciembre de 2002.
- ♦ Segundo Andrando, ex Asesor Técnico de la UNORCAC. 24 de octubre de 2002.
- ♦ Alberto Andrango, ex Presidente de la UNORCAC. 22 de octubre de 2002.
- ♦ Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi. Conferencia en la FLACSO. Noviembre de 2001.

# ANEXOS

## ANEXO 1 DATOS GENERALES DE COTACACHI

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

AÑOS	PERÍODOS	CONTEXTO NACIONAL	PROCESO LOCAL	ACTORES SOCIALES
90-96	Agenda del desarrollo	1990 Primer Levantamiento Indígena 1994 Nueva Ley de Tierras líquida al IERAC, labor del Estado se reduce a entrega de tierras por colonización en zona de Intag. Lucha contra la Ley de Aguas 1990: Creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe. 1994-95 Proyectos EBEPRODEC y PROMECEB Educación Bilingüe se consolida. 1996: Reforma de la ley de partidos acepta voto a los independientes, lo que permite que el movimiento indígena participe directamente a través de Pachakutik.	Se establecen empresas floricultoras y agroindustriales. Auge del turismo y las artesanías. Para finales de este período hay 1.200 niños en 20 escuelas bilingües. Se crean escuelas y colegios en Intag, se reconoce al Colegio de la Torre como Instituto Superior de Música, se forma el Instituto del Cuero.	Federación es contraparte del DRI para proyectos de crédito, reforestación (bosques y viveros), asistencia técnica, obras de infraestructura (Jamby Mascari, tanques de riego, etc.) y de Desarrollo Forestal se crean viveros y reforesta, se crean huertos, comercialización, fortalecimiento organizativo. Unión es contraparte de MBS para atención a niñez en 15 comunidades.
96-2002	Acceso al gobierno local, formación de organizaciones urbanas. UNORCAC asume ejecución de proyectos de desarrollo.	1996: Crisis del sistema político. Cae Bucaram, gobierno de Fabián Alarcón. Crisis del modelo educativo. Se realizan varios proyectos educativos de mejoramiento de la calidad y se aprueba Reforma curricular.	1996: Es electo Auki Tituaña Alcalde de Cotacachi -30% de votos. 1997: Se formula Plan de Desarrollo y se forma la Asamblea Cantonal con comités sectoriales. Se ejecutan varios programas.	Asamblea y Municipio promueven organización urbana y en sub trópico. UNORCAC se convierte en ejecutor de proyectos de desarrollo - FIA, Heiffer, Prodepine en producción, crédito y medio ambiente - agroecología, manejo de micro cuencas-. Se generan 14 organizaciones de mujeres y se fortalecen Juntas de Riego.

AÑOS	PERÍODOS	CONTEXTO NACIONAL	PROCESO LOCAL	ACTORES SOCIALES
		<p>1996 Movimiento Indígena logra 12 Alcaldías, 8 diputados y 70 concejales.</p> <p>1997: Se dicta Constitución, que amplía los derechos de participación y establece los derechos colectivos. Se dictan Ley de Descentralización Ley del 15% y Ley de Juntas parroquiales. 1998: Mahuad Presidente. Quiebra de los bancos. Crisis económica nacional. 2.000: Cae Mahuad luego de asonada liderada por Lucio Gutiérrez Noboa Presidente, se afirma dolarización</p> <p>Movimiento indígena logra 27 Alcaldías y 5 prefecturas.</p> <p>2002 Movimiento indígena logra 11 diputados y participa en la coalición de gobierno que gana elecciones con Lucio Gutiérrez</p>	<p>Modersa, el Municipio y Asamblea impulsan descentralización en salud. Municipio asume competencias de turismo. Se propone la descentralización en medio ambiente.</p> <p>Se construyen obras de agua para varias comunidades y otras obras de infraestructura y servicios. Mas de treinta organizaciones de cooperación trabajan en diversos proyectos en la zona.</p> <p>Municipio logra duplicar el presupuesto con recursos de cooperación Se forman redes educativas matrices en dos zonas del cantón.</p> <p>Conflicto con Mineras en reserva. Conflicto entre Unión y Municipio por propuesta de reserva. 2.000 Es reelecto Auki Tituaña como Alcalde con el 80% de los votos. Se eligen por sufragio a Juntas Parroquiales.</p> <p>2001: se inicia Presupuesto Participativo.</p>	<p>Unión crea cuatro áreas de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Recursos Naturales</li> <li>· Desarrollo Económico</li> <li>· Fortalecimiento socio organizativo</li> <li>· Desarrollo social: salud, cultura, identidad y justicia indígena.</li> </ul> <p>Se eligen las Juntas Parroquiales Se forma Federación de Barrios de Cotacachi Se constituye DECOIN y coordinadora de Juntas Parroquiales de Intag (subtrópico) Se constituye coordinadora de mujeres y de jóvenes en el cantón.</p>

AÑOS	PERÍODOS	CONTEXTO NACIONAL	PROCESO LOCAL	ACTORES SOCIALES
			<p>Crisis de la producción artesanal de cuero y turismo por dolarización. Agricultura vive deterioro de precios de varios productos. Se multiplican venta de tierras, especialmente de minifundios.</p>	



INDICADORES GENERALES DEL CANTÓN COTACACHI		
Sector / Indicador	Medida	Cotacachi
<b>EDUCACIÓN</b>		
Analfabetismo	% (15 años y más)	31,6
Analfabetismo funcional	% (15 años y más)	48
Escolaridad	Años de estudio	3,4
Índice multivariado de educación (IME)	Índice (sobre 100)	38,1
<b>EMPLEO</b>		
Población económicamente activa (PEA)	Número	11000
<b>VIVIENDA</b>		
Viviendas	Número	6859
Sistemas de eliminación de excretas	% (viviendas)	27,1
Servicio eléctrico	% (viviendas)	39,2
Servicio telefónico	% (viviendas)	6
Déficit de servicios residenciales básicos	% (viviendas)	82,5
Uso de gas para cocinar	% (hogares)	29,2
Uso de leña o carbón para cocinar	% (hogares)	69,5
<b>INFRAESTRUCTURA SOCIAL</b>		
Agua entubada por red pública	% (población total)	51,3
Red de alcantarillado	% (población total)	39,6
<b>DESIGUALDAD Y POBREZA</b>		
Incidencia de la pobreza de consumo	% (población total)	84,2
Índice de vulnerabilidad social	Índice (base 100)	71,6
<b>CIUDADANÍA</b>		
Mujeres elegidas: Concejales municipales	Porcentaje	25
<b>POBLACIÓN</b>		
Proyecciones de población (al 2000)	Número	36181
Estimación de la población negra rural	% (población rural)	0,6
Estimación de la población indígena rural	% (población rural)	36,9
Estimación de la población indígena urbana	% (población)	18
Estimación de la población rural	% (población)	82
Crecimiento poblacional		1

## DATOS DE COTACACHI

TEMA	DATOS
Población	<p>35.784: indígenas 45% (1997)                      1990: 82% rurales, 18% urbana                      60% zona andina,                      1. 16.102 hbt. (2683 familias) 45% del total-                      2. 40% zona subtropical                      3. 15% urbana                      Zona andina entre 2000 y 3600 mts.                      Subtrópico: 200y 1800mts.</p>
Actividades productivas	<p>Agricultura (65% de la PEA). Artesanía; cuero y textiles, básicamente en zona urbana y turismo y hotelero .                      Actividades últimas: agro - empresariales en flores, hortalizas y frutas para exportación.                      Indígenas:                      a) Tradicionales: agricultura -maíz fréjol - y en menor medida papa, arveja, trigo, cebada. Las menores: autoconsumo, y las mayores venden en el mercado; ganadería y artesanía (cerámica, tejidos, canastas, esteras, tejidos de cuero y lana)                      b) Nuevas: construcción, comercio, servicio doméstico<sup>47</sup></p>
Propiedad	<p>68% UPAS 1 a 5 ha. Promedio: 2.36ha.                      31% -1ha. 0.37ha.                      (Excepto Piñán: 25 propietarios con 40ha.c/u</p>
COMUNIDADES	<p>Número: 43 en zona andina, 2 en zona subtropical                      Localización:                      1. 8 Imantag                      2. 12 Quiroga                      3. 13 en el volcán Cotacachi                      4. 10 en la parte baja (San Francisco y el Sagrario)                      Población:                      Tipo:                      Primer grado:                      a) Andino: comunas, juntas de agua. Asociaciones de productores, mujeres, jóvenes, asociaciones agrícolas y ganaderas, cooperativas.                      b) Urbanas: comités barriales, ligas deportivas, asociaciones de profesionales, sindicatos, grupos culturales, Federación de barrios, jóvenes y niños.                      Segundo grado:</p>

## DATOS GEOGRÁFICOS

EXTENSIÓN	KM <sup>2</sup>	1.959
ALTITUD		200-5.000 msnm
TEMPERATURA	zona tropical	25-35 C°
	zona andina	10-25 C°

<sup>47</sup> La migración es un mecanismo central de la reproducción económico social de las familias. Estas no podrían sobrevivir sin acudir a los mercados de trabajo regionales o extra - regionales (Martínez 1996:50) Cita de Mary García.

---

## Ubicación Cotacachi<sup>48</sup>

Provincia de Imbabura (parte de Otavalo hasta 1861)

*Dos zonas:* Primera, faldas orientales del volcán Cotacachi, en la cuenca del río Ambi: páramos (sobre los 3200 msnm), bosque húmedo montano alto y bajo y bosque seco montano bajo entre 2000 y 3000. Segunda, faldas occidentales: cuencas de ríos Apuela, Azabi e Íntag con agricultura, bosque y asentamientos colonos.

*Parroquias urbanas:* Cotacachi, San Francisco y El Sagrario

*Rurales:* Imantag, Quiroga e Intag.

*Superficie cultivable:* 64.169 has.; 4.670 unidades de producción agrícola (71% mayores de 50 ha.; 72% de UPAS tienen acceso a menos de 1ha.(CAAP 1991).

### Empleo:

- Agricultura y sector primario (en decrecimiento)
- Sector manufacturero (industriales, tejedores, artesanos y albañiles)

<sup>48</sup> Guerrero (1999: 114-115).

## ANEXO 2 CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LA UNORCAC<sup>49</sup>

La Unión es un organismo representativo político organizativo de las reivindicaciones de sus bases, agencia para la consecución de recursos externos y la gestión de diversos proyectos sociales y la prestación de servicios sociales a las comunidades. La tesis central de García es que durante más de dos décadas la OSG logró un acumulado de capital social estructural tanto por su capacidad para convertirse en una entidad de mediación con el exterior (estado, municipio, agencias) como por el manejo de una política intercultural que le ha permitido ganarse respeto por la población mestiza del cantón.

Se propone mantener un modelo de representación político reivindicativo combinada con

gestión del desarrollo y con un manejo empresarial (proyectos de crédito y producción), pero al mismo tiempo está cambiando su rol de prestación de servicio a las comunidades (intermediación de obras y servicios) a proyectos productivos y empresariales para mejorar la situación económica de las mismas. Se propone para el futuro fortalecer su rol en el espacio cantonal, su papel en el desarrollo social y económico de las comunidades y la identidad pluricultural.

En el estudio realizado por Mary García se destacan fortalezas y debilidades de la UNORCAC. Hay fortalezas en la representación, gestión de proyectos y movilización de recursos, pero varios problemas en la participación y la cultura organizativa, el liderazgo y debilidades fuertes en la sostenibilidad económica y técnica.

### CAPACIDAD ORGANIZATIVA DE LA UNORCAC

Grupos	% H
Intermediación negociación	80,2%
Enlaces	66,0%
Movilización de recursos	57,5%
Participación	56,7%
Cultura organizacional	55,8%
Liderazgo	51,7%
Sostenibilidad y autonomía	46,4%
<b>Total</b>	<b>59,6%</b>

49 García (2001).

---

Lo que más aprecian sus bases y su dirigencia es el rol de intermediación y negociación logrado por la Unión durante sus veinticinco años de existencia. Aunque hay intereses y demandas prioritarias que no están plenamente representadas (tierra, agua) la mayor parte han sido satisfactoriamente intermediadas. La OSG ha logrado además ampliar su agenda desde la lucha étnico - cultural a los servicios y posteriormente al desarrollo, asumiendo tanto la dimensión política como reivindicativa por obras, así como demandas sentidas en el campo cultural y la representación de intereses de mujeres y jóvenes.

La Unión ha movilizado importantes recursos convirtiéndose en enlace importante para las agencias de desarrollo, el municipio, el consejo provincial y algunos programas del Estado en el campo educativo. Aunque tiene problemas de sostenibilidad en su gestión financiera y técnica, debido a la dependencia de los proyectos y equipos técnicos externos la Unión ha logrado tener un presupuesto anual considerable que en algunos años han rondado el medio millón de dólares en mas de diez proyectos.

Los cabildos son la organización de base más importante de la UNORCAC. Toma las decisiones importantes y planifica las actividades comunales, especialmente las mingas y las fiestas. Sin embargo, según el estudio las Comunas se encuentran en un proceso de debilitamiento debido a la migración, la privatización de las tierras comunales y el fortalecimiento de las unidades familiares. Además surge

una gama de organizaciones con fines específicos que en ocasiones no coordinan con el cabildo. Las juntas de agua tienen la mayor convocatoria y han surgido grupos de base de mujeres, crédito y jóvenes.

La toma de decisiones en la Unión se restringe a la dirigencia con un estilo de decisión centralizado. Hay un mediano nivel de participación de las mujeres y generalmente en los espacios de "mujeres" -salud, promotoras de infancia, etc.- No se utilizan actas ni memorias y si bien hay reglamentos generalmente no se los utiliza mas que para el nombramiento de los dirigentes. Se señalan deficiencias en la comunicación entre dirigencia y bases. Hay fricciones entre comuneros y comunas por tierras o herencias. Se han planteado algunas propuestas de descentralización de la Unión pero no han sido reflexionadas ni procesadas en líneas operativas. Hay una fuerte continuidad en los dirigentes, debido básicamente a que se elige a los pocos líderes que cuentan con educación formal. Se valora a los dirigentes antiguos, las mujeres ocupan puestos marginales aunque últimamente se han elegido mujeres para la vicepresidencia y para una concejalía.



---

## ANEXO 3

### **Dra. Patricia Espinosa:**

Nacida en Cotacachi, odontóloga, hizo su rural en Intag y trabaja profesionalmente en el centro urbano del cantón. Fue electa Concejal por un grupo de profesionales independientes desde 1996 hasta el 2000. Ha participado en el proceso participativo desde el comienzo. Fue electa Presidenta de la Asamblea y durante los últimos cuatro años ocupa esa posición.

### **Prof. Rafael Guitarra**

Nacido en la comunidad de 41 años, profesor normalista, a los 17 años fue educador en la Campaña de Alfabetización en el período de Roldós, luego estudia en el normal y es nombrado profesor. Desde el comienzo de la UNORCAC está vinculado ya sea como miembro o como Presidente en el período 1995 - 98. Luego de ser secretario de actas le nombran en el 2002 nuevamente como Presidente. También ha sido concejal.

### **Ing. Segundo Andrango**

Nacido en la comunidad de Topo Grande, 46 años, ingeniero. Estudia primero en el Colegio de Cotacachi y posteriormente estudia en México Ingeniería. Al regresar al Ecuador ocupa el cargo de Director ejecutivo de Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador, PRODEPINE desde 1997 al 2000, cuando vuelve como asesor técnico de la UNORCAC. Actualmente es consultor del programa

### **Prof. Alberto Andrango**

Nacido en la comunidad de Topo Grande, 50 años, profesor normalista. Fue alfabetizador y luego profesor de Escuelas en el cantón. Fundador de la UNORCAC y su líder histórico, posteriormente ocupó varios cargos en la Educación Bilingüe hasta ser Director Nacional. Actual es Defensor del Pueblo en los temas de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

### **Eco. Auki Tituaña**

Nacido en Cotacachi, 40 años. Estudió en colegio de Cotacachi y luego Economía en la Universidad de la Habana; al regresar a Ecuador ocupó la coordinación de proyectos en varias entidades vinculadas a la CONAIE para luego ser electo Alcalde en 1996 y ser reelecto en 2000. Está casado con la Dra. Luz Marina Vega. Fue Vicepresidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador y precandidato a la Presidente de la República por el movimiento Pachakutik., Ha sido conferencista en universidades de quince países, incluyendo Harvard y Cornell. Siendo Alcalde de Cotacachi recibió un reconocimiento por parte de la ONU como uno de los mejores gobernantes locales del mundo.



## EL CONSORCIO CAMAREN

Es un sistema de capacitación para el manejo de los recursos naturales renovables, ejecutado a través de un consorcio de entidades públicas y privadas.

## LA CAPACITACIÓN

La capacitación CAMAREN se basa en un proceso que parte de las experiencias y la práctica, reúne enfoques teóricos, nuevas propuestas metodológicas, tecnológicas y herramientas de gestión. Combina los conocimientos científicos y prácticas tradicionales, profesionales e institucionales y aspira a que las nuevas propuestas se inserten en el espacio institucional, para asegurar la sostenibilidad de la capacitación. Este proceso parte de una construcción colectiva, enriquecida por el procedimiento metodológico de validación, ejecución y retroalimentación.

## FINALIDAD, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL CAMAREN

El Consorcio se propone contribuir al manejo sostenible y equitativo de los recursos naturales renovables en el país, en términos sociales, económicos, teóricos y ecológicos.

El objetivo central es consolidar un sistema interinstitucional de capacitación para la gestión de los recursos naturales renovables, dirigido a técnicos y promotores campesinos.

Los principios orientadores de los programas de capacitación incluyen la construcción colectiva, el diálogo de saberes y la búsqueda de equidad.

## LOS MIEMBROS DEL CONSORCIO CAMAREN

- ♦ Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)
- ♦ Centro de Capacitación del Campesino del Azuay (CECCA)
- ♦ Centro de Reconvención del Austro (CREA)
- ♦ Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA)
- ♦ Cooperativa de Asistencia y Recursos al Exterior (CARE)
- ♦ Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)
- ♦ Fundación para el Desarrollo y la Creación Productiva (FUNDES)
- ♦ Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA)
- ♦ Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)
- ♦ Red Agroforestal Ecuatoriana (RAFE)
- ♦ Universidad de Cuenca
- ♦ Universidad Nacional de Loja (UNL)

