

**César Gonzalo Alvear  
Morales**

Investigador independiente, Ecuador.  
[cesaralvear@yahoo.com](mailto:cesaralvear@yahoo.com)

ORCID:  
<https://orcid.org/0000-0002-7229-3610>

**EL GOBIERNO CIVIL DE LA  
PARTICIPACIÓN EN COTACACHI  
ANTES Y DURANTE LA CONSTITUCIÓN  
DE 2008**

*THE CIVIL GOVERNMENT OF  
PARTICIPATION IN COTACACHI BEFORE  
AND DURING THE CONSTITUTION OF  
2008*

**DOI:**

<https://doi.org/10.37135/chk.002.14.07>

**Artículo de Revisión**

**Recibido:**  
(13/05/2020)  
**Aceptado:**  
(30/09/2020)



EL GOBIERNO CIVIL  
DE LA PARTICIPACIÓN  
EN COTACACHI  
ANTES Y DURANTE  
LA CONSTITUCIÓN DE  
2008

THE CIVIL  
GOVERNMENT OF  
PARTICIPATION IN  
COTACACHI BEFORE  
AND DURING THE  
CONSTITUTION OF 2008

## Resumen

El presente trabajo analiza la apropiación del proceso participativo de Cotacachi por los actores locales que implementaron un gobierno civil de participación en el cantón, y cómo revalidaron su legitimidad ante la institucionalización determinada por la Constitución de 2008. Mediante este estudio se pretende aportar elementos para la comprensión y la discusión del actual momento de la participación, además de visibilizar las posibilidades de acción política de los espacios de participación. El objetivo planteado apunta a describir el proceso de construcción del gobierno civil participativo en Cotacachi por los actores sociales del cantón, antes y durante la Constitución de 2008. Metodológicamente se realizó una revisión documental y bibliográfica que, de manera cronológico-descriptiva analiza el desarrollo de capacidades políticas y participativas de los actores sociales con las que enfrentaron los cambios constitucionales, manteniendo la autonomía y la estructura original de su proceso participativo y logrando su reconocimiento legal como sistema participación cantonal. El resultado señala al gobierno civil de la participación como efecto del proceso histórico de lucha y organización social, mediante el cual los actores sociales acumularon destrezas, conocimientos, experiencia y recursos políticos que los convirtieron en autoridad no estatal de la participación.

**Palabras clave:** Participación política, democracia, gobierno local, participación social.

## Abstract

*This paper analyzes the appropriation of the participatory process of Cotacachi by the local actors who implemented a civil government of participation in the canton and how they revalidated their legitimacy in the face of the institutionalization determined by the 2008 Constitution. This paper provides elements for the understanding and discussion of the current moment of participation, in addition to making visible the possibilities for political action in the spaces for participation. This article aims to describe the process of building a participatory civil government in Cotacachi, by the canton's social actors, before and during the 2008 Constitution. In methodological terms, it was carried out a documentary and bibliographic review that descriptively and chronologically analyzes the development of political and participatory capacities of the social actors with which they faced constitutional changes, maintaining the autonomy and original structure of their participatory process, thus achieving their legal recognition as a cantonal participation system. The result points out to the civil government of participation as an effect of the historical process of struggle and social organization, through which social actors accumulated skills, knowledge, experience, and political resources that made them non-state authority for participation.*

**Keywords:** Political participation, democracy, local government, social participation.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo proviene de una investigación de mayor amplitud dirigida al análisis de la implementación del régimen de participación local establecido por la Constitución de 2008 en Cotacachi, cantón cuyo proceso participativo iniciado en 1996 ha sido uno de los referentes más importantes de participación ciudadana en el país.

La investigación surgió con la intención de aportar elementos de análisis del actual régimen de participación ciudadana institucionalizada que, en el caso de Cotacachi, donde las instancias de participación ciudadana fueron asumidas y sostenidas por ciudadanos, los intentos de estatizarla no tuvieron éxito.

Diferentes estudios sobre la participación en Cotacachi (Guerrero 1999; Muñoz 1999; Torres 2004; Lalander 2009; Ortiz 2011; Ospina 2011; Ramírez y Espinosa 2012) concuerdan en señalar que el surgimiento de esta experiencia participativa se produjo como parte del proceso histórico de lucha por los derechos de las comunidades indígenas de la localidad, ante una estructura de explotación y racismo imperante en el cantón, y en lo posterior se conectaría con otros procesos de lucha por derechos como los de las organizaciones ambientalistas de Intag que se levantaron en defensa de su territorio en contra de la explotación minera a gran escala (López 2011).

De esa manera se produjo lo que señala Giddens (1982:170), que los derechos ciudadanos se logran a través de luchas; y en el caso de Cotacachi esas luchas llegaron a expresarse en la construcción de instancias de participación a través de las cuales la sociedad civil amplió su proceso de conquista de sus derechos hacia otros ámbitos.

Por el lado del Estado, se plantea como antecedente la aprobación y entrada en vigencia

de la Constitución de 2008 que tenía como propósito implementar un ambicioso proyecto político de transformación estatal a través de una revolución ciudadana que, en el ámbito democrático, proponía resolver la crisis del sistema político representativo que había aquejado al país desde el retorno a la democracia (Freidenberg y Pachano 2016), planteando una “revolución constitucional y democrática” (Alianza País 2007:17) que abriría espacios para la integración de la población en la toma de decisiones de los asuntos de interés colectivo.

Con ese fin, la Constitución (Asamblea Constituyente 2008) en su artículo 100 estableció un nuevo régimen de participación ciudadana institucionalizada de carácter mandatorio para todos los niveles de gobierno local a través de la puesta en marcha de una serie de mecanismos de participación en los ámbitos de planificación, deliberación de la política pública y presupuestación, los cuales estarían bajo la dirección del gobierno local.

El problema surge con el intento del gobierno municipal de implementar el nuevo régimen de participación excluyendo a los actores sociales del proceso participativo que se hallaba en plena vigencia desde hacía más de una década. Así, en la práctica el nuevo modelo de participación de la Constitución no se expresaba en el cantón como el espacio de concertación, colaboración y articulación entre Estado y sociedad civil; sino como una herramienta de la autoridad municipal para descartar y anular a actores de la sociedad civil y formas de participación social que no comulgaban con su línea política.

Así se produjo un largo periodo de conflictividades entre el gobierno local y actores sociales alrededor de la definición y puesta en operación de los nuevos espacios participativos, provocando que la sociedad civil y su institución participativa, la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi (AUCC) se levanten en defensa de su legitimidad y derechos de participación mediante el despliegue de una amplia gama de capacidades, experticia, conocimientos y movilización de su capital social y política para mantener a los espacios participativos como un

ámbito regido por la propia sociedad civil y no por el Estado.

De esa manera la implementación del nuevo modelo participativo en Cotacachi se produjo en un contexto epistemológico de pugna entre legitimidad vs legalidad expresadas como dos visiones diferentes de la participación en que, por el lado de la legitimidad estaban los actores de la sociedad civil en defensa de la legitimidad social que su proceso participativo había logrado durante años de acción social y participativa; mientras que por el lado de la legalidad el gobierno local reivindicaba la autoridad que la Constitución y las leyes le otorgaban para definir e implementar los nuevos mecanismos de participación de acuerdo a su parecer político.

En esta pugna logró prevalecer la sociedad civil, ratificándose como autoridad no estatal de la participación del cantón cuyo proceso es el objeto de análisis del presente trabajo, a través de la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se construyó el gobierno civil de la participación ciudadana en Cotacachi?

## METODOLOGÍA

El presente artículo de revisión, para dar respuesta a la pregunta de investigación, desarrolla una descripción histórica del proceso participativo, construida a través de la revisión bibliográfica y documental de fuentes primarias como documentación oficial de la institucionalidad participativa del cantón, legislación nacional y local, planes de desarrollo cantonal, complementados con la información obtenida mediante observación no participante y entrevistas con actores clave del proceso.

La descripción del proceso se estructuró en dos etapas: en la primera se aborda el surgimiento y consolidación del movimiento indígena local y su conexión con el proceso participativo; y en la segunda se realiza el desarrollo del proceso

participativo y los conflictos producidos por la implementación de los planteamientos de la Constitución de 2008, a nivel de los tres principales mecanismos participativos locales, la planificación participativa, el sistema de participación ciudadana y el presupuesto participativo.

La selección del caso se realizó debido a la trayectoria del proceso participativo de Cotacachi, al ser uno de los referentes de la participación local más conocidos en el país, además de haber estado entre los modelos para la elaboración de los instrumentos participativos establecidos en la Constitución de 2008 (Machado 2012).

Para el análisis se toma como base referencial la perspectiva analítica de la gubernamentalidad de Michel Foucault (1991:2004). Bajo este enfoque el gobierno deja de ser concebido como una organización política jurídica que ha recibido una autoridad formal sobre distintos aspectos de la vida de la sociedad y dirigida por un mandatario; y es entendido como un dominio de técnicas, estrategias y procedimientos, a través de los cuales, diferentes fuerzas intentan operativizar sus programas (Rose & Miller 2010).

En ese sentido, el gobierno deja de ser visto como una actividad exclusiva del Estado o sus instituciones, ya que su ejercicio no se sujeta únicamente a la autoridad u organismos a quienes se les ha delegado un mandato, sino más bien comprende un ámbito abierto en el cual el gobierno se ejerce desde los actores y organismos que han logrado acopiar las técnicas, el conocimiento, estrategias y demás elementos a través de los que el poder se manifiesta en prácticas.

Bajo este enfoque se observa a la participación ciudadana en Cotacachi en función de lo que Ananya Roy (2009) señala como un gobierno civil de la participación, establecido como un mecanismo de inclusión y de ejercicio de derechos desde la sociedad civil organizada del cantón.

Cabe señalar que la investigación no pretendió realizar un análisis de la calidad de participación

producida en los diferentes momentos del proceso; sino bajo el enfoque de la gubernamentalidad, dar cuenta de las relaciones de poder que se produjeron en la pugna por prevalecer sobre la participación ciudadana entre los actores de la sociedad civil y el gobierno local.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### EL SURGIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE COTACACHI

En esta primera parte se aborda de manera histórico-descriptiva el surgimiento y la consolidación del movimiento indígena local y su conexión con el proceso participativo.

A nivel nacional, en la zona Sierra norte y centro, hasta antes de la puesta en marcha de la reforma agraria, las comunidades indígenas estaban subordinadas a una estructura de poder local conformada por la triada: teniente político - hacendado - Iglesia (Muñoz 1999:43), situación que se replicaba en las comunidades indígenas de Cotacachi, en donde la estructura de poder local y el sector mestizo mantenían prácticas de sometimiento, explotación, discriminación, y maltrato sobre la población indígena (Guerrero y Ospina 2003).

En 1974, la erradicación del huasipungo dio lugar a la organización de las comunidades cuya población quedó liberada, enfocando sus esfuerzos hacia la eliminación de todas las formas de explotación y abuso infringida desde las haciendas, así como de los diezmos, la atención a la carencia de servicios básicos y la lucha contra la privación de derechos de la población indígena. De ese modo, el 19 de abril de 1977 se constituyó la Federación de Comunas, que logró en años posteriores avances importantes en cuanto a derechos (Unión de Organizaciones

Campesinas e Indígenas de Cotacachi 2008).

En lo político, la ley de Elecciones de 1978 abrió la puerta al ejercicio de la participación política de la población indígena, al dar acceso al voto a analfabetos (Freidenberg y Pachano 2016), lo cual trascendió en cantones como Cotacachi donde la población indígena comprende casi la mitad de sus habitantes.

En 1979, las comunidades se propusieron avanzar en el ámbito político a través la postulación para las elecciones seccionales a uno de sus dirigentes en una alianza con el Frente Amplio de Izquierda (FADI), marcando un hito en cuanto a la participación política indígena en Cotacachi.

La población indígena, por su parte, apoyó masivamente a su representante y lo convirtió en el primer concejal indígena del cantón.

Así surgió el movimiento indígena local, como un actor político de mucho peso en lo electoral, lo cual en lo posterior le permitiría llegar al sillón de la alcaldía.

Después de los logros importantes en materia de derechos políticos y económicos durante la década de los setenta, en los años ochenta la organización se orientó hacia alcanzar los derechos sociales (Marshal 1998) para las comunidades; y logra ser reconocida el 21 de abril de 1980 como organización de segundo grado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, alcanza así un nivel superior de organización que le volvería un actor importante en la cogestión de obras básicas para las comunidades.

Con esa proyección la organización buscó alianzas para ampliar su accionar, y establece relaciones de cooperación con el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) (Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi 2008).

De ese modo, se promovió el fortalecimiento

y la capacitación de las dirigencias de las comunidades, y se inició la participación en programas estatales como el Fondo de Desarrollo del Sector Rural Marginal (FODERUMA) y el Programa de Educación Bilingüe.

En esta etapa, con el apoyo técnico y financiero de entidades estatales y organizaciones no gubernamentales, la organización se concentró en la ejecución de proyectos de infraestructura y servicios básicos de vialidad, agua, electrificación, casas comunales, canchas, guarderías, salud, fortalecimiento cultural, créditos para producción; no obstante, señala la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (2008) que la acción de la organización se mantenía en el aseguramiento de los derechos de las comunidades.

Por otro lado, de acuerdo con Ortiz (2004) el vínculo de la UNORCAC con organizaciones clasistas nacionales le aportó elementos que marcaron su identidad, en el sentido de que las luchas clasistas se orientan hacia lograr la igualdad política, económica y social; sintonizando con la lucha de línea campesina por los derechos y contra la discriminación.

Desde este enfoque la organización indígena asumió la participación popular como parte de sus principios y le da un matiz de participación comunitaria a través de la cual se torna una entidad de lucha directa por sus derechos.

Con el avance de la década de los noventa, el Estado recortó su acción en el ámbito social, espacio que fue asumido por diversas organizaciones de segundo grado (OSG) (Torres 1999) como la UNORCAC, que puso en marcha diversos programas enfocados en el desarrollo rural apoyados financieramente por una constelación de agencias de cooperación en distintos ámbitos de lo social: educación, salud, participación y justicia.

Al mismo tiempo, en lo político se producía una crisis de representatividad de los partidos

tradicionales (Freidenberg y Pachano 2016), que provoca condiciones favorables para actores nuevos como el movimiento Pachakutik a través del cual el movimiento indígena logró posicionarse a sus candidatos en varias alcaldías (Muñoz 1999), entre ellas la de Cotacachi, donde desde la iniciativa de la UNORCAC se conformó una alianza con Pachakutik que logra alcanzar la alcaldía del cantón con la candidatura de Auki Tituaña, quien se convierte en el primer alcalde indígena en ocupar la alcaldía de Cotacachi. De esta manera alcanza una aspiración de muchas décadas de la población indígena de llegar al poder municipal con la proyección de poner en marcha un gobierno local alternativo y participativo.

Así se dio inicio a la experiencia participativa en Cotacachi en 1996 con la convocatoria del alcalde Tituaña a la población a la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, con el fin de construir de manera colectiva el destino del cantón hacia el que debían canalizar los esfuerzos de todos los sectores: aquí se establece mediante el diálogo y la concertación una hoja de ruta común a través del primer Plan de Desarrollo Cantonal.

Desde sus inicios, el proceso de participación logró vincular a la sociedad civil de las tres zonas del cantón, y movilizarla hacia el alcance de los objetivos planteados, configurando una muy potente alianza entre gobierno local y sociedad civil que articuló las fuerzas sociales de cada territorio hacia el logro de importantes avances en términos de desarrollo cantonal (Ortiz 2004).

Los avances en democratización y ampliación de cobertura de servicios básicos logrados a través del proceso participativo, consolidaron la confianza de las organizaciones sociales que se vincularon con mucha energía a la participación, ampliaron los ámbitos de intervención hacia otros espacios como la cultura y la gestión del ambiente, sumado a esto se impulsa a la participación e integración de grupos prioritarios como mujeres, niños, adolescentes y jóvenes.

Así surgió la participación en el cantón, ligada a necesidades y demandas latentes, y promoviendo la construcción colectiva de respuestas al

abandono en que se hallaban los territorios diversos del cantón.

## LOS CONFLICTOS BAJO EL NUEVO RÉGIMEN DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

En esta segunda parte se aborda la etapa de implementación del nuevo régimen participativo de la Constitución de 2008, empezando por un contexto situacional y seguido por la exposición de los conflictos entre actores sociales y gobierno local a nivel de los mecanismos participativos: planificación participativa, sistema de participación ciudadana y presupuesto participativo; todo esto mediante una descripción histórica.

En el año 2007, Rafael Correa Delgado llegó al Ejecutivo como líder de un proyecto político de transformación profunda del Estado cuyo motor sería la acción ciudadana mediante el impulso de la democracia participativa (Alianza País 2007).

Para llevar a cabo la serie de cambios propuestos por el nuevo proyecto, se estableció como mecanismo fundamental a la Constitución de Montecristi, la que establecía de manera específica una serie de dispositivos participativos para todos los niveles de gobierno; determinando de esa manera la institucionalización de la participación ciudadana. Sin embargo, otorgaba mayor peso sobre estos espacios al gobierno local, que tendría la capacidad de definir los términos en los que se conformaría el nuevo sistema (Ortiz 2011; Unda 2013).

Aprobada la Constitución, se llevaron a cabo elecciones seccionales en las que se eligieron a las autoridades que ejecutarían el mandato constitucional de poner en marcha el nuevo régimen de participación local.

El voto popular en Cotacachi apoyó la candidatura de Alberto Anrango, histórico dirigente indígena y fundador de la UNORCAC, quien postuló a la alcaldía bajo la bandera de Alianza País, y recibió además apoyo de las organizaciones vinculadas

al proceso participativo que tenían proyecciones positivas de que el trasfondo organizacional de Anrango pesaría a favor para la validación de la AUCC como nuevo sistema de participación del cantón.

Sin embargo, según el presidente de la AUCC 2004-2009, la posición del gobierno local tomaría una trayectoria diferente al querer implementar un nuevo sistema participativo a medida de las conveniencias políticas del partido de gobierno, y a la vez desconocer la actoría de la Asamblea de Unidad Cantonal junto con sus espacios de participación y algunas de sus organizaciones consideradas opositoras por el alcalde.

Ante los intentos de exclusión realizados por el gobierno local, y después de agotar los canales de diálogo, las organizaciones de la participación unieron esfuerzos por la defensa de su proceso participativo y por sus derechos de inclusión, desplegando el poder político que lograron construir desde la participación, además de una variedad de estrategias basadas en los conocimientos y capacidades que ganaron a lo largo del proceso participativo.

Bajo la perspectiva de la gubernamentalidad de Foucault el ejercicio de poder y el gobierno involucra un conjunto de conocimientos, mecanismos, prácticas y técnicas a través de los cuales el poder se expresa en forma práctica (Rose & Miller 2010); y ese acopio de conocimiento y capacidades ganados en el camino por las organizaciones les sirvió para establecerse como el ente que rige la participación.

A continuación, se detallan las conflictividades producidas alrededor de los tres principales ámbitos participativos: la planificación participativa, el sistema de participación y el presupuesto participativo.

## LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La planificación para el desarrollo fue uno de los puntales de la propuesta de gobierno de Alianza País, a través la implementación de un sistema de planificación participativa (Alianza País 2007) establecido como el eje de la gestión pública de

todos los niveles de gobierno.

Una de las características novedosas de la propuesta fue la inserción de la participación ciudadana tanto en las etapas de elaboración como en el seguimiento.

Así, se estableció en el artículo 280 de la Constitución del 2008 al Plan Nacional de Desarrollo en lo Nacional y a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el nivel local como los instrumentos más importantes de la planificación.

Fue precisamente con un proceso de planificación participativa que el proceso participativo de Cotacachi se inició en 1996, enfocado en la construcción conjunta del desarrollo cantonal (Guerrero 1999), y desde el inicio atrajo una amplia participación de organizaciones de las diferentes zonas del cantón, además del involucramiento en el proceso posterior de ejecución y seguimiento de lo planificado.

En el proceso los actores sociales se vincularon cada vez con mayor profundidad en la elaboración e implementación del plan, sumando a través de su involucramiento experiencia y conocimientos de planificación, gestión pública territorial y metodologías participativas.

Bajo esa dinámica se produjo el primer Plan de Desarrollo Cantonal en 1997, luego de un año de trabajo participativo con la sociedad civil. Rápidamente el plan generó un empoderamiento del proceso por parte de las organizaciones sociales, al punto que la planificación proliferó en otros varios campos y ámbitos como: comunidades indígenas, vialidad, jóvenes, cultura, niños y adolescentes, gestión ambiental, salud y otros (Cevallos 2011).

Con todo ese torrente de desarrollo de capacidades que iban ganando los actores de la participación, los debates en los espacios de participación y planificación lograban niveles mucho mayores, en el sentido de que los técnicos y autoridades del gobierno local que dirigían el proceso ya no eran los únicos con conocimientos

especializados y experiencia; sino también los miembros y dirigentes de las organizaciones.

Según Patricia Espinosa (comunicación personal, 7 de noviembre, 2017), primera presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal, al haber adquirido conocimientos y destrezas para la participación, los actores sociales se volvieron un desafío cada vez mayor para la autoridad municipal, en el sentido de que las propuestas que provenían de las personas eran acompañadas de argumentos y conocimientos sólidos que superaban a las propuestas que el alcalde buscaba impulsar.

Dicha situación despertó el recelo político de la autoridad que al dejar de ser el eje del proceso de participación optó por marcar una progresiva distancia con los espacios de participación, al punto que su retirada provocó que las organizaciones se empoderaran del proceso, lo fortalecieron e impulsaron al alinearlos a las dinámicas que desde el colectivo de organizaciones diversas le imprimían en función de sus realidades.

De ese modo en 2010 al llegar las disposiciones constitucionales y legales de poner en marcha el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), las organizaciones ya tenían en su haber una década y media de experiencias en los artificios e implementos de la planificación, además del dominio de saberes y criterios del desarrollo local respecto de las alternativas más afines a la realidad de cada territorio.

Para la elaboración del primer PDOT en el año 2011, desde la alcaldía, perteneciente a la línea política de la Revolución Ciudadana, se intentó dejar por fuera del proceso a varios actores sociales de la participación que no comulgaban con el movimiento político de gobierno en temas álgidos como la minería en la zona de Intag. De ese modo se producía lo que Unda (2013) señala respecto al proyecto hegemónico que se implementaba en la participación ciudadana, bajo la consigna de ampliar los espacios de poder del movimiento de gobierno en detrimento de las organizaciones sociales.

Más allá de la política de exclusión que se intentó implementar desde el gobierno local, el intento de gobernar el ámbito de la planificación participativa le demandaba al Municipio un factor clave que los estudios de gubernamentalidad señalan como esencial para el ejercicio del poder, esto es, el conocimiento experto que según Foucault (1991) es un elemento básico para materializar el ejercicio de poder en el campo que se intenta gobernar y que en el caso de Cotacachi el Municipio no disponía de él ni tampoco de la destreza en el manejo de las herramientas de participación, además de hallarse en una carrera contrarreloj para la elaboración del PDOT, ya que el Gobierno central estableció una fecha límite para su presentación al Ministerio de Finanzas como el requisito para recibir las transferencias económicas.

Bajo esas circunstancias, el gobierno local se vio en la obligación de incorporar al proceso a las organizaciones de la participación y a la Asamblea de Unidad Cantonal, dándoles en la práctica el reconocimiento y la legitimación que demandaban.

Iniciado el proceso de elaboración del PDOT con los actores sociales y la AUCC el trabajo empezó a fluir a través de los espacios de participación y con la experticia de las organizaciones los debates se direccionaron hacia el establecimiento de estrategias y de un enfoque de desarrollo cantonal que recogiera la visión de cada zona.

En el debate las organizaciones lograron ratificar en el PDOT la vocación de defensa del medio ambiente de las organizaciones, que chocaba con los planteamientos del gobierno local y nacional en cuanto al interés en la minería en la zona de Intag; sin embargo, el desempeño de la sociedad civil en los espacios de participación tuvo tal contundencia que el PDOT quedó alineado a la visión ambientalista ratificando a Cotacachi como un cantón ecológico y libre de actividades extractivas (Municipio de Cotacachi 2011).

Adicionalmente, para la aprobación del plan, la Ley estableció que debía ser avalado por el sistema de participación cantonal, el que no había podido ser implementado por el Municipio,

por lo que se halló en la obligada necesidad de reconocer a la Asamblea de Unidad Cantonal como tal en la ordenanza que puso en vigencia el PDOT (Municipio de Cotacachi 2010).

Las varias negativas que dieron desde el gobierno local de reconocer la legitimidad de los actores sociales y la AUCC dentro del ámbito de la planificación participativa tanto en la elaboración y seguimiento del PDOT, así como en el consejo de planificación cantonal; provocó que en 2014 las organizaciones de la participación optaran por la vía de la democracia representativa para llegar al poder municipal a través de su propio movimiento electoral para el periodo 2014-2019, y de esa manera establecer un sistema de participación que legitimara la trayectoria de la AUCC y sus organizaciones.

Mediante el capital político desarrollado a través del proceso participativo en las diferentes zonas del cantón, las organizaciones participaron con su movimiento y candidato propio en las elecciones seccionales del 2014, y obtuvieron la alcaldía y la mayoría del Concejo Municipal.

Bajo las nuevas condiciones, la Asamblea de Unidad Cantonal y sus organizaciones fueron establecidas desde el Municipio como entidades eje del proceso de planificación, tanto para la elaboración del PDOT, en que fueron ratificadas las líneas de desarrollo que la sociedad civil había establecido para los diferentes territorios del cantón, como en la conformación del consejo de planificación cantonal integrado por una mayoría ciudadana de las tres zonas y de los diferentes sectores (Municipio de Cotacachi 2015).

De esa manera se produjo lo que sostienen Rose & Miller (2010) que bajo la perspectiva de la gubernamentalidad el gobierno deja de ser visto como la entidad jurídica y política de autoridad, y más bien se define como un dominio de técnicas, procedimientos y estrategias, los cuales en el caso de Cotacachi en el ámbito de la planificación participativa estuvieron del lado de las organizaciones y la AUCC antes que del Municipio que tuvo que implementarlas. Por tanto, los actores de la sociedad civil lograron

prevalecer sobre los espacios participativos de la planificación.

## EL SISTEMA CANTONAL DE PARTICIPACIÓN

Dentro de las disposiciones de institucionalización de la participación ciudadana, el Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización estableció en su artículo 54 el “Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal” (Asamblea Nacional de Ecuador 2010: 27).

La determinación legal, que crea el sistema de participación cantonal, no le dispuso una estructura específica a la que debe de regirse, sino tan solo señala las funciones específicas que en diversos ámbitos de la participación debe

ejercer de acuerdo con el detalle de la Tabla 1.

En el caso de la experiencia participativa de Cotacachi, la entidad que venía ejerciendo esas funciones era la Asamblea de Unidad Cantonal; de modo que, en el cantón, al llegar la disposición de conformar el sistema de participación ya funcionaba un sistema de carácter más amplio desde hacía una década y media (Ospina 2011).

El proceso participativo de Cotacachi inició con la constitución de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, la cual se estableció como una institución participativa (Avritzer 2010), al alojar en su estructura al Consejo de Desarrollo y Gestión compuesto por representantes de la sociedad civil y del gobierno local, como la máxima instancia ejecutiva del proceso de participación, además de varios comités sectoriales por temas prioritarios: salud, mujer, educación, turismo y medio ambiente.

**Tabla 1:** Funciones del Sistema de Participación Cantonal

Ámbito	Función
Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberar sobre las prioridades de desarrollo.</li> <li>• Definir los objetivos de desarrollo, las líneas de acción y las metas.</li> <li>• Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDOT, y en general en la definición de propuestas de inversión pública.</li> <li>• Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial.</li> <li>• Designar a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación cantonal.</li> </ul>
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos</li> </ul>
Política Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en la definición de políticas públicas</li> </ul>
Control social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.</li> </ul>
Fomento de la participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo del cantón.</li> <li>• Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 304

En los comités, los representantes delegados de la sociedad civil organizada llevaban a cabo la ejecución de las resoluciones provenientes de la participación ciudadana, mediante proyectos cogestionados con el gobierno local y la cooperación internacional. Además, la AUCC se estableció como la instancia a cargo de coordinar los diferentes mecanismos de participación desarrollados en el proceso participativo.

El respaldo y acogida que la institución participativa tuvo en la sociedad civil fueron inmediatos, por lo que las organizaciones se insertaron rápidamente en los espacios de participación. De ese modo se volvió la columna vertebral de la participación del cantón, y logró importantes avances en términos de desarrollo cantonal, y devino referente de la gestión de la participación en el país (Guerrero 1999; Ortiz 2004).

Al ponerse en vigencia la Constitución de 2008 la implementación del sistema de participación bajo los términos del nuevo marco legal le correspondió a la alcaldía de Alberto Anrango, bajo la bandera del movimiento Alianza País, que al encontrar que los actores de la participación no se hallaban alineados a su proyecto político, determinó implementar un nuevo sistema participativo que no tomara en cuenta a la AUCC y sus organizaciones.

Sin embargo, tras una década y media de proceso participativo, el sistema de la AUCC se había vuelto un régimen de participación consolidado en todas las zonas del cantón, al establecer una sólida estructura de poder de la participación, de modo que al Municipio se le tornó cuesta arriba el tratar de prescindir de ella en implementación del nuevo modelo participativo. De ese modo se abre un frente de conflictividad permanente entre municipio y sociedad civil por la definición del nuevo sistema que duró hasta el fin del periodo sin llegar a ninguna conclusión.

De manera similar a lo sucedido en el tema de la planificación participativa, el Municipio no contaba con los recursos técnicos y políticos suficientes como para conformar un nuevo

sistema de participación conforme a sus aspiraciones y que pudiera competir o reemplazar a la AUCC, ya que el nivel de consolidación que había tomado el gobierno civil de la participación en Cotacachi determinaba que la sola aplicación de la Ley no sea suficiente para lograr desplazar la estructura participativa existente.

Según la presidenta de la AUCC del periodo 2009-2013, se abrieron canales de diálogo con el alcalde a fin de realizar una construcción conjunta del nuevo sistema de participación; sin embargo, desde la autoridad municipal se dilataba el proceso y se otorgaba un reconocimiento parcial a la AUCC y sus organizaciones solo cuando necesitaba conformar los espacios participativos como el caso de la aprobación del PDOT o del presupuesto participativo.

Desde las Asambleas Anuales que congregan alrededor de 600 delegados de los grupos sociales del cantón, se ejerció presión a través de resoluciones que demandaban al gobierno local la incorporación de la AUCC y sus organizaciones en la definición del nuevo sistema (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2011); a raíz de lo cual se conformó una comisión mixta entre representantes del municipio, delegados de la AUCC y las organizaciones para la construcción de acuerdos que permitieran implementar el nuevo sistema.

Desde la comisión se lograron importantes avances y acuerdos; sin embargo, el proceso se truncó cuando de manera unilateral el Municipio contrató la elaboración de una consultoría para la construcción del sistema de participación que dejaba por fuera a actores sociales y a la AUCC, con lo cual se disolvió lo avanzado al provocar que la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi se declarara como sistema cantonal de participación autónomo, ejecutando los espacios participativos sin la presencia del Municipio, hasta el año 2014 en que el movimiento político de las organizaciones de la participación llegó al poder municipal.

Una vez en el gobierno local el movimiento político de las organizaciones de la participación

promovió la construcción del nuevo sistema mediante un proceso participativo que concluyó en la promulgación de la Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi, Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi del 30 de septiembre de 2016, mediante la cual se reconoció a la AUCC con su estructura y organizaciones como el sistema de participación cantonal (Municipio de Cotacachi 2016). Cabe destacar que, bajo la estructura asignada al sistema, este permanece autónomo, así como también la dirección de sus espacios participativos.

## EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Este mecanismo de participación ha sido uno de los más difundidos en el periodo anterior a la promulgación de la Constitución de 2008. Según Senplades (2007:241) “De los estudios existentes se puede afirmar que entre el 15 % y el 20 % de las municipalidades han desarrollado experiencias de presupuesto participativo o de planificación participativa local”.

A nivel del país, según Cevallos (2011) Cotacachi fue el segundo lugar en donde se empezó a aplicar el presupuesto participativo, el que se llevó a cabo desde 2002 bajo la administración del alcalde Auki Tituaña; no obstante, la iniciativa de abrir el proceso presupuestario a la ciudadanía provino desde la sociedad civil dos años antes de su puesta en marcha por el gobierno local.

Fue en la V Asamblea Anual de la AUCC del año 2000, que la población resolvió la implementación de este mecanismo de participación. La resolución vinculante para la alcaldía empezó sin una ley, y más bien sustentada en el acuerdo entre gobierno local y organizaciones de la sociedad civil (Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2000).

Para la puesta en marcha de este mecanismo de participación, los técnicos de la AUCC y dirigentes de las organizaciones desarrollaron un

proceso de información, formación y elaboración de una metodología propia que fuera afín con las condiciones del cantón, el gobierno local y el proceso participativo.

Al haber sido la sociedad civil y la AUCC quienes tuvieron la iniciativa de capacitarse y desarrollar los instrumentos y metodologías del presupuesto participativo, fueron quienes lideraron su puesta en marcha, dirigiendo a la autoridad y su equipo desde el punto cero hasta la completa materialización del presupuesto. De ese modo surgió este mecanismo de participación, desde la necesidad de complementar el proceso de planificación con el proceso presupuestario para una gestión articulada de la gestión del desarrollo.

Posteriormente, con la aprobación de la Constitución en el 2008, se estableció como mandatoria la elaboración de la presupuestación participativa en los GAD (Art. 100); sin embargo, en Cotacachi, el gobierno local del periodo 2009-2014 lo implementó desde 2010.

Para la puesta en marcha de este mecanismo, el Municipio, que no disponía de la experiencia en presupuestación participativa, se apoyó en la trayectoria y el manejo de herramientas participativas que tenía en su haber la AUCC, sumada a la experiencia de haber elaborado los instrumentos de implementación del primer PPM en el cantón.

De ese modo, la AUCC y las organizaciones retomaron la dirección del presupuesto participativo; no obstante, para el año siguiente (2011), el gobierno local optó por realizarlo excluyendo a la AUCC y varias organizaciones en base al criterio del lineamiento del artículo 4 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización sobre las “unidades básicas de participación”.

Al llevar por sus propios medios el PPM, el Municipio cometió un error de sobreestimación de ingresos, inflándolos en un 40 % de su nivel real, con lo que se echa por tierra todo el proceso de presupuestación con la ciudadanía mediante

el cual había priorizado proyectos y obras que no tenían un respaldo financiero.

Ante estas circunstancias, el cumplimiento de una gran cantidad de obras tuvo que aplazarse un año, pasando directamente al presupuesto del siguiente periodo, provocando fuerte rechazo de la ciudadanía al sentirse burlada por haber participado en todo el largo proceso de priorización y presupuestación que al final prorrogó las obras seleccionadas. Bajo esas circunstancias, según el director financiero del periodo el proceso de presupuesto participativo del año 2012 se limitó a ser una socialización de las obras a realizarse el año siguiente.

Para la realización del presupuesto participativo de 2013, al Municipio le resultó difícil llevar a cabo una asamblea ciudadana para la aprobación en razón de la confianza perdida en los ejercicios de los años anteriores, por lo que se vio obligado a recurrir a la Asamblea de Unidad Cantonal y sus organizaciones para la puesta en marcha de la asamblea de aprobación.

En 2014, bajo la nueva administración local proveniente de las organizaciones de la participación, se implementaron en el presupuesto participativo los lineamientos de las organizaciones sociales y los planteamientos de la AUCC en cuanto a su metodología y criterios. De ese modo, luego de un proceso de diálogo y concertación entre gobierno local, sociedad civil organizada y AUCC se construyó la ordenanza que rige el proceso presupuestario participativo. En esta versión del presupuesto participativo, la AUCC, reconocida como el Sistema de Participación Cantonal, asumió actoría directa en la implementación.

## CONCLUSIONES

El gobierno civil de la participación en Cotacachi pudo establecerse al tornarse los actores sociales autoridad no estatal de la participación del cantón, mediante el desarrollo y acopio de capacidades, adicional a la construcción de un capital político organizacional antes y a través del proceso participativo.

Estos factores de poder facultaron a los actores sociales para asumir la institucionalidad participativa con sus espacios y mecanismos, otorgándole sostenibilidad social al proceso de participación durante más de dos décadas e insertándolo en la acción organizativa del tejido social de las diferentes zonas del cantón; manteniendo de esa manera al proceso activo y vigente.

De ese modo, el gobierno civil de la participación se produjo como efecto de la acumulación de una serie de factores de poder que determinaron que los agentes sociales llegasen a articular, en relación a la institucionalidad pública, una cantidad mayor de fuerzas y elementos de poder que les permitió prevalecer en el gobierno de la participación.

Bajo esta coyuntura, las relaciones de la sociedad civil con la institucionalidad estatal fueron de conflicto y no de articulación ni colaboración como se planteaba en la Constitución o en el proyecto del movimiento político en el poder.

Es así que, en esas condiciones de la participación, los actores de la sociedad civil asumieron un marcado carácter político y desplegaron una serie de capacidades y estrategias de poder como respuesta a los bloqueos de la autoridad en las instancias participativas institucionalizadas. Así, cuando los espacios de participación de la Constitución no funcionaron como espacios de

ejercicio de derecho, se tornaron en espacios de lucha por derechos.

Por tanto, la puesta en marcha del nuevo modelo de participación de la Constitución en Cotacachi provocó el encuentro (expresado en conflicto) de dos maneras de ver y hacer participación: una procedente de la construcción social que ubica a la acción ciudadana como el eje de la participación; y otra, en la que el Estado se encarga del cumplimiento de los derechos de participación de los ciudadanos a través de un modelo de participación tutelada de arriba hacia abajo.

De ese modo, en la experiencia de implementación del nuevo régimen participativo en Cotacachi, se percibe efectivamente el carácter de la nueva modalidad de participación que inclina la balanza del poder hacia el control estatal los espacios de participación y su administración de forma unilateral.

Respecto a las posibilidades de acción política en los espacios de participación, el proceso de Cotacachi no solo aporta experiencias en cuanto a bloqueos entre actores o de predominio político de unos actores sobre otros, sino también situaciones en las que, a pesar del impulso hacia la estatización de la participación de la Constitución, se generaron desde la acción ciudadana elementos que permiten conocer que bajo el nuevo régimen participativo, en condiciones como las de cantón, se pueden producir espacios para la acción social en condiciones de autonomía respecto del Estado.

Por otro lado, el análisis de la participación institucionalizada durante dos periodos municipales totalmente contrastantes en Cotacachi, muestra un alto nivel de dependencia del nuevo régimen participativo constitucional con respecto de la voluntad política de la autoridad local, ubicando a la participación en un permanente vaivén en función de la simpatía o aversión que puede tener la autoridad en cuanto a los actores o del régimen participativo en curso en la localidad.

Esa dependencia de la participación con respecto del gobierno local fue notoria en la variación de la postura municipal, y provoca en un periodo acciones antagónicas de exclusión, desconocimiento de actores sociales e intento de desarticulación del sistema de participación que se mantenía en el cantón; y en el periodo posterior ocurre la situación inversa, al implementarse acciones de total reconocimiento a la legitimidad de las organizaciones ciudadanas, articulación y colaboración mutua, lo que consolida al sistema de participación de los actores sociales.

De ese modo, se puede notar cómo la participación ciudadana institucionalizada pende de las afinidades de la autoridad de turno. Esta característica del modelo resta sostenibilidad a los procesos participativos en lo local, los cuales, al cambiar de mandatario corren el riesgo ser debilitados, anulados y reemplazados, cayendo en un permanente círculo vicioso de borra y va de nuevo. Sin embargo, en casos como Cotacachi, donde un régimen civil rige la participación, la sostenibilidad del proceso proviene de las fuerzas sociales; no obstante, las diversas posiciones asumidas por las autoridades locales de diferentes periodos no dejaron de ser altamente influyentes en la salud de la participación en el cantón.

Por otra parte, en el caso analizado se puede ver cómo las capacidades políticas ganadas en el proceso de participación impulsaron a los actores sociales hacia la política electoral que, al llegar al poder municipal y establecer como sistema participativo a la Asamblea de Unidad Cantonal y las organizaciones, lograron articular las visiones y formas de participación provenientes del proceso social participativo y el modelo de institucionalización de la participación establecido por la Constitución, demostrando que las dos posturas no son necesariamente antagónicas, ya que, de lograr acuerdos, pueden funcionar de manera complementaria y articulada como se produjo en el periodo municipal 2014-2018.

De esa manera, el reconocimiento de la

Asamblea de Unidad Cantonal como sistema cantonal participativo deja evidencias de que es posible articular los modelos de participación provenientes de la ciudadanía con el modelo institucionalizado estatal.

Esta articulación se constata a través de un proceso de adaptación de dos vías, por el lado de la AUCC y actores sociales la adecuación de su sistema a las determinaciones legales; y por el lado de la institución municipal, la flexibilidad en aplicación de los términos legales que considere las condiciones del cantón en cuanto a participación.

De modo que aparece el acuerdo entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local como un factor determinante para la construcción de un sistema participativo que articule a las fuerzas y actores del territorio.

**DECLARACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES:** El autor declara no tener conflictos de interés.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alianza País. (2007). *Plan de Gobierno del Movimiento Alianza País 2007-2011*. Quito: Alianza País. Recuperado de [https://izquierdaporelmundo.files.wordpress.com/2015/11/manifiesto\\_ideologico\\_ap.pdf](https://izquierdaporelmundo.files.wordpress.com/2015/11/manifiesto_ideologico_ap.pdf)

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Constituyente.

Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. (13, 14, 15 de septiembre de 2000). *Memorias de la V Asamblea Cantonal*. Cotacachi: Asamblea de la Unidad Cantonal.

Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. (19-

20 de noviembre de 2011). *Memorias de la XVI Asamblea de Unidad Cantonal*. Cotacachi: Asamblea de la Unidad Cantonal.

Asamblea Nacional de Ecuador. (2010). *Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización*. Quito: Asamblea Nacional de Ecuador.

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil Democrático*. Xalapa, México: Universidad Veracruzana Dirección General Editorial.

Cevallos, J. (2011). *Metodología para la Articulación del Presupuesto Participativo Municipal con los Planes de Desarrollo del Cantón Cotacachi* (tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador.

Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización. (2010). *Registro Oficial Suplemento 303, del 19 de octubre de 2010*. Ecuador.

Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (eds.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Estados Unidos: The University of Chicago Press.

Freidenberg, F. y Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador. Recuperado de [http://www.simonpachano.com/uploads/2/1/4/3/21439124/freidenberg-pachano\\_el\\_sistema\\_politico.pdf](http://www.simonpachano.com/uploads/2/1/4/3/21439124/freidenberg-pachano_el_sistema_politico.pdf)

Giddens, A. (1982). *Profiles and critiques in social theory*. Berkeley: University of California Press.

Guerrero, F. (1999). La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi. En M. Hidalgo *et al.* (comps.). *Ciudadanías Emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo Local* (pp. 113-128). Quito, Ecuador: Abya Yala. Recuperado de <http://digitalrepository>.

unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1408&context=abya\_yala

- Guerrero, F. y Ospina, P. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3234.dir/guerrero2.pdf>
- Lalander, R. (2009). El efecto Correa en el Movimiento Indígena de Cotacachi y Otavalo. *Revista de Ciencias Sociales*, (31), 1-20. Recuperado de <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:274749/FULLTEXT01.pdf>
- López, M. (2011). *Entre la identidad y la ruptura territorial: la construcción socio-histórica y socio-económica en Intag*. Quito: Flacsoandes.
- Machado, D. (2012). ¿Una nueva etapa de los movimientos sociales en el Ecuador? *La Tendencia. Revista de análisis político*, (13), 14-24. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4251/1/RFLACSO-LT13-03-Machado.pdf>
- Marshall, T. H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (79), 297-344. Recuperado de [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_079\\_13.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_13.pdf)
- Municipio de Cotacachi. (2010). *Ordenanza de Aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cotacachi*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Municipio de Cotacachi. (2011). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cotacachi*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Municipio de Cotacachi. (2015). *Ordenanza para la Actualización del Plan de Desarrollo y del Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Santa Ana de Cotacachi*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi. Recuperado de <https://www.imbabura.gob.ec/phocadownloadpap/K-Planes-programas/PDOT/Cantonal/PDOT%20COTACACHI.pdf>
- Municipio de Cotacachi. (2016). *Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi "Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi"*. Cotacachi: Municipio de Cotacachi.
- Muñoz, J. P. (1999). Indígenas y gobiernos locales: entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal. En M. Hidalgo *et al.* (comps.). *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local* (pp. 39-62). Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Ortiz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=48312>
- Ortiz, S. (2011). El escenario institucional y el movimiento de la infancia. En C. Reed (Presidenta). *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011* (pp. 40-51). Quito: Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Plan International, Save the Children, UNICEF.
- Ospina, P. (2011). *Cotacachi (2008-2011) proceso participativo, crisis y oportunidades*. Quito, Ecuador.
- Ramírez, F. y Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía: representación, participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del CENDES*, 29, 109-140.
- Rose, N. & Miller, P. (2010). Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 61(s1), 271-303. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468->

4446.2009.01247.x

Roy, A. (2009). Civic Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*, (41), 159-179.

Senplades. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Senplades. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>

Torres, V. H. (1999). El desarrollo local en el Ecuador. En M. Hidalgo *et al.* (comps.), *Ciudadanías Emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local* (pp. 15-38). Quito, Ecuador: Abya Yala.

Torres, V. H. (2004). Actores del desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador. En G. Ramón y V. H. Torres (eds.), *El desarrollo local en el Ecuador, historia, actores y métodos* (pp. 119-169). Quito: Abya Yala.

Unda, M. (2013). Las tensiones actuales de la participación. En A. Astorga, G. Bernal, F. Cevallos, M. Luna y C. Viteri (eds.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación* (pp. 249-274). Quito: Contrato Social por la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos-Oficina Ecuador, Educación Sin Fronteras.

Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC). (2008). *Propuesta Política y Plan Estratégico UNORCAC 2008-2018*. Cotacachi: UNORCAC. Recuperado de <https://studylib.es/doc/7864008/plan-estrat%C3%A9gico-unorcac>