

FRONTERA NORTE ECUATORIANA
Desafío de Gobernabilidad

Galo Ramón Valarezo
Víctor Hugo Torres Dávila

FRONTERA NORTE ECUATORIANA
Desafío de Gobernabilidad



FRONTERA NORTE ECUATORIANA
Desafío de Gobernabilidad

Galo Ramón Valarezo
Víctor Hugo Torres Dávila

1a. Edición Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abayala.org
Quito-Ecuador

COMUNIDEC
Eloy Alfaro 1824 y Bélgica, piso 3
Telf: 2546362
Fax: 2238375
E-mail: comunidec@ecuanex.net.ec
Quito-Ecuador

Impresión Docutech
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-401-7

Impreso en Quito-Ecuador, 2004.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS	7
PRESENTACIÓN	9
1.INTRODUCCIÓN	11
2. LA REGION EN LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR	19
2.1. ¿Qué es la región en la normativa y la tradición ecuatoriana?	19
2.2 La Frontera Norte: expectativa y realidad	21
2.3 Los problemas en la Frontera Norte	28
2.4 Algunos elementos para pensar la Frontera Norte como región	35
3. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA FRONTERA NORTE	43
3.1 Iniciativas sociales y participación	43
3.2 El liderazgo municipal	54
3.3 El apoyo financiero y técnico externo	56
3.4 Los alcances de la participación social en la Frontera Norte	57
4. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA FRONTERA NORTE	61
4.1 La malla político-administrativa	61
4.2 El desempeño económico de los gobiernos municipales	65

6 Galo Ramón Valarezo, Víctor Hugo Torres

4.3 La muestra de ocho municipios fronterizos	70
4.4 El ordenamiento territorial	74
4.5 La capacidad municipal para el ordenamiento territorial	77
5. LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN LA FRONTERA NORTE	87
5.1 El fortalecimiento institucional del gobierno local	89
5.2 Incremento de la autogestión local	91
5.3 Seguridad e integración del territorio	92
5.4 Complementaridad y coordinación interinstitucional ..	94
5.5 Apoyo a la participación ciudadana	95
6. RECOMENDACIONES	97
7. CONCLUSIÓN	99
BIBLIOGRAFÍA	101
ANEXOS	105

SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
ARD 3D	Descentralización, Democracia y Desarrollo
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CANTON	Tercera unidad territorial de la división político administrativa del Ecuador
CRM	Centro de Reconvención de Manabí
CLIRSEN	Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos
CODEPA	Corporación de Papicultores del Cantón Tulcán
CORFONORTE	Corporación Frontera Norte
CON-NOR	Consorcio de Consejos Provinciales y Municipios del Norte del Ecuador
CORSINOR	Corporación de Desarrollo Regional Sierra Norte
DINAC	Dirección Nacional de Avalúos y Catastros
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica del Ecuador
EMELNORTE	Empresa Eléctrica del Norte.
DINAC	Dirección Nacional de Avalúos y Catastros
FEEP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio de la Iglesia Ecuatoriana
FENOCIN	Federación de Organizaciones campesinas, indígenas y negras

FEONAKIN	Federación de organizaciones de la nacionalidad Kichua del Napo
FODESEC	Fondo de Desarrollo Seccional
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Provincial
FRONOR	Proyecto de la Frontera Norte implementado por UDENOR
IGM	Instituto Geográfico Militar
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
ODEPLAN	Oficina de Planificación – Presidencia de la República del Ecuador
ONG	Organización no gubernamental
OSG	Organización de Segundo Grado
PRODEIN	Proyecto de Desarrollo Integral
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indios y Negros del Ecuador
PROVINCIA	Segunda unidad territorial de la división político administrativa del Ecuador
REA	Reserva Ecológica del cantón El Angel
UDENOR	Unidad de Desarrollo del Norte del Ecuador
UICN	Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas del Cantón Cotacachi
UPA	Unidad Productiva Agropecuaria
USAID	United States Agency for International Development
SIG	Sistema de Información Geográfico
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica

PRESENTACIÓN

Es grato para la Fundación de Desarrollo COMUNIDEC poner a consideración de las organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, profesionales, técnicos de entidades gubernamentales, municipios y en general de las personas e instituciones interesadas en temas de desarrollo local, el presente libro titulado Frontera Norte Ecuatoriana: Desafío de Gobernabilidad, que contienen un breve análisis de la situación socio económica e institucional en las provincias, cantones y parroquias que conforman la Frontera Norte del país. El texto se basa en un estudio realizado entre diciembre del año anterior y los tres primeros meses del 2004, que incluyó la revisión de un amplio espectro de información estadística, documental y un conjunto de entrevistas a los actores públicos de la franja fronteriza.

El tema central que aborda el libro es la gobernabilidad local en la Frontera Norte del Ecuador, enfocado en los municipios, las experiencias de la sociedad civil local y en sus relaciones recíprocas, teniendo como horizonte temporal los últimos cuatro años. Se trata de un período que es al mismo tiempo dinámico y conflictivo, atravesado por los impactos de la dolarización, el Plan Colombia, la crisis de la producción local y un conjunto de iniciativas de los gobiernos seccionales, los agentes de desarrollo y las organizaciones sociales encaminados a buscar el bienestar de la zona. La mayoría de temas que caracterizan el período han merecido un amplio tratamiento en el debate nacional, no así el tema de la gobernabilidad local, a pesar de constituir la principal demanda de los actores locales. Su tratamiento no solo que aporta a comprender los problemas de la Frontera Norte, sino principalmente, a construir soluciones a través del fortalecimiento de las instituciones democráticas, tanto públicas como las de la sociedad civil.

Esperamos que el análisis sobre la Frontera Norte realizado desde las visiones de los actores locales y recogido en la presente publicación, aporte a una comprensión integral del tema, incorpore a sus actores en las decisiones sobre el futuro de la región y que las agendas nacionales, regionales e internacionales se modifiquen en favor de quienes viven en estos territorios.

El estudio fue realizado por la Fundación de Desarrollo COMUNIDEC en asociación con CHF International. Expresamos nuestro agradecimiento al equipo que integró esta investigación, especialmente a Ximena Ron, Manuel Espinosa Apolo y Diego Pinto que participaron en la recolección de la información, en el levantamiento de las entrevistas, pero sobre todo, en las animadas discusiones para interpretar y tratar de comprender la complejidad de esta región tan fascinante como compleja. Agradecemos a las autoridades de los gobiernos locales, técnicos, agentes de desarrollo, líderes y lideresas de organizaciones sociales que con mucho entusiasmo e inteligencia planteron sus ideas, que esperamos haber recogido con fidelidad y respeto a la pluralidad.

En toda investigación las reflexiones, aportes y análisis se vuelven colectivas, sin embargo queremos liberar de compromisos a todas las personas que participaron en el estudio, indicando que la responsabilidad final de estas páginas recae en quienes escribieron el presente documento.

Galo Ramón Valarezo
Director Ejecutivo
COMUNIDEC

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

La Frontera Norte del Ecuador está progresivamente adquiriendo importancia como una zona estratégica para el desarrollo nacional, no solo por sus implicaciones migracionales, de seguridad fronteriza y presencia militar frente al vecino país Colombia, sino porque encierra un conjunto de situaciones económicas, sociales, de infraestructura básica, salud pública y de convivencia ciudadana insuficientemente resueltas, que afectan la calidad de vida de las poblaciones allí asentadas.

El desarrollo fronterizo del norte ecuatoriano está relativamente atrasado pese a que, en opinión del periódico quiteño *El Comercio*, Colombia es el mayor socio económico del país, luego del mercado de los Estados Unidos. Según este medio de comunicación, el intercambio comercial con Colombia bordea los mil trecientos millones de dólares anuales, de los cuales se estima que el país obtiene la cuarta parte, señalándose que por ejemplo en el año 2003 las ventas al vecino país crecieron en un 10%. Además del flujo comercial, se observa una creciente inversión colombiana, puesto que aquí se localizan más de cien sucursales de compañías de ese país, existen 1.619 accionistas en negocios locales en el área florícola, servicios de software, salud, industrias, entre otras (cfr. *El Comercio*: 7/03/04). No obstante su importancia económica, comercial y estratégica, la Frontera Norte no ha sido adecuadamente atendida en sus requerimientos de bienestar.

La frontera colombo-ecuatoriana que se ha caracterizado por una relación de buena vecindad, en los últimos años tiende a cambiar debido a la presencia de la guerrilla colombiana, a los desplazamientos forzados de poblaciones, a las secuelas de inseguridad, al negocio, cul-

tivo y procesamiento de drogas; y al Plan Colombia que desde el año 2000 acentúa la estrategia militar contra la guerrilla y el narcotráfico. La Frontera Norte tiende a transformarse en un complejo escenario de conflictos con alcance regional, que evidencia la ausencia de políticas del Estado ecuatoriano para el desarrollo socio económico de la franja fronteriza, así como una inestable posición en el manejo diplomático de las relaciones entre los dos países.

La falta de claridad en el tratamiento de la Frontera Norte de parte de los últimos tres gobiernos ecuatorianos, ha provocado que en los primeros meses del año 2004 se levante un debate nacional acerca de los “desafíos y tareas pendientes” en la zona fronteriza, cuyas implicaciones, se reconoce, van más allá de los aspectos económicos y sociales. Cinco son los ejes de este debate y son los siguientes:

- i) En materia internacional no hay políticas de Estado que trasciendan a los gobiernos, solo hay acuerdos gubernamentales en la Frontera Norte, los que no son transparentes, ni se debaten públicamente, por ejemplo la Junta Consultiva organismo de representación de la sociedad civil para la política internacional está inactiva ante los dilemas de la frontera colombiana, considerándose que “sin consenso, ni sintonía con la opinión pública se dificulta construir una posición diplomática coherente” (Idem., p. 6); por consiguiente, hay que avanzar hacia políticas de Estado en las relaciones binacionales en la Frontera Norte.
- ii) El país requiere una agenda económica con Colombia para mejorar la balanza comercial, con políticas a favor de impulsar el acceso al mercado colombiano de los productos ecuatorianos, que mantenga salvaguardias y diferenciación de aranceles para defender la producción nacional, al igual que garantizar la estabilidad de las inversiones; cabe, por tanto, impulsar una estrategia pública y privada de los ecuatorianos frente a la economía colombiana, que al mismo tiempo se enmarque en los convenios de la Comunidad Andina.
- iii) La seguridad en la Frontera Norte debe ser abordada de manera integral, involucrando aspectos concernientes a la comunicación y coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como consideraciones de convivencia con la sociedad civil, de

las comunidades y pueblos que habitan la frontera. Además del control y la vigilancia militar para mejorar la seguridad, hay que incrementar el desarrollo socioeconómico fronterizo y participar en la vida de las comunidades, cambiando positivamente la desatención y su percepción de abandono.

- iv) El gobierno requerirá cubrir las necesidades básicas de las poblaciones fronterizas, para lo cual debe emprender programas de desarrollo local en las áreas de salud, educación, infraestructura social para garantizar los servicios a la población más pobre de la frontera, junto con proveer infraestructura productiva, apoyar emprendimientos económicos, fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales y promover la participación ciudadana.
- v) Se requiere realismo en el control migratorio fronterizo, tanto de los desplazados por la violencia en el país vecino a quienes se les presta asistencia humanitaria, apoyo jurídico y condiciones para su inserción económica, cuanto de los migrantes que llegan atraídos por las oportunidades económicas y el entorno social favorable que ofrece el país, salvaguardando en todos los casos la condición de ciudadanía. Aunque hacia el futuro se debate la exigencia de visa, por el momento corresponde reforzar el registro migratorio.

Esta agenda nacional de la Frontera Norte afecta de manera desigual a las provincias, municipios y parroquias rurales que la integran. Dependiendo de factores específicos como la densidad urbana, el nivel de satisfacción de necesidades básicas, la extensión territorial, el acceso a recursos y la existencia efectiva de destrezas locales, los impactos tienen distinta magnitud y están en proporción a la capacidad institucional de los gobiernos seccionales para procesar y responder a las presiones locales y regionales, impulsando procesos de desarrollo local en los territorios subnacionales. La franja fronteriza exhibe disímiles situaciones en la gestión de los gobiernos locales, así como una diferenciada vinculación con los procesos de movilización social y participación ciudadana que se gestan en esta zona del país.

Por ello, los temas del debate nacional se viven con variada intensidad en los seiscientos kilómetros de la franja de frontera: mientras la migración es una preocupación nacional, su importancia es menor

para la mayoría de municipios fronterizos; en cambio, la desigual balanza comercial entre los dos países es una preocupación acuciante de las ciudades y zonas que viven del comercio fronterizo. Mientras el Gobierno Central prioriza reforzar el “blindaje militar de la frontera”, los gobiernos locales están preocupados en el desarrollo local de estos territorios, produciéndose un desencuentro manifiesto de las agendas.

El hecho es que tanto la agenda nacional para la Frontera Norte cuanto las circunstancias locales que viven las poblaciones fronterizas, establecen un complejo marco en el que se combinan las prioridades del Gobierno Central junto con las exigencias regionales y las demandas de las poblaciones locales; poniendo a prueba la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos de la frontera para conducir los procesos sociales, en condiciones de equidad y legitimidad política, especialmente de los gobiernos municipales que son los responsables de procesar las presiones sociales y responder eficientemente a los imperativos del entorno. Por estas razones, la gobernabilidad local se constituye en un tema clave de la Frontera Norte del país.

Para fines de este estudio se ha definido como gobernabilidad a una situación en la que los gobiernos locales implementan de manera exitosa y estable sus planes, políticas y objetivos específicos en base a incorporar las expectativas y demandas ciudadanas, manteniendo la coordinación y el equilibrio territorial con las demás entidades estatales para aminorar las tensiones públicas; facilitando, al mismo tiempo, mecanismos de fluida comunicación entre los gobernantes y la sociedad civil, con lo que las autoridades locales logran legitimidad y confianza de la población.

La gobernabilidad local supone la eficiente gestión del aparato municipal, una dinámica proactiva de los nexos con el gobierno provincial y las juntas parroquiales, la aplicación de instrumentos de gestión participativa en las áreas de planeación, gerencia, finanzas y ordenamiento territorial; al igual que un mayor acercamiento a la comunidad en el ejercicio de las políticas públicas. Todo ello requiere involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones en los asuntos públicos, la presencia de organizaciones intermedias proveyendo servicios y de instituciones democráticas sólidas en el territorio. La gobernabilidad democrática además de exigencias de transparencia y eficacia en los dispositivos

gubernamentales, requiere voluntad de las organizaciones de la sociedad civil para cogestionar los servicios e inversiones, así como crear canales institucionales para el control social de los acuerdos públicos.

Siendo entonces la gobernabilidad democrática un fin por alcanzar, el presente estudio explora la *situación actual de gobernabilidad* en que se encuentran los gobiernos locales de la Frontera Norte del país, reconociendo que existe una primigenia diferenciación por su localización en zonas de costa, sierra y amazonía, en las cuales se dan disímiles procesos sociales y ambientales que configuran tres microregiones fronterizas diferenciadas no solo por factores territoriales, sino por su distinta articulación al desarrollo nacional, pues cada una de estas microregiones tiene una historia desigual de integración al estado nacional.

Interesa al estudio mostrar las potencialidades de los gobiernos seccionales para incorporar y mantener estable la participación ciudadana en la gestión del desarrollo local en la Frontera Norte, así como su capacidad de reacción y adaptación a las tensiones que se dan en la zona por su condición de frontera en conflicto. El estudio busca reconocer los factores económicos, ambientales, sociorganizativos e institucionales que afectan a la gobernabilidad democrática en la Frontera Norte, destacando su incidencia en la gestión de los municipios.

¿Cómo se realizó el estudio de gobernabilidad local?

Para el análisis del estado de la gobernabilidad en la Frontera Norte se adoptó una estrategia de investigación colaborativa, que puso el centro de atención en la percepción de los actores locales acerca de su involucramiento en los procesos de gestión y participación con los gobiernos seccionales. El primer paso fue recopilar una extensa documentación que permitió rastrear las diversas intervenciones de las entidades del Gobierno Central, organismos de la cooperación internacional, ONGs nacionales y las iniciativas de la sociedad civil existentes en la Frontera Norte, con la finalidad de identificar las áreas y sectores de intervención, así como los actores movilizados.

El análisis documental de informes ministeriales, proyectos, estudios técnicos, planes estratégicos cantonales y diagnósticos sectoria-

les permitieron establecer las tendencias de desarrollo en las provincias de la Frontera Norte, así como un primer análisis de la capacidad de desempeño económico de los municipios de la zona; además de proveer una extensa información estadística anexa el presente libro.

Con base en este mapeo institucional y dadas las numerosas entidades del gobierno local en la frontera, el segundo paso fue diseñar una muestra aleatoria simple de cantones usando criterios de ponderación en aspectos como participación, relación urbano-rural, población, áreas de importancia ambiental y extensión territorial que permitieron seleccionar los siguientes ocho cantones: Esmeraldas, San Lorenzo, Tulcán, Espejo, Cascales, Lago Agrio, Tena y Archidona; para realizar visitas de campo y entrevistas individuales.

El tercer paso fue el diseño y prueba de una guía de entrevista semi-estructurada de doce preguntas claves, que fue aplicada a cuarenta y cuatro líderes y lideresas entre autoridades municipales, miembros de juntas parroquiales, funcionarios municipales, dirigentes de organizaciones de base y técnicos de organizaciones no gubernamentales. Las entrevistas fueron procesadas e integradas como testimonios y tendencias de percepción sobre los problemas de gobernabilidad local, una versión completa de las entrevistas en versión electrónica e impresa está a disposición de las personas interesadas.

El cuarto paso fue la elaboración del informe de investigación adoptando la modalidad de “acercamientos sucesivos”, para lo cual se redactó una primera versión preliminar con los análisis documentales que fue sometida a comentarios del equipo; posteriormente, se elaboró una segunda versión borrador que incluyó parcialmente información de las entrevistas que nuevamente fue sometida al análisis colectivo; hasta que se redactó una tercera versión revisada del informe que incluye las observaciones y comentarios de todos los involucrados en la investigación. La presencia de un equipo multidisciplinario favoreció una mirada integral del territorio y de la problemática socio económica e institucional en la Frontera Norte del país.

El texto se divide en cuatro secciones: en la primera parte se hace una descripción de las principales características económicas, geográficas, sociales y ambientales de la franja fronteriza, analizando su

potencial para constituirse como una posible región. La segunda parte sintetiza las experiencias de participación social en la Frontera Norte, mostrando los procesos en marcha en las microregiones y su vinculación con la gobernabilidad local.

En la tercera parte se resume la situación de los gobiernos seccionales, especialmente municipales en esta zona del país, poniendo énfasis en el desempeño económico de ocho municipios seleccionados y en su capacidad instalada para asumir las funciones de ordenamiento territorial. En la cuarta sección se analiza la situación de gobernabilidad local detectada en los gobiernos seccionales fronterizos; y se cierra el documento con un conjunto de recomendaciones sobre los vínculos entre municipios y la sociedad civil, así como algunas breves conclusiones.

CAPÍTULO 2

LA REGIÓN EN LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR

2.1 ¿Qué es la región en la normativa y la tradición ecuatoriana?

Para la administración del Estado y para su representación política, la Constitución del Ecuador de 1998 establece una división política administrativa basada en “provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por ley” (Art.224); no reconoce de manera específica a la “región” como unidad territorial administrativa. Sin embargo, la Constitución faculta a las provincias, cantones y parroquias a asociarse “para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales” (Art.229). Mas aún, la Constitución reconoce que para impulsar la descentralización “el Gobierno Central transferirá funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional” (Art.225).

Ello significa que la adopción de regiones puede tener dos caminos posibles: uno, la creación de una mancomunidad de provincias o cantones por la iniciativa ciudadana de esas jurisdicciones territoriales; y dos, la posibilidad de que el estado central para impulsar la descentralización establezca entidades regionales para el manejo de los recursos naturales o para plantearse su desarrollo económico y social. Aunque hay un consenso generalizado y diversas propuestas sobre la necesidad de un esquema regional para el país, la Constitución dejó una ambigüedad no resuelta en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En la tradición ecuatoriana, desde una visión básicamente geográfica, siempre se habló de la existencia de cuatro regiones: la costa, la sierra, la región insular y la amazonía. Sin embargo, esta visión geográfica no se correspondía con el funcionamiento de ámbitos económicos, políticos, culturales, sociales y de poder articulados que argumentaran el carácter regional de esos espacios. Ello ya fue advertido en los trabajos históricos, en los que, sobre todo a partir del siglo XIX se habla de varias sierras (sierra centro-norte y sierra sur), varias costas (costa norte y sur) y se advirtió sobre la existencia de varios ejes transversales entre la costa y la sierra, y entre la sierra y la amazonía que matizaban a los conceptos geográficos.

Los pocos espacios integrados en la amazonía, siempre fueron considerados una especie de hinterland de la sierra. Los estudios históricos enfatizaron los elementos de integración económica, política, cultural e ideológica, esto, la existencia de una esfera de circulación que articulara la región, la presencia de una clase dominante, elementos ideológicos compartidos y una identidad regional conciente.¹

Estas nociones regionales cambiaron en los últimos cincuenta años. Por el rápido crecimiento demográfico experimentado por la amazonía tras los agresivos procesos de colonización iniciados en los años 50, surgieron progresivamente un conjunto de necesidades urgentes de una zona muy marginal de reciente integración nacional y la búsqueda de un mayor peso político. De esa reivindicación, comenzó a nacer cierta identidad regional que permitió la formación de un bloque amazónico para negociar, especialmente la renta petrolera con el estado central.

En medio de esta autopercepción regional, se creó en 1992 el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) que tenía como mandato la planificación, la coordinación, la asistencia técnica y el cofinanciamiento para el desarrollo de la amazonía. Esta visión, remarcaba las identidades comunes de los amazónicos por sobre los lazos con la sierra.² Más aún, por la concentración de la producción petrolera en el norte y por la existencia de una sola provincia que ocupaba todo ese espacio, se comenzó a diferenciar la “región de la amazonía norte”, de la “amazonía sur”, cuestión que apareció en los imaginarios locales en estos últimos años. En la costa y en la sierra, también aparecieron una serie de propuestas de regionalización, que adicionalmente se vincularon con los intentos de equilibrar el peso centralista del eje Quito-Guayaquil.

Para la década de los noventa las diversas propuestas de regionalización del país, podían agruparse en dos grandes tendencias: una, que combinaba tradición geográfica con ámbitos de poder, que regionalizaba al país en siete regiones: la costa norte y centro-sur; la sierra centro-norte y sur; la amazonía norte y amazonía sur; y la región insular; y otra que, privilegiaba los ejes de articulación sierra-costa y sierra-amazonía, que planteaba una regionalización en ocho grupos: el CORFONORTE integrado por Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Pichincha; el CRM integrado por Manabí; el CEDEGE integrado por Los Ríos y Guayas; el CORFODEC compuesto por Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Chimborazo, el INCRAE por Napo y Pastaza; el CREA por Cañar, Azuay y Morona Santiago; y PREDESUR por El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.³

Las dos propuestas expresaban en común una crítica al eje centralista Quito-Guayaquil y las disputas entre otras ciudades. A pesar de estas propuestas de regionalización con sus matizaciones, los procesos reales nunca estuvieron maduros para lograr consensos, pero en cambio sí influyeron en la creación de corporaciones regionales, que aún se mantienen vigentes. Para el caso de la Frontera Norte, en ambas tendencias, no se la veía unificada como franja transversal.

2.2 La Frontera Norte: expectativa y realidad

La discusión de las regiones en el país se vio afectada profundamente por la dolarización, por la idea de crear corredores transversales y por el Plan Colombia en los últimos cuatro años. Aparecieron una serie de problemas comunes en la franja transversal fronteriza del Ecuador, acercando las preocupaciones de las provincias limítrofes con Colombia, tanto de las de la costa (Esmeraldas), la sierra (Carchi-Imbabura) y la amazonía (Napo, Sucumbíos y Orellana). Esta nueva percepción de la “región en ciernes”, entró en tensión con la idea de “región amazónica de ECORAE”, “amazonía norte” o “INCRAE” en los diversos idearios, en tanto revitalizó y amplió la idea de una región norte en el Ecuador sin Pichincha, que hasta ese momento se venía tímidamente expresando a través de CON-NOR, que por esos años se sustentaba en el eje sierra-costa.

En esta nueva percepción, el Consejo de Seguridad Nacional el 27 de marzo del 2001 creó la Unidad de Desarrollo de la Zona Norte del Ecuador (UDENOR), dirigida a las seis provincias fronterizas, con

la función principal de “identificar proyectos, evaluarlos y gestionar recursos para conseguir la cooperación internacional”.⁴ Esta iniciativa, de carácter marcadamente geopolítico, se sobrepone, en el caso de la amazonía a la percepción que manejaba ECORAE, produciendo un conjunto de tensiones y ambigüedades no resueltas. Más allá de la coyunturalidad en la creación de regiones, el problema revela esa ambigüedad que se ha destacado en la Constitución ecuatoriana, los problemas de centralismo e inequidades y la tensión entre visiones geográficas, culturales, ambientales y administrativas que hasta el momento caracterizan el debate de la construcción de regiones en el país.

Como se señaló, varios Consejos Provinciales y Municipios del Norte del Ecuador, básicamente de Carchi, Imbabura y Esmeraldas (eje sierra-costa) habían creado hace quince años el Consorcio de Consejos Provinciales y Municipios del Norte del país (CON-NOR), bajo la idea de sumar peso político para negociar con el Gobierno Central presupuestos para sus obras. Desde esos años se planteó la necesidad de una integración vial de carácter transversal desde Esmeraldas a Sucumbíos, apareciendo la idea de la “Región Norte”. Sin embargo, la iniciativa no había logrado consolidarse.

Recién con el impacto de la dolarización, el Plan Colombia y la decisión del Consejo de Seguridad de crear UDENOR, el CON-NOR se reactiva. En la última Asamblea del 2003, lograron una asistencia record del 90% de los participantes.⁵ Para este año, el CON-NOR agrupa a los seis Consejos Provinciales; y 24 de los 35 Municipios existentes en la franja fronteriza. Al momento, el CON-NOR cuenta con una Secretaría Ejecutiva con sede en Ibarra, un equipo técnico, una dirección rotativa que se renueva cada dos años, con una presidencia elegida en la Asamblea que en la actualidad es ejercida por el Prefecto de Napo y el aporte de sus integrantes para financiar su funcionamiento.

Su actividad principal es realizar estudios sobre proyectos regionales, provinciales o municipales que demanden sus integrantes, y buscar recursos para financiarlos. Empero, sus directivos señalan que hasta el momento han logrado movilizar escasos recursos y que no han alcanzado el peso político necesario.⁶ Detrás de este comentario, se advierte la necesidad de coordinar actividades con UDENOR y de avanzar en un mayor protagonismo político en las negociaciones con el Go-

bierno Central y la cooperación internacional. Al parecer, la iniciativa regional de los gobiernos seccionales, no logra un encuentro adecuado con las percepciones de la seguridad nacional.

Las acciones del Gobierno Central a través de UDENOR, como la de los organismos seccionales a través de CON-NOR, tienen tres características particulares: primero, aunque la propuesta de la creación de una región transversal nació hace quince años desde la iniciativa de los organismos seccionales, ella adquiere importancia por el interés geopolítico de estos cuatro últimos años para responder a las condiciones generadas por el Plan Colombia, engarce que aún no se ha resuelto satisfactoriamente; segundo, por su carácter geopolítico, la propuesta aparece como una iniciativa impulsada “desde arriba”, desde el Gobierno Central, que al enfatizar los temas de seguridad no se encuentra con los impulsos de las sociedades locales; y tercero, aunque ha logrado interesar a varios organismos internacionales que están colocando fondos en este proceso, no escapa a la complejidad institucional que tienen este tipo de corporaciones regionales, que suelen ser el blanco de la crítica de las localidades donde intervienen.

Vale destacar que, la incorporación de los organismos seccionales al debate sobre la región, intenta incorporar una nueva visión, en la que se enfatiza la dimensión del desarrollo, más que el énfasis geopolítico. Aunque en la Frontera Norte el debate sobre el desarrollo es todavía incipiente, hay varias ideas en discusión: la propuesta de crear un corredor transversal complementario entre la costa, sierra y amazonía para fortalecer las economías locales; implementar una vía para unir el Pacífico (Esmeraldas) con el Atlántico (Manaos), que permita crear un espacio de circulación integrado y sirva como enlace comercial para el país; la idea de manejar los recursos naturales desde una propuesta global de ordenamiento territorial; o la de elevar el peso político de la región para negociar recursos con el Gobierno Central.

Por tratarse de un debate impulsado desde arriba, por estar centrado en las instituciones estatales, por no haber producido una visión clara y concreta de la región que se pretende construir y por entrar en tensión con otras percepciones de integración, refleja varias ambigüedades y soporta diversas críticas de los actores sociales regionales; no se ha interiorizado en las preocupaciones cotidianas de los técnicos in-

termedios de los organismos seccionales; y tampoco ha logrado captar e incorporar los impulsos de la sociedad civil que tiene imaginarios muy matizados.

La principal ambigüedad que se evidenció en las entrevistas realizadas en el estudio, es la falta de acuerdo sobre el espacio territorial que comprendería esta eventual región. La mayoría de entrevistados nombró a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos como integrantes de esta región, otros añadieron a Napo y Orellana, e incluso algunos a Pichincha o parte de ella. En Imbabura y Napo destacaron su presión para ser considerados parte de la región, y hasta se expresaron críticas de los carchenses a Ibarra que la consideran una ciudad que ha centralizado muchas funciones.

Estas ambigüedades y tensiones también se manifiestan en varios organismos nacionales e internacionales, públicos y privados que marcan el espacio territorial de la “región” de manera diversa, sin fundamentarla suficientemente. Funcionarios locales entrevistados en este estudio, expresaron su percepción que la falta de coordinación entre instituciones locales y regionales limitaba a UDENOR para cumplir con su misión, y que a veces consideraciones políticas y el burocratismo inherente en una entidad estatal interferían para crear expectativas en las comunidades que pocas veces se pueden cumplir.

Un “Diálogo”⁷ de diversos actores sociales e instituciones locales realizado en Sucumbíos en marzo del 2003, señaló que UDENOR requería ampliar sus relaciones con los gobiernos seccionales y las instituciones democráticas, al igual que canalizar sus recursos no solo a través de las gobernaciones para evitar politizar su acción. La construcción de una región todavía no es un tema claro para la mayoría de instituciones regionales y locales de la frontera.

Otro indicador significativo es el nivel elitario en el que se debate el tema de la franja fronteriza, que no ha logrado involucrar suficientemente a los mandos medios y a los técnicos de los propios gobiernos seccionales, mostrando una fractura entre la discusión política y la acción cotidiana de esos organismos. Las entrevistas realizadas a los Departamentos de Planificación, Obras Públicas y Catastros de los gobiernos seccionales,⁸ mostraron que la mayoría de técnicos y mandos medios no están involucrados en el debate sobre la eventual región, a la

que ven como una propuesta lejana, utópica, poco clara y en todo caso distante de su accionar diario. Ellos están concentrados en sus territorios inmediatos y presionados por responder a las múltiples demandas de servicios de las poblaciones locales. Esta fractura muestra que, el proceso de construcción de la región no ha logrado pasar de la retórica política a orientar la planificación y la ejecución, sin que ello signifique que haya resistencia en los técnicos a un proceso de este tipo.

Por su parte, la “sociedad civil” de esta zona del país, está involucrada en experiencias colectivas que exhiben una comprensión muy matizada de la región. En la actualidad existen cuatro diversos procesos sociales, que muestran más bien dinámicas zonales “desencontradas” con el eventual proyecto regional: el proceso de comunidades negras, el proceso de los indígenas Awá, el Consorcio Carchi que maneja la cuenca de El Ángel, y la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana.

Las comunidades negras del norte de Esmeraldas propusieron en 1997 la creación de una comarca, muy inspirada en la experiencia de los negros colombianos y de la propuesta indígena de la CONAIE. Propusieron crear un territorio o comarca afroecuatoriana en los cantones Eloy Alfaro, San Lorenzo y Río Verde, en los que la población local es predominantemente negra. Esta propuesta recibió un aval de la Constitución ecuatoriana que reconoció en 1998 la creación de “circunscripciones territoriales afroecuatorianas”, aunque no se ha dictado la ley respectiva. En los últimos dos años, los negros de esos cantones crearon una Coordinadora Interinstitucional que ha logrado reunir a las principales organizaciones afroecuatorianas de la zona, ha involucrado a los indígenas chachi y parcialmente a los awa.

Con esta iniciativa intentan pasar de esta propuesta claramente étnica, a una política pública territorial, involucrando a los municipios y juntas parroquiales de esas localidades. Han logrado interesarlos en una propuesta de ordenamiento territorial de la zona e intentan avanzar en la generación de políticas específicas.⁹ Esta propuesta muestra que la sociedad civil negra de un sector de la región, privilegia por el momento, la construcción de un territorio étnico a través de políticas públicas locales, más que la construcción de una franja regional. Sin embargo, al involucrar la propuesta a los municipios, ella puede ser procesada en términos de crear una mancomunidad de cantones, lo

que permitiría entenderla como una microregión de la región fronteriza. En este sentido, esta iniciativa no niega la construcción de una región fronteriza, pero la matiza incorporando la variable étnica.

El pueblo indígena Awá, conocido también como Coaiquer (por su ubicación en un pueblo de este nombre en Colombia), procede del área sur de Colombia y se conoce que tuvieron algunos contactos entre los siglos XVI y XVII con las misiones y las minas de oro. Sin embargo, fueron influencias poco importantes que recién se intensificaron los últimos 100 años. Al Ecuador llegaron hace tres generaciones a través del río San Juan movidos por el deseo de obtener tierras y en la necesidad de alejarse de obligaciones administrativas impuestas en Colombia. Se establecieron en una zona relativamente aislada que les permitió reproducir su cultura tradicional. Es una cultura de piedemonte subtropical, de terreno montañoso y muy lluvioso.

Frente al asedio de colonos y del Estado, los Awá se organizaron en centros regidos por un Cabildo, lograron del Estado en los años 90 un reconocimiento de su territorio, iniciaron un programa de educación bilingüe y establecieron una relación más cercana con la CONAIE. En la actualidad están empeñados en crear una circunscripción territorial binacional para reunificar a sus pueblos.¹⁰ En este sentido también es una propuesta étnica, pero se diferencia de la de los afroecuatorianos en dos aspectos: tiene un carácter binacional más pronunciado y no pasa por la generación de políticas públicas a nivel local, de hecho, no tienen relaciones con ningún municipio, aunque muestran algún interés por las Juntas Parroquiales. Es una propuesta de un sector que podría denominarse “subalterno”, paralela y distante de las políticas que en esa zona debaten los principales actores. Es una propuesta difícilmente incorporable en el debate de región, tal como éste actualmente se presenta.

Otra iniciativa que ha logrado un importante emprendimiento, es aquella de manejo concertado de la microcuenca del río Angel en los cantones Mira, Espejo y Bolívar, que pertenecen a la provincia del Carchi. La microcuenca incluye al páramo del Angel que es una importante Reserva Ecológica Nacional, en la que nacen las principales fuentes de agua de la zona. Esta experiencia comenzó formalmente en 1996 impulsada por el Proyecto “Consorcio Carchi-Ecorregión río El Angel”, que logró concertar a los tres municipios de los cantones señalados y

once agentes de desarrollo (ONGs y organismos públicos) para manejar la microcuenca. Contaron además con el apoyo externo de varias universidades extranjeras.

En su primera fase, entre 1996 y 1998, el Proyecto se centró en la creación de la Mesa de Concertación entre los actores señalados, en investigaciones básicas y en el montaje del sistema de información, apoyaron el Plan de Desarrollo del cantón Espejo y desarrollaron varios proyectos productivos, el análisis de las potencialidades turísticas de la cuenca y la creación de relaciones interinstitucionales.¹¹ Sin embargo, la conflictividad por el uso del agua no bajó, sobre todo entre los usuarios del cantón Mira, de la zona baja, y los de Espejo, de la zona alta. Tales conflictos se agudizaron por la inexistencia de un organismo estatal que regulara el uso del agua, una infraestructura deficiente y el aumento de la demanda del agua por la presencia de floricultoras y productores de truchas. Esta constatación planteó la necesidad de que los organismos seccionales asuman el control y manejo de la cuenca, promoviendo la concertación con los usuarios de la misma.

Desde 1998 a la fecha el Proyecto trabajó en esta nueva perspectiva, desarrollando una experiencia novedosa de creación de un consorcio de tres municipios para el manejo del recurso agua, bajo el enfoque de cuenca. La idea de manejar el agua como elemento de unidad de varios cantones, también fue planteada en el caso de la cuenca del Ambi (cantones de Cotacachi, Ibarra, Otavalo, Antonio Ante), aunque no logró su emprendimiento por falta de contraparte nacional.¹² En la actualidad, Cotacachi plantea relanzar la unidad de los cantones de Imbabura, sobre la base del manejo de los desechos sólidos.¹³ En cualquiera de estas iniciativas centradas en el manejo de un recurso natural, se privilegia la construcción de microregiones, más que la integración a la región Frontera Norte.

Otra experiencia que moviliza numerosas organizaciones sociales e importantes contingentes de población, es la denominada “Asamblea Biprovincial” de las provincias de Sucumbíos y Orellana, que se inició en Sucumbíos con la formación de “Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos” (ASCIS) en 1998. Se trata de una asamblea independiente integrada por organismos de la sociedad civil para articular la participación ciudadana, liderada por la pastoral social y diversos movimientos de izquierda que trabajan en esas provincias. Es un foro de

mocrático y pluralista sobre asuntos de interés público: vialidad, medio ambiente, petróleo, derechos humanos, comercio y turismo, sector artesanal y educación impulsadas por comisiones ejecutivas.

Los reclamos por la contaminación de los continuos derrames petroleros en las tierras campesinas y en general en el medio ambiente, fue uno de los elementos centrales en la movilización social.¹⁴ Las comisiones promueven el debate, las veedurías ciudadanas y el seguimiento de las acciones de los organismos públicos y privados, impulsan talleres de formación, pequeños proyectos y la movilización ciudadana. Pronto se convirtió en la expresión más importante y reconocida de la sociedad civil, con gran capacidad de movilización, representación e influencia provincial.

Esta experiencia se extendió a la provincia de Orellana, aprovechando los nexos y los problemas comunes de las dos provincias. Los terribles impactos petroleros producidos en las dos provincias ha sido uno de los móviles para la unidad de esa microregión. En este caso, la antigua relación de origen de estas provincias, los problemas originados por el petróleo y la acción pastoral han sido los principales móviles de unidad.¹⁵ Esta experiencia anima a algunas ONGs de amplio raigambre local como el FEPP, a considerar que es posible extender acciones similares de la sociedad civil en Napo y las restantes provincias de la Frontera Norte.¹⁶ Si ello fuera posible, el proceso de construcción de la región Frontera Norte tomaría un impulso inusitado desde abajo. Sin embargo, por el momento, la asamblea biprovincial privilegia la microregión “Amazonía Norte” que su integración a la Región Frontera Norte.

2.3 Los problemas en la Frontera Norte

Aunque el debate de la construcción de regiones en el país dista mucho de arrojar productos claros, para el análisis de la frontera, en este documento, se considerará como “región” a la franja compuesta por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo y Orellana. Esta consideración se basa en la existencia de un proceso común de dinamismo fronterizo que involucra prioritariamente a las seis provincias, a los impactos compartidos y más significativos del Plan Colombia, y en las potencialidades que muestra esta franja transversal.

La Región está integrada por 35 cantones: Esmeraldas, Quinidé, Eloy Alfaro, Atacames, San Lorenzo, Muisne y Rioverde en la provincia de Esmeraldas; Tulcán, Montúfar, Bolívar, Espejo, Mira y Huaca en la provincia del Carchi; Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Antonio Ante, Urcuquí y Pimampiro en la provincia de Imbabura; Lago Agrio, Shushufindi, Cascales, Gonzalo Pizarro, Cuyabeno, Putumayo y Sucumbíos en la provincia de Sucumbíos; Tena, Archidona, El Chaco, Quijos y Carlos Julio Arosemena en la provincia de Napo; Orellana, Aguarico, Joya de los Sachas y Loreto en la Provincia de Orellana. Su población es de 1,176,833 hb. Tiene 81.635 UPAs que incluyen una superficie total de 2,138,785 has (INEC, 2001; Censo Agropecuario, 2001).

La percepción que goza de mayor consenso entre las personas entrevistadas en este estudio, es que la Frontera Norte atraviesa por una particular crisis provocada por la concurrencia de tres fenómenos: la dolarización, el Plan Colombia y la crisis de algunos productos locales que impactaron en lo que podría considerarse como una zona estructuralmente precaria.

El Plan Colombia es una iniciativa propuesta por el Gobierno colombiano en 1999, que se ha ido modificando en los últimos años desde una perspectiva regional. Según su última versión¹⁷ el Plan Colombia tiene cuatro componentes:

- (i) La Recuperación económica y social “que es una estrategia para mitigar la crisis económica por la que atraviesa actualmente el país” a través de “herramientas de paz” que incluyen programas como el “empleo en acción, familias en acción, jóvenes en acción”.
- (ii) La Superación del Conflicto Armado, que es una política de “seguridad democrática” para enfrentar el conflicto.
- (iii) La Estrategia Antinarcoóticos que “combina la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos, la interdicción y la erradicación forzosa de los mismos, teniendo en cuenta que la producción de sus sustancias psicoactivas le ha generado a nuestro país un problema social de grandes proporciones con altos niveles de corrupción en las instituciones, así como un gravísimo deterioro ambiental y ha desatado una ola de violencia que ha dejado miles de muertos, viudas y huérfanos”.

- (iv) El Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social. que contempla la segunda parte de las "Herramientas para la Paz", donde el Estado asume un proceso de reconstrucción de la sociedad y la comunidad mediante un avance real en las institucionalización que otorgue las garantías para la seguridad y el respeto por los derechos y las libertades de los ciudadanos. Los programas que lo componen son: "Atención Humanitaria, "Derechos Humanos", "Transparencia y Convivencia" y "El Campo en Acción" "Vías para la Paz", "Obras para la Paz".

La nueva fase del Plan Colombia incide en la Frontera Norte del Ecuador. En la percepción de la opinión pública local: enfatiza lo militar y el control del narcotráfico por sobre el desarrollo de estas zonas; provoca impactos no controlables como la violencia, el aumento de la delincuencia, las fumigaciones, el aumento de desplazados y refugiados; cuestión que unida a los impactos de la dolarización y la crisis de varios productos locales, especialmente el café, han creado este marco de "crisis" que vive la región.

La franja fronteriza tenía hasta el año 2000 una estructura económica basada principalmente en la producción agropecuaria tradicional y el comercio binacional.¹⁸ La presencia estatal era débil, por tratarse de una región de colonización tardía. También sus organizaciones sociales son débiles: los afroecuatorianos habían comenzado muy recientemente su proceso organizativo, las pequeñas nacionalidades indígenas (Awá, Épera, Chachi, Siona, Secoya, Huao y Cofán) tienen una estructura muy vulnerable al punto de estar en la lista de grupos en grave peligro de extinción, los Shuaras llegaron muy recientemente al territorio, en tanto los kichwas tienen una mayor consolidación relativa, pero han sido sujetos de una política petrolera muy desestructuradora, mientras los colonos mestizos no han logrado estructurar un tejido social sólido por su diversa procedencia.

Sin embargo, a pesar de la debilidad estructural de su base productiva, habían logrado cierta "prosperidad relativa" por haber vinculado su producción agropecuaria a las demandas de Colombia (papa y fréjol en la sierra, naranjilla y vacunos en la amazonía), también se habían articulado a la exportación tradicional del café en la amazonía; ca-

cajo, banano, plátano y productos de mar en la costa; al mercado interno en el caso de la leche, maíz y cereales en la sierra; o a la producción de palma en Esmeraldas para la agroindustria.

Según varios entrevistados, la zona también se beneficiaba de una “economía subterránea” difícil de cuantificar, basada en la demanda de los grupos irregulares, el tráfico de drogas, la vinculación como fuerza de trabajo bien remunerada en las plantaciones de coca en Colombia, el lavado de dinero, entre otros. Ello cambió dramáticamente con la dolarización que encareció la producción local y con la nueva fase del Plan Colombia que puso al descubierto las debilidades estructurales de la economía fronteriza, creando un clima de inestabilidad.

La producción agropecuaria mostró toda su precariedad estructural, bien captada por el censo del 2001. Las 302.383 has, es decir el 14.13% de la superficie bajo UPA no tiene títulos de propiedad y otras 10.170 has (0.47%) están en régimen de aparcería o “al partir”, mostrándonos que la tierra, que constituye el principal recurso de los productores registra los más altos niveles de inseguridad del país¹⁹ (Ver Anexo 1). La instrucción formal de los agricultores es más baja que el promedio nacional: solo el 4.11% tiene educación superior; el 9.46% secundaria, en tanto el 18.9% no tiene ninguna (Ver Anexo 2). Apenas el 5.30% de las UPAs habían recibido algún tipo de crédito sumando a los bancos privados, estatales, ONGs, chulqueros, cooperativas y familiares, muy por debajo del promedio nacional (Ver Anexo 3).

En cuanto a tecnología, los niveles de mecanización son realmente mínimos, con excepción de las fumigadoras de las que disponen el 45.97% de productores, todas las demás son muy bajas: el 10.12% de UPAs posee un vehículo, el 7.22% tendales, el 1.7% tractores, el 1.14% invernaderos, el 0.3 % silos, el 0.23% cosechadoras, el 0.19% empacadoras, y el 0.11% sembradoras²⁰ (Ver Anexo 4). La situación se agrava por la bajísima infraestructura productiva disponible, pues es la región con menor cantidad de vías, escasa electrificación y telefonía, en alcantarillado está tres puntos debajo del promedio nacional, en electrificación 10 puntos, en telefonía 11 puntos y en agua entubada ocho puntos, como lo muestra el siguiente cuadro.

CUADRO No. 1

Disposición de servicios básicos en la región y comparación con el país

Año 2001

PROVINCIAS	% Viviendas con alcantarillado	% Viviendas con servicio eléctrico	% Viviendas con teléfono	% Viviendas con agua entubada	Total Viviendas
Carchi	67.4	94.3	30.5	52.5	36,198
Esmeraldas	30.5	75.6	22.3	32.7	84,249
Imbabura	63.7	89.6	29.8	56.9	82,166
Napo	38.2	63.3	17.6	30	14,918
Orellana	18.6	53	9.44	12.7	16,964
Sucumbios	26.7	64.8	10.6	13.9	27,616
Subtotal	45.26	79.28	23.44	39.58	262,111
País	48	89.7	32.2	47.9	2,848,088

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001
Elaboración: COMUNIDEC

En las tres provincias que más riego necesitan (Carchi, Imbabura y Esmeraldas), solo el 5.05% de la superficie lo tiene, razón por la cual es un reclamo básico de los habitantes de estas provincias. Sobre estos factores estructurales de la producción: un capital humano con escasa formación, UPAs con escasa tecnología, deficiente infraestructura, poca seguridad en sus tierras y bajísima disposición de capital de trabajo, el impacto de la dolarización, la crisis de varios productos y el Plan Colombia han sido realmente alarmantes. Los impactos son bastante conocidos: incremento de la pobreza, incremento de la desocupación (el 22% son desocupados en el sector rural en la región), el incremento del tráfico de precursores y narcóticos, el incremento de la violencia y la inseguridad, la mayor presencia de refugiados, que según los datos del ACNUR ha subido de 354 en el 2.000 a 6.349 en el 2.003 (de lo cuales el 98.57% son colombianos) y el peligro de que en esas condiciones, los habitantes de la región sean más vulnerables al empleo ilícito o el cultivo de coca. Esta cifra tiende a incrementarse según las proyecciones de los primeros meses del 2004.

Se vuelve cada vez más difícil distinguir entre lo que es un migrante económico, de aquel desplazado por el conflicto colombiano, más aún cuando la movilidad comienza a concentrarse en grupos altamente vul-

CUADRO No. 2

Total de personas refugadas en el Ecuador (menos repatriadas y reasentadas) Dic.2003

AÑO	SOLICITUDES	REFUGIADOS	NEGADOS	ARCHIVADOS	CADUCADOS	REPATRIA.	REASENTA.	TRATADOS	PENDIENTES
2000	475	354	60			36		450	25
2001	3017	1319	394	999		87		2799	218
2002	6766	1567	1199	1586		7	4	4363	2403
2003	11463	3109	4384	3606	162	4	157	11422	41
2000-2003	21721	6349	6037	6191	162	134	161	19034	2687

Fuente: ACNUR, 2004

nerables como las jóvenes adolescentes, los niños no acompañados y las madres jefes de hogar, que son susceptibles de caer en las poderosas redes de explotación sexual y violencia que actúan en ambos países. En el siguiente cuadro se observan las cifras de las personas que han solicitado la condición de refugiados, con el que adquieren un estatuto jurídico que les diferencia de los migrantes económicos y los desplazados.

Sin embargo, los impactos tienen diversa gradación y características en las tres microregiones: en Esmeraldas se destaca el fenómeno de la violencia, concentrada sobre todo en San Lorenzo, y la presencia de una migración subterránea, en San Lorenzo-Eloy Alfaro;²¹ en Carchi-Imbabura se destaca la presencia de una fuerza de trabajo barata que desplaza a la local, la producción no competitiva con la colombiana y la crisis del comercio y del transporte; en la microregión Sucumbíos-Napo-Orellana²² se enfatiza la baja del comercio con Colombia, la producción agropecuaria no competitiva, el ingreso de productos colombianos, la migración y la violencia en sitios como Putumayo y Lago Agrio.

Estas percepciones son bastante coherentes con los datos que ofrecen las microregiones:

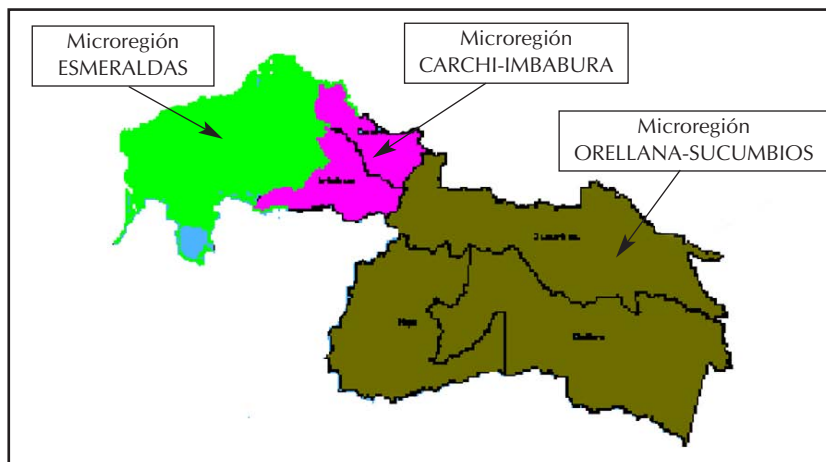
- ♦ En el caso de Esmeraldas, de acuerdo a la superficie cultivada, los principales productos son: el cacao (34.74%), el banano (21.13%), el plátano (15.18%), la palma (11.12%). A ello debemos sumar, los productos del mar y la producción pecuaria de

vacunos para carne, porcinos, aves de corral y leche.²³ Esta producción, a pesar de los bajos precios del banano y ganado de carne, es la que menos impacto sufrió en la región con la pérdida del mercado colombiano, por estar orientados a la exportación tradicional a mercados internacionales y al mercado local. Por esta razón, los impactos que siente la microregión enfatizan más bien el tema de la escalada de la violencia y la delincuencia, sobre todo en San Lorenzo, que la asocian con la presencia de desplazados colombianos, que sin embargo son difíciles de detectar, por tratarse de familiares que vienen y van entre las dos fronteras.

- ♦ La microregión de Carchi-Imbabura, de acuerdo a la superficie cultivada, tiene como sus principales cultivos al maíz (22.88%), la papa (18.81%), el fréjol (17.57%), cebada (9.25%), caña (6.59%), arveja (5.65%) y trigo (4.13%). Su principal producción pecuaria es de huevos, leche, vacunos, aves, cuyes y conejos.²⁴ A ello debemos agregar la producción de textiles y artesanías de los cantones de Otavalo, Antonio Ante y Cotacachi. Aunque buena parte de esta producción se orienta al mercado nacional, en los últimos años, por el diferencial cambiario, una cantidad significativa iba a Colombia, cuestión que cambió notablemente con la dolarización y las restricciones impuestas por el Plan Colombia.

Ello ha creado un ambiente de crisis, tanto en los comerciantes, como en otros sectores engranados a estos procesos: los comerciantes, los transportistas y los del sector turístico. Adicionalmente, los entrevistados enfatizaron la presencia de una fuerza de trabajo barata que compite con la local, el ingreso de mercadería y comerciantes colombianos que desplazan al comercio local, el aumento de la violencia, la delincuencia común y la inseguridad que la asimilan con estas migraciones y se habla de extorsiones de los irregulares y represalias por narcotráfico. Los robos en la vía Ibarra-San Lorenzo son normalmente asociados con delincuentes colombianos.

- ♦ En la microregión amazónica (Sucumbíos, Orellana y Napo), la producción agrícola principal es el café (35.73%), el maíz (21.69%), el plátano (12.55%), el cacao (10%), la naranjilla (7.14%) y la palma (4.17%). La producción pecuaria es de va-



cunos, leche, huevos y gallinas de campo²⁵ (Ver Anexo 5). Esta producción resultó fuertemente golpeada por los cambios ocurridos desde el 2000. El café (robusta) dirigido a la industria sufrió una caída mundial por una sobreproducción, lo cual afectó a unas 25.000 familias de agricultores, cuyos ingresos dependían en un 70% de esta producción. La producción de vacunos y naranjilla que se dirigía al mercado colombiano dejó de ser competitiva.

En suma, se agravó la crisis fronteriza, no solo con el aumento de refugiados, el incremento de la violencia y la delincuencia social, sino también que decayó el comercio fronterizo y se redujeron las oportunidades de empleo, incrementándose la migración al extranjero, además de expandirse un clima de inseguridad visible en los comportamientos de la población.

2.4 Algunos elementos para pensar la Frontera Norte como región

Para hipotetizar sobre una eventual constitución de esta región cabe examinar algunos atributos, problemas comunes y experiencias sociales que pueden contribuir a su construcción. Muchos de estos elementos no están presentes de manera explícita en las reflexiones de los protagonistas del proceso, otros son retos y aspectos que deben incorporarse para unir los diversos impulsos presentes en la región,

así como desarrollar algunos consensos que empiezan a emerger con potencialidad.

Uno: el ambiente. Las provincias de la Frontera Norte del Ecuador corresponden a una región específica de los Andes, que se extiende entre Almaguer, al norte de Popayán en el paralelo dos de latitud norte, hasta Latacunga en el paralelo uno de latitud sur. Esta faja es particular en la región andina: se caracteriza por su alta pluviosidad (por la influencia de la corriente cálida marina en el oeste y la selva amazónica en el oriente); la franja costera que separa al Pacífico de la cordillera andina es más ancha que en el resto del continente sudamericano, la vegetación es densa y pertenece al ecosistema de bosque tropical muy húmedo; la zona tiene una enorme simetría, con una secuencia “océano-selva-sierra-selva”, es decir con selva a ambos lados de la cordillera; y tiene dos piedemontes lluviosos y bastante accidentados y tierras fértiles con buena disposición de agua.

El área tiene un enorme interés ambiental, expresado en el número de Áreas Especiales de Manejo reconocidas por el Estado y la cantidad de superficie que ellas abarcan por cantón. En la región existen once áreas protegidas y 39 bosques protectores. Juntos significan un 45% del territorio de la región. Diez cantones tienen interés muy alto, con más del 40% de su territorio como áreas especiales de manejo y un número considerable (entre 1 y 6) de ellas, la mayoría de bosque protectores pertenece al piedemonte cordillerano amazónico o costeño; nueve cantones tienen un interés especial alto, con superficies que representan entre el 8 y el 40% como áreas especiales y un número considerable que fluctúan entre 1 y 3; doce cantones tienen un interés mediano con superficies que fluctúan entre el 8 y 30% de su territorio y tienen una sola área especial de manejo; y finalmente, cuatro cantones tienen un bajo interés, no tienen áreas especiales de manejo (cfr. Mapa de Áreas Especiales de Manejo, ECOCIENCIA, 2003).²⁶

Se trata sin duda, de la región con mayor interés ecológico oficial del país. Esta particularidad puede ser aprovechada para construir la región, en el sentido de considerarla una unidad de manejo de sus zonas especiales, aprovechando la Constitución (Art.229) que reconoce esta posibilidad.

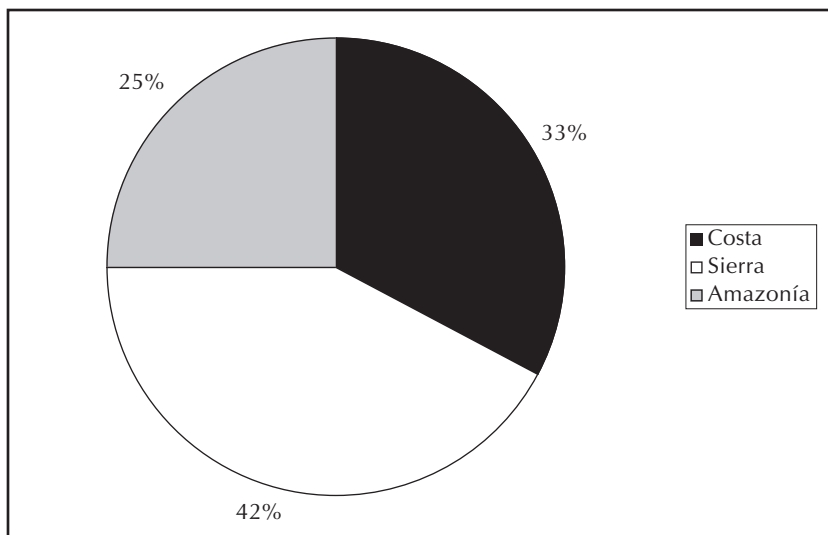
Dos: la pluralidad étnica. La segunda particularidad es que registra la mayor diversidad étnica del país y un peso muy significativo de la población indígena y negra. Entre los indígenas se registran ocho pueblos: chachi, epera y awa en la costa y flancos occidentales de la cordillera; los kichwas en la sierra y la amazonía; los siona, cofán., shuar, huao y secoya en la amazonía. La población indígena es de 150.329 personas, que representa el 12.77% de la población total. Está presente en todos los cantones, en porcentajes diversos: catorce cantones en los que la población indígena significa entre el 0.21% al 5%; seis cantones en que representa entre el 5.1. y el 10%; nueve cantones que significa entre el 10.1 y 30%; cuatro cantones que representa entre el 30.1 y 50%; y dos cantones que representa entre el 50.1 y el 72.%.

Esta presencia significativa de la población indígena en 21 de los 35 cantones, señala que no puede haber una política de construcción regional y de la gobernabilidad democrática sin su activa participación. Por su parte, la población afroecuatoriana es de 216.017 (18.35%), también se encuentra en todos los cantones con un peso más diverso aún: en 19 cantones representa menos del 1%; en cinco cantones está entre 1.1 y el 5%; en dos representa entre el 5 y 10%; en otros dos entre el 10.1 y 25%; en cuatro cantones significa entre el 25 y 50%; y en tres cantones entre el 50 y 75%. Los negros en esta región muestran un patrón concentrado en diez cantones, formando “territorios afroecuatorianos” y es la única franja transversal donde existen negros tanto en la costa, la sierra y en la amazonía.²⁷ Ello desafía, tanto a los negros, como a los indígenas a considerar alianzas transversales, más allá de los proyectos microregionales en los que actualmente trabajan (Ver Anexo 7).

Tres: El balance rural-urbano. Un tercer elemento significativo es la distribución relativamente balanceada entre costa, sierra y amazonía como en ninguna otra franja transversal del país. Asimismo, el peso del sector rural en la zona y la configuración de jerarquías urbanas transversalmente ubicadas, permitirían diseñar un ordenamiento territorial regional. Doce cantones pertenecen a la sierra en la que viven 496,983 (42%); dieciséis cantones corresponden a la amazonía en la que habitan 294.627 personas (25%); y siete a la costa, a la que pertenecen 385,223 (33%) (INEC.2001). Esta distribución porcentual bastante regular de la población en las tres regiones naturales, registrada en el si-

GRAFICO No. 1

Población de la frontera norte por microregiones naturales



guiente gráfico, puede permitir una representación relativamente equilibrada para la toma de decisiones, cuestión que en otros proyectos regionales constituye un cuello de botella.

También es notable el peso de la población rural. En la región, el 40.6% de la población es urbana y el 59.4% es rural (INEC.2001), exactamente al revés que el Ecuador. La fuerte presencia de población rural en la zona se explicaría porque tanto la parte amazónica, como costeña son de reciente colonización, la región en su conjunto es húmeda cuestión que favorece la agricultura y ganadería, y hay una importante presencia de un campesinado dueño de medianas propiedades: veinte cantones tienen una población predominantemente rural (más del 70% de la población es rural); siete cantones tienen una mayor población rural que urbana (entre el 60 y 70%); seis cantones tienen una población relativamente equilibrada entre el área rural y urbana; un cantón tiene una población más urbana que rural (60 a 70% urbana); y otro tiene una población predominantemente urbana.²⁸ Esta distribución otorgaría un peso significativo del sector rural en las decisiones, lo cual se-

ría beneficioso debido a que las principales estrategias productivas que sustentan la economía de la región son agropecuarias, constituyendo el sector más agobiado por la crisis.

Respecto a la existencia de jerarquías urbanas, es notable la existencia de dos ejes: uno transversal que va de Esmeraldas a Lago Agrio-Orellana; y otro que lo corta, entre Ibarra y Tulcán. Las cinco ciudades, constituyen las mayores centralidades urbanas para organizar al territorio, si se refuerza sus ejes viales. Adicionalmente, hay una red, por el momento poco comunicada entre ciudades intermedias, pequeñas y muy pequeñas, tipología que permitiría diseñar funciones complementarias y otorgarle un peso muy significativo al manejo ambiental y a la agricultura. Si miramos las poblaciones cantonales, dos cantones son grandes en el contexto tomado (más de 150.000 habitantes); seis son intermedios (entre 42 a 100 mil habitantes); 17 cantones son pequeños (entre 10 a 40 mil habitantes); y diez son muy pequeños, con poblaciones menores a 10 mil habitantes.²⁹

Existen tres microregiones claramente constituidas con problemáticas relativamente diferenciadas, pero a la vez complementarias: Esmeraldas (costa); Imbabura-Carchi (sierra) y Napo-Sucumbíos-Orellana (amazonía), que permitirían establecer mancomunidades específicas, sobre todo en aquellos cantones pequeños y muy pequeños de reciente formación, cuya economía, organización y capacidad de gestión son muy limitadas. La configuración del eje transversal y la ubicación septentrional de la región, ha permitido desarrollar un imaginario muy fuerte que se debate en la zona: la posibilidad de crear una vía de tren entre San Lorenzo, Otavalo y Nuevo Rocafuerte, que los conecte con Manaos, uniendo al Pacífico con la Amazonía, lo cual crearía un corredor transversal que articularía a la región y un circuito económico y comercial dinámico. La idea de trazar una vía de tren, tiene la virtud de controlar los flujos migratorios y el cuidado del ambiente diverso y frágil de la región.

Cuatro: convergencias y propuestas. Un cuarto aspecto compartido por la población y los gobiernos en la Frontera Norte, es que la crisis está provocando un conjunto de reflexiones y propuestas en la zona, de manera que comienzan a configurarse larvadamente algunos

elementos de consenso en la región que fueron recogidos durante esta investigación, que podrían ser útiles para desarrollar el proceso. De manera sumaria son los siguientes:

- ♦ La región debe ser pensada desde su desarrollo sostenible, más que desde su importancia geopolítica en relación a la conflictividad colombiana, lo cual significa verla como un espacio socioeconómico que debe ser integrado.
- ♦ Es preciso construir una gobernabilidad participativa y eficiente, basada en el encuentro creativo entre gobiernos locales y sociedad civil organizada, con roles complementarios claros, como se está avanzando en Sucumbíos y Orellana.
- ♦ Cabe incluir la dimensión étnica en el proceso de construcción regional, respetando y apoyando los procesos de construcción étnica en marcha (negros, awas y otros), para convertirlos en políticas públicas y en una propuesta pluriétnica de interés de toda región.
- ♦ Es necesaria una propuesta de ordenamiento territorial de la región, que incluya a los ejes y experiencias microregionales para el manejo de cuencas, microcuencas, conexiones comerciales, zonas especiales de manejo.
- ♦ Basarse en los actores locales, más que en actores externos, esto es, en los gobiernos locales y organizaciones sociales, de manera de construir el proceso de “abajo hacia arriba” con gran participación de la sociedad civil. El concurso de entidades externas no debe competir, sino más bien potenciar el trabajo de los técnicos locales. Tampoco debe politizarse, ni convertirse en un instrumento de clientelismo político, sino de esfuerzo serio y planificado.
- ♦ Modernizar la gestión de los gobiernos seccionales e incorporar a los mando medios y técnicos de esos organismos en la construcción de la región, a través de un sistema de manejo territorial regional, que de coherencia al trabajo de las parroquias, cantones y provincias. La regularización de la tierra y la confección de catastros rurales y urbanos manejables por los gobiernos locales según su capacidad real, es parte sustantiva del proceso de modernización;

- ♦ Apoyar las iniciativas productivas para diversificar, mejorar y procesar la producción, encontrar nuevos mercados y mayor competitividad. Los gobiernos locales comienzan a preocuparse por el tema productivo por la presión de un región en crisis. El apoyo a gobiernos locales productivos es una línea prometedora.

Notas

- 1 Ver, por ejemplo, Manguashca, Juan, "Historia y Región en el Ecuador, 1830-1939, FLACSO, CEN, Quito, Ecuador" que recoge los más importantes trabajos históricos que discutieron el problema regional en el Ecuador.
- 2 En el ideario del ECORAE, se buscaba activar proyectos de integración de la cuenca amazónica, en la agricultura, el turismo, el transporte intermodal, la cogeneración eléctrica, la descentralización, la gobernabilidad y el ordenamiento territorial (Discurso del Director de Planificación de Ecorae, Mario Ruales, marzo del 2003.
- 3 Castillo, Bolívar y Rafael León, El Desarrollo de la Región Sur del Ecuador, PREDESUR, S/E.
- 4 Discurso del Crnel César Acosta, Asesor de la Presidencia de UDENOR, marzo del 2003
- 5 Entrevista al Prefecto de Imbabura, Lcdo. Gustavo Pareja, febrero, 2004, COMUNIDEC
- 6 Ibid
- 7 "Diálogo entre PETROECUADOR, ECORAE, UDENOR, Autoridades provinciales y sociedad civil, por el desarrollo humano sustentable de Sucumbíos", marzo 2003.
- 8 El Arq. Guillermo Estrada del Municipio de Cotacachi; el Arq. Fabián Cadena del Municipio de Tulcán, el Arq. Franklin Cadena del Municipio de Espejo; el Arq. Carlos Charcopa del Municipio de San Lorenzo, el Ing. Jaime Cedeño del Municipio de Esmeraldas, el Arq. Gonzalo Baquero del Municipio de Tena, el Arq. Fernando Basurto del Consejo provincia de Napo; el señor Mesías Armijos de Cascales; y el Jefe de Catastros del Municipio de Lago Agrio.
- 9 Entrevista al Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Interinstitucional, Jairo Quinteros
- 10 Entrevista al Coordinador de la nacionalidad Awa, Ernesto Cuasalusan
- 11 FUNDAGRO, Informe Final de Actividades del Proyecto Manejo de Recurso, Carchi, Ecuador, 1996-1998 (Página web de MANRECUR).
- 12 Se buscó un crédito de tres millones de dólares del BIRE, pero el Gobierno Nacional no puso la contraparte, cuestión que revela el escaso peso de la región (Entrevista a Alfonso Morales, concejal indígenas de Cotacachi
- 13 Entrevista a la doctora Mariana Zarsoza, concejala de Cotacachi:
- 14 Entrevista a Marlon Santorum, funcionario del FEPP en Orellana
- 15 Entrevista a Abdón Ramírez, Coordinador de la Pastoral Social de Sucumbíos
- 16 Entrevista al Coordinador del FEPP Regional Sucumbíos.
- 17 Página Web del Gobierno de Colombia, febrero del 2004.

- 18 La producción petrolera produce escasos eslabonamientos internos en la región; la agroindustria de la palma es importante en Esmeraldas, pero no constituye un rubro central en la región. La artesanía es importante en los cantones Otavalo, Antonio Ante y Cotacachi en Imbabura.
- 19 El porcentaje nacional de tierras sin título es del 8.03%, lo cual ubica a esta región como la mayor inseguridad jurídica de sus tierras.
- 20 En el Ecuador se ha seguido la trilogía: incorporación de nueva frontera agrícola, tractorización y fumigación, cuestión que ha deteriorado los suelos y las zonas frágiles como la amazanía, los piedemontes y los páramos.
- 21 Todos los entrevistados de la provincia de Esmeraldas: el alcalde de Esmeraldas (Ernesto Estupiñán), el alcalde San Lorenzo (Pablo Vergara); los Agentes de Desarrollo Lorena Valencia de Visión Mundial, y los dirigentes de Organizaciones Sociales, Pablo de la Torre de FEDARPOM y Jairo Quinteros de la Coordinadora Interinstitucional, coincidieron en este punto
- 22 Ver Anexos 5 y 6: Principales estrategias agrícolas de los cantones de la región; y Principales estrategias pecuarias de los cantones de la región
- 23 La provincia registró en el Censo Agropecuario del 2001: 219.384 vacunos, 41.276 porcinos, 318.489 aves y 83.811 litros diarios de leche que constituyen sus principales rubros productivos.
- 24 Según el Censo Agropecuario del 2001, registró una producción de 1,588,866 huevos semanales; 315.365 litros de leche/día, 198.841 vacunos, 1,878,655 aves y 341.477 cuyes y conejos
- 25 El Censo registro una producción de 136,118 vacunos; 78.531 lt/día de leche; 424.058 gallinas de campo y 252.103 huevos semanales.
- 26 Ver Anexo 1: Clasificación de cantones por número y áreas especiales de manejo.
- 27 Ver Anexo 2: Cantones y etnicidad: indígenas, negros y blanco-mestizos
- 28 Ver Anexo 8: Clasificación de cantones por su grado de urbanidad-ruralidad
- 29 Ver Anexo 9: Clasificación de Municipios por tamaño de población

CAPÍTULO 3

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA FRONTERA NORTE

Entre los años 1996 y 2004, el 97% de los gobiernos locales de la Frontera Norte han realizado algún evento participativo, esto es han convocado con diverso nivel de profundidad y continuidad a la sociedad civil de sus respectivos ámbitos, para plantearse el desarrollo local. Sin duda alguna, la situación crítica por la que atraviesa la zona, y el influjo de las políticas de descentralización que de manera desordenada vive el país, crearon un marco favorable para la participación.

Puede afirmarse que se vive una “*coyuntura participacionista*” en la franja fronteriza del norte del país. Sin embargo, el grado de desarrollo que alcanzan estas experiencias depende, de acuerdo al análisis de las tendencias de la Frontera Norte, de la concurrencia de tres factores: (i) la presencia de iniciativas sociales que empujen la participación y el desarrollo local; (ii) la presencia de un liderazgo y una voluntad política en las autoridades locales para comprometerse con el proceso; y (iii) el apoyo técnico y financiero externo. La combinación de estos elementos es diferenciada en los cantones, produciendo diversos niveles de participación e impulso del desarrollo local

3.1 Iniciativas sociales y participación

En la Frontera Norte las actividades que se plantearon el desarrollo local comenzaron en 1996 en uno de los cantones considerados pioneros, en Bolívar del Carchi. Más tarde, se desarrolló un amplio abanico de experiencias que aún están en pleno proceso. Evidentemen-

te, no todas las experiencias desarrolladas en la región lograron, ni se propusieron alcanzar todos los atributos del desarrollo local. Se trata de procesos diversos, que desde una tipología descriptiva, por su acento, pueden agruparse en cinco modalidades. Cabe advertir que, en varios casos, estos procesos convergieron en una misma experiencia, de manera que la tipología que aquí se propone, busca calibrar las potencialidades y las limitaciones de los procesos, más que enjuiciar a determinada propuesta de desarrollo local o determinado espacio territorial:

i) Identidades étnicas

Entre los años 1998 y 2000, las organizaciones de primero y segundo grado de los afroecuatorianos de Esmeraldas y El Chota; las organizaciones de segundo y tercer grado de los kichwas de Imbabura, Sucumbios, Orellana y Napo; y las llamadas pequeñas nacionalidades de toda la franja fronteriza (Chachis, Epera, Awa, Siona, Secoya, Cofán y Huao), con apoyo del PRODEPINE y la participación de técnicos locales, desarrollaron procesos de planificación estratégica en sus respectivas “circunscripciones territoriales étnicas”.¹ Ello les permitió fortalecer sus organizaciones, democratizar su funcionamiento, reflexionar sobre su espacio territorial, construir diagnósticos y visiones de futuro, debatieron el manejo de los recursos y de la economía local, identificaron líneas estratégicas de acción y pequeños proyectos para solucionar sus necesidades urgentes.

Debido a que, la mayoría de estos procesos involucraron solamente a las familias y comunidades indígenas y negras ubicadas generalmente en las zonas rurales, no promovieron la concertación con otros actores sociales, no acercaron lo rural a lo urbano, no involucraron a sus respectivos gobiernos locales, por tanto no produjeron políticas públicas. Es decir, fueron procesos de empoderamiento étnico de un sector subalterno de la sociedad local, que sobre todo en los casos en que la población indígena o negra era minoritaria, y las organizaciones eran débiles, no lograron transformar a sus espacios locales. En estos casos se incluyen los cantones de Atacames, Muisne y Rio Verde en Esmeraldas; Antonio Ante e Ibarra en la sierra; y Gonzalo Pizarro, Putumayo, Sushufindi, Sucumbíos, Carlos Julio Arosemena, El

Chaco, Quijos y Aguarico, en los que las organizaciones indígenas y/o negras realizaron planes para sus organizaciones, pero no lograron engancharlos con procesos cantonales.

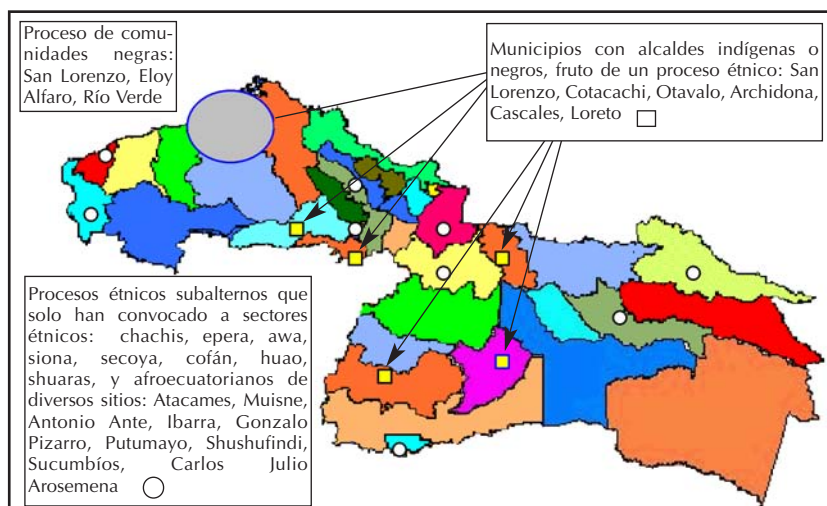
Sin embargo, en algunos espacios, allí donde las organizaciones indígenas o negras tenían trayectoria y experiencia, tenían un fuerte peso demográfico y había procesos convergentes en el sector urbano, que fueron generalmente canalizados por el movimiento político Pachakutik como en Cotacachi y Otavalo en la sierra; Archidona, Cascales, Loreto en la amazonía; San Lorenzo y Eloy Alfaro² en la costa, los procesos dieron un importante salto: la alianza de sectores étnicos con los sectores urbanos, les permitió captar el gobierno local. En estos casos, el Municipio, las organizaciones indígenas o afroecuatorianas y los agentes de desarrollo (ONGs, Iglesia, Universidades, técnicos locales) emprendieron experiencias de planeación estratégica del territorio, promovieron procesos de interculturalidad, elaboraron presupuestos participativos municipales que aumentaron los recursos para el sector rural, crearon Asambleas Cantonales para sostener el proceso y ejecutaron obras prioritarias definidas en consenso. Los procesos en estos seis cantones tienen particularidades y lograron diverso nivel de profundidad. En Cotacachi y Otavalo el proceso ha sentado bases firmes que aseguran su continuidad; en Cascales, San Lorenzo y Eloy Alfaro el proceso ha avanzado mucho, aunque muestra debilidades en los actores sociales que le dan soporte; en tanto, en Archidona y Loreto, el proceso podría revertirse. La continuidad del proceso, en todos los casos, está fuertemente relacionada con la fortaleza de las organizaciones sociales indígenas y urbanas, con la capacidad de liderazgo del municipio local, con el grado de apoyo de los agentes de desarrollo y la capacidad de consensos entre los actores.

La potencialidad de los movimientos étnicos no se agota en el espacio cantonal. En el caso de Esmeraldas, el movimiento afroecuatoriano, con apoyo de los indígenas Chachis y Awás, y con el concurso de varias ONGs, ha liderado la construcción de una microregión étnica, integrada por los cantones San Lorenzo, Eloy Alfaro y Rio Verde. En este caso, lograron impulsar una propuesta denominada “Agenda de Conservación y Desarrollo de la Región Norte de Esmeraldas”. Este proceso se derivó de los

esfuerzos de planeamiento estratégico que desarrollaron las organizaciones negras en los tres cantones entre 1998 y el 2000, que crearon el “Comité de Coordinación Interinstitucional”.

Tras dos años de preparación, para noviembre del 2002, lograron reunir a “doscientos representantes de diferentes sectores sociales, provenientes de los ámbitos local, regional y nacional” en un “Foro Regional por el Desarrollo y la Defensa de la vida” que construyó la mencionada Agenda.³ El Foro reunió organizaciones de base (palenques, organizaciones campesinas, federaciones indígenas, federaciones de barrios urbanos y gremios) gobiernos locales (juntas parroquiales y municipios), gremios de la empresa privada (madera, palma y forestal), organismos de cooperación internacional y nacional, organizaciones e instituciones gubernamentales y medios de comunicación, que debatieron cuatro ejes temáticos (Recursos Naturales, Economía, Socio-cultura y político-institucional), construyendo en cada uno de ellos una visión de futuro e identificaron políticas, programas y propuestas de proyectos, construyendo la agenda más avanzada que se ha logrado en esa microregión. Hoy se encuentran implementando algunas de las propuestas allí consensuadas, sobre todo en los temas de medio ambiente, turismo, servicios, fortalecimiento organizativo y municipal.

Esta experiencia muestra que los movimientos étnicos pueden animar procesos de desarrollo local y microregional, si logran enlazar sus propuestas con los gobiernos locales y los actores sociales urbanos. El papel de los movimientos étnicos es tal que, la correlación entre el nivel alcanzado en la participación y la presencia étnica (negra e indígena) llega a 0.25,⁴ lo que nos muestra que allí donde hay más indios o negros, hay mayor densidad organizativa y disposición para emprender procesos de desarrollo local como resultado de la búsqueda de su inclusión. Pero también nos advierte que, en caso contrario, los empeños étnicos pueden quedarse como movimientos subalternos que interpelan únicamente a su respectivo grupo étnico sin lograr procesos de inclusión en el desarrollo local. De hecho, procesos como el de las pequeñas nacionalidades (Awá, Chachi, Epera, Sionas, Secoyas, Huao, Cofán) se mantienen en esa perspectiva.



ii) *Campeños manejando recursos naturales*

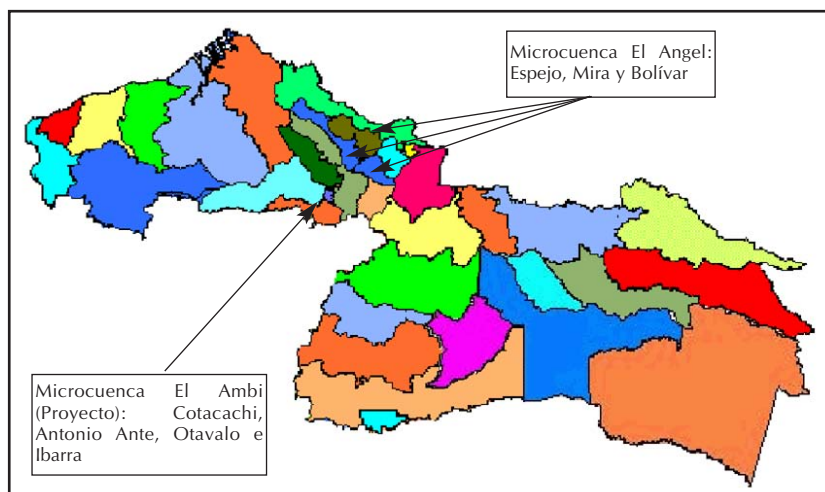
En algunos cantones de predominio mestizo y fuertemente rurales, los campesinos organizados, en alianza con ONGs y los Municipios locales, desarrollaron propuestas de manejo de recursos estratégicos, como el agua de riego y las zonas especiales de manejo donde se originan estas fuentes, bajo el enfoque de cuenca. El caso más significativo, es el desarrollado en los cantones Espejo, Mira y Bolívar que manejan la microcuenca del Angel a través del proyecto MANRECUR. El proceso muestra que, es posible fortalecer la organización campesina usuaria del agua de riego, e interesar a los municipios para que asuman la cogestión de este recurso, provocando la alianza de los actores que viven a lo largo de la cuenca y de las fuentes de agua, realizar cambios en los municipios para que se interesen por el sector rural y el manejo de los recursos, provocar alianzas microregionales de varios municipios y emprender procesos participativos cantonales.

El proceso influyó para que las juntas parroquiales emprendieran en la realización de sus planes y para que el municipio elaborara su plan estratégico en el caso de Espejo, y algo similar está sucediendo en Mira. En el caso de Bolívar, el proceso no ha logrado permear a las autoridades municipales que ganaron en abierta oposición a los procesos participativos que en ese cantón

se realizaron en los años anteriores. Ello nos enseña que, la posibilidad de un encuentro entre el proceso campesino y la voluntad política del liderazgo municipal, es clave para el avance de estos procesos. También es necesario destacar que la experiencia ha tenido una fuerte animación por el proyecto MANRECUR. Su prueba de fuego será lograr su continuidad sin el proyecto.

Esta duda, sobre la continuidad del proceso sin proyecto es razonable, si se compara con una iniciativa que se planteó en los cantones de Cotacachi, Antonio Ante, Otavalo e Ibarra, que buscaba manejar la cuenca del Ambi a través de un proyecto que debía ser financiado por el Banco Mundial. Como ese proyecto no se ha concretado hasta el momento, el proceso se paralizó. Ello nos advierte que el objetivo de lograr acuerdos entre municipios vecinos que comparten una cuenca no es fácil, se choca con la cultura de “rivalidad” entre vecinos que caracteriza a los poderes locales, tampoco existe una tradición social de manejo de cuencas y que se hace necesario un trabajo fuertemente inducido para conseguirlo. Es probable que, más fácil resulte interesar a un municipio para manejar sus propias microcuencas, que lograr una mancomunidad de varios de ellos.

A pesar de estas dificultades, un enfoque de este tipo tiene gran potencialidad, podría desembocar en lo que se llamaría el “desarrollo local rural”, propuesta en la cual, los campesinos se empoderarían como un todo, para mejorar su peso frente a los sectores rurales, y lograr que sus municipios privilegien a este sector en sus políticas públicas. Ello permitiría hipotetizar que la economía rural tradicional, sería el eje de la acumulación local, que el campesinado, como fuerza social, sería un actor organizado que participaría activamente en la construcción del desarrollo local, con capacidad de propuesta, convocatoria y negociación; que la economía campesina tendría una gran capacidad para generar empleo a la mayor parte de habitantes de esos ámbitos locales y de aportar a su subsistencia, al punto de evitar al máximo la migración de sus integrantes; que el campesinado tendría una mirada de conjunto, no localista o que refleje solamente sus intereses inmediatos, y tendría una propuesta sostenible para manejar los recursos naturales, mejorar la calidad de vida de sus integrantes, acceso a capital financiero y un creciente capital social. Ello sería deseable en una región en la que el peso rural es muy fuerte.



iii) *Renovación municipal*

Corresponden a esta tipología todos aquellos procesos que se desarrollaron en varios cantones a partir de 1996, por iniciativa básicamente de las autoridades municipales. Cabe, sin embargo diferenciar dos tipos de experiencias: aquellas que contaron con escasa participación ciudadana; de aquellas experiencias que lograron un importante apoyo ciudadano.

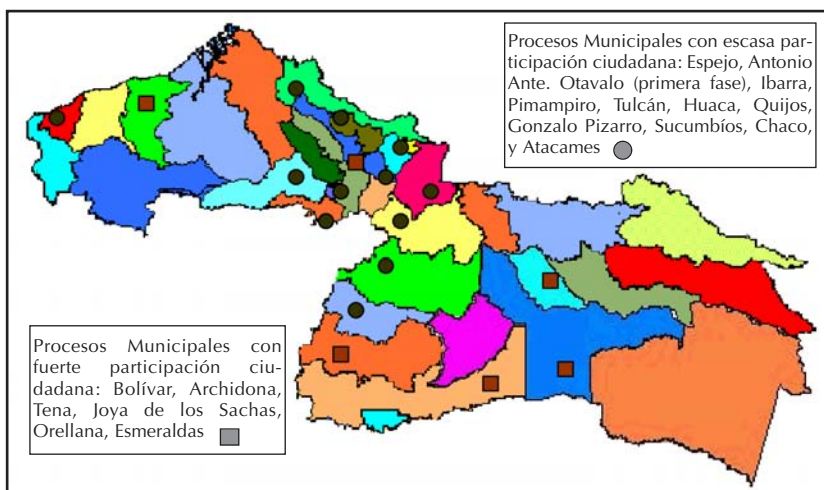
Las experiencias desarrolladas por iniciativa municipal con escasa participación ciudadana, se organizaron como procesos burocráticos y externos, acordados generalmente entre el Municipio local y la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, que con una metodología bastante convencional elaboraron sus planes estratégicos. En esta tipología se incluyen las experiencias de los municipios de Espejo, Antonio Ante, Otavalo (en una primera fase), Ibarra, Pimampiro, Tulcán y Huaca en la sierra; Quijos, Gonzalo Pizarro, Sucumbíos, y el Chaco en la amazonía; y Atacames en la costa. En estos doce cantones, la meta principal fue tener un Plan Estratégico, más que armar un proceso de largo aliento.

Con todo les permitió a los municipios identificar algunas líneas de acción, pensar el territorio global más allá de los predios ur-

banos en los que normalmente actuaban, identificar algunos servicios demandados por la población e iniciar algunos procesos de modernización municipal (mejorar los catastros urbanos o reformar la estructura orgánico-administrativa de los municipios). Sin embargo, no lograron incorporar a la sociedad civil organizada, de manera que, la mayoría de estas experiencias se estancaron luego de realizar el Plan. Varios de ellos, debieron reiniciar los procesos con impulsos desde la sociedad, como el caso de Otavalo o el de Espejo, que como se ha dicho se reanudó con el enfoque de cuenca.

A diferencia de estos procesos burocráticos, también se produjeron experiencias que desde la iniciativa municipal lograron incorporar a la sociedad civil organizada. Ello se produjo en cantones como Bolívar en la sierra; Archidona, Tena (los tres casos en sus administraciones anteriores), La Joya de los Sachas y Orellana en la amazonía; y Esmeraldas en la costa. En estos casos, los municipios estaban dirigidos por movimientos políticos o por líderes locales favorables a la renovación municipal y la participación ciudadana.

Muchos de ellos contaron con el apoyo de AME y de ONGs, se movilizó a la población del campo y la ciudad para elaborar los planes estratégicos, se identificaron líneas de acción, se buscó la participación de la población en la ejecución de las obras, algu-



nos pusieron en marcha acciones de apoyo a la producción, se organizaron asambleas ciudadanas y en otros casos, son parte de procesos miroregionales. Sin embargo, varios de estas experiencias como las de Bolívar, Archidona o Tena se paralizaron una vez que cambiaron los líderes municipales, lo cual nos enseña que, estos procesos que no se asientan sobre una sólida base social organizada y autónoma, no logran institucionalizar un proceso de largo aliento.

iv) Iniciativas de planeamiento provincial

Por mandato de la ley, todos los Consejos Provinciales deben elaborar sus planes provinciales. En la Frontera Norte varios de ellos han terminado sus planes provinciales o están en proceso. Mas bien, estas experiencias se diferencian por el nivel de participación e involucramiento en otros procesos que estas experiencias han desarrollado. En los casos de Imbabura, Carchi, Napo y Esmeraldas, se trata de procesos burocráticos bastante cuestionados por los actores locales y sobre todo, por los cantones en los que se han producido procesos participativos. Muchos de ellos ignoraron a los planes cantonales, se limitaron a reuniones de representantes institucionales y reprodujeron las rivalidades con los municipios disputándose la influencia en el sector rural, cuestión tampoco resuelta por la ley.

Con todas esas limitaciones, estas experiencias de planeamiento provincial han permitido, sobre todo a los técnicos de los Consejos Provinciales, pensar el territorio provincial, identificar algunas líneas estratégicas más allá del clientelismo en el que normalmente trabajaron y advertir la necesidad de coordinación con los gobiernos locales (municipios y juntas parroquiales) bajo los principios de subsidiaridad. No obstante, por su carácter fuertemente burocrático y formal, tampoco han iniciado procesos de largo aliento, sino meros gestos puntuales de participación ciudadana. En cambio, en los casos de las provincias de Orellana y Sucumbíos, los Consejos Provinciales se sumaron a un proceso de mayor aliento que se desarrolla en esa microregión, de manera que, se crearon condiciones para cambios más significativos. Estos procesos pertenecen en rigor, a la tipología que más abajo se

analiza. No está demás elucubrar que, la potencialidad de trabajar el espacio provincial es muy grande: permitiría redefinir los roles de cada uno de los gobiernos locales, de manera de complementarlos; posibilitaría definir un ordenamiento territorial más agregado; podría unir a diferentes cantones para el manejo de cuencas; organizar redes de productores, consumidores, proveedores y procesadores que puedan disputarse los mercados; permitiría pensar en mancomunidades cantonales e incluso provinciales, sobre todo en cantones que por sus características no tienen viabilidad y organizar un sistema participativo democrático de largo aliento, entre otros.

v) *Asociación ciudadana*

En las provincias de Orellana y Sucumbíos se desarrolló desde 1998 un amplio proceso de organización de una Asamblea Biprovincial, que incluyó a los principales actores sociales e institucionales de esas provincias: organizaciones indígenas y sociales, juntas parroquiales, municipios, consejos provinciales, gremios, iglesia católica, medios de comunicación, personalidades e instituciones públicas provinciales.⁵

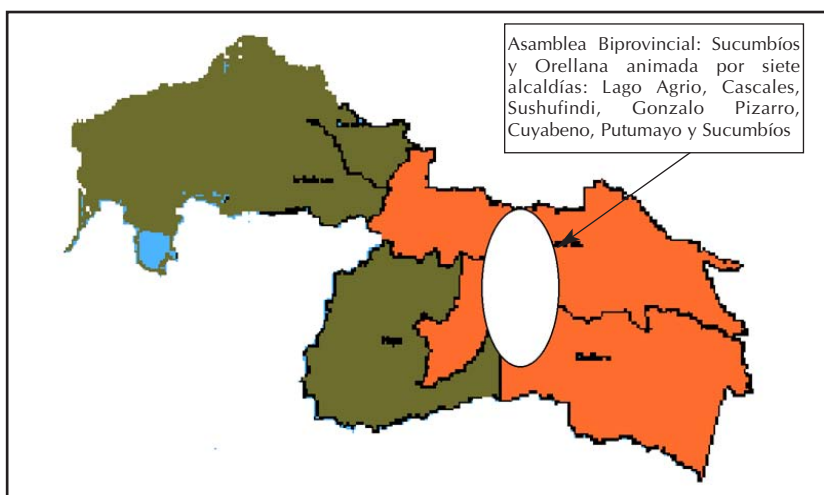
Es un movimiento nacido de la iniciativa de la sociedad civil, que logró reunir varios procesos sociales: procesos desarrollados por la pastoral social, movimientos campesinos afectados por el petróleo y las fumigaciones, gremios campesinos golpeados por la crisis del café, movimientos de mujeres, movimientos étnicos de indígenas y afroecuatorianos, cámaras del comercio y el turismo, que respondieron a la crisis de la región, sacudida por el Plan Colombia, la dolarización, los impactos petroleros y una crisis de sus principales actividades agropecuarias, comerciales y turísticas. En una primera etapa, el movimiento se planteó un programa reivindicativo sobre los diferentes impactos de la crisis, para pasar en una segunda fase, a propuestas que interpelan directamente a los gobiernos locales y a los organismos públicos que trabajan en esas provincias, acercándose por esta vía al desarrollo local, aunque esta última derivación del proceso, es aún ambigua.

En el último diálogo organizado por la Asamblea Biprovincial con entidades públicas como UDENOR, ECORAE y PETROE-

CUADOR, comenzó a debatirse el papel de los gobiernos locales en el proceso que impulsa la Asamblea. Una lectura de su agenda, discusiones y conclusiones nos muestra que la Asamblea otorga a los gobiernos locales tres papeles: el papel de negociadores con estos organismos para obtener los recursos que requiere el Plan de la Asamblea; de vigilantes y monitores de las actividades petroleras (derrames y contaminación ambiental, el cumplimiento de la legislación y reglamentación de las actividades hidrocarburíferas); y reclaman coordinación interinstitucional para canalizar las diversas intervenciones. Este último punto resulta clave, porque les están pidiendo que cumplan un papel más soberano para organizar el desarrollo de sus territorios locales.

La Asamblea pidió a cada uno de los gobiernos locales que expongan y compartan sus planes de desarrollo, les urgió a coordinar acciones, emprender en presupuestos participativos y mejorar su capacitación. Como se advierte, el tránsito entre una plataforma reivindicativa microregional, a una que enfatice el desarrollo local es todavía muy embrionaria. Sin embargo, es una de las pocas experiencias en las que, hay una clara diferencia entre Asamblea Ciudadana, integrada específicamente por organizaciones de la sociedad civil, y gobiernos locales. El desarrollo de esta experiencia permitiría, definir con claridad sus roles: de control, vigilancia, planeamiento y construcción de mandatos desde la sociedad civil, y de ejecución por parte de los gobiernos locales.

Como se ha argumentado, las cinco diversas iniciativas emprendidas en la región lograron algún tipo de participación ciudadana, y muchas de ellas lograron pensar el territorio de manera integrada, promovieron la concertación de actores, lograron incluir a los gobiernos locales para co-generar políticas públicas con la sociedad civil y algunos avanzaron en la construcción de una nueva gobernabilidad. Ello nos indica que, no hay un solo camino para producir el desarrollo local, sino que los caminos son diversos y tortuosos. Más aún. Las experiencias mostraron que, en algunos casos, estos procesos fueron paralelos, en otros no coincidieron en el tiempo, y en unos pocos, permitieron convergencias. En los casos exitosos se evidenció la fuerza y el papel de los movimientos sociales. La posibilidad de trabajar en la convergencia de estos procesos, nos parece el hallazgo más importante de esta indagación.



3.2 El liderazgo municipal

La posibilidad de involucrar a los gobiernos municipales en los procesos participativos para impulsar el desarrollo local, no depende únicamente de la existencia de procesos sociales, sino también de la voluntad política de las autoridades locales. Más aún, en muchas experiencias se mostró que el liderazgo municipal puede jugar un papel relevante en activar y convocar a la sociedad civil y en movilizar el apoyo externo.

Sin embargo, una característica del liderazgo municipal en la zona es que se sustenta más en decisiones personales y coyunturales, que en definiciones políticas de los movimientos o partidos a los que pertenecen los alcaldes y concejales. De hecho, el comportamiento de los alcaldes por tendencia política es muy errático. Al calificar el grado de actitud de los diferentes alcaldes frente a la participación, el MPD y en cierta medida del MUPP (Pachakutik) tienen una posición sostenidamente favorable al proceso, los alcaldes de la ID y el PSC tienen comportamientos muy diferenciados pasando por casi todas las situaciones, en tanto los de la DP, el PCE y el PRE no muestran mayor interés, según lo indica el siguiente cuadro.

CUADRO No. 3
Participación y partidos políticos*

	0 PUNTOS	2 PUNTOS	3 PUNTOS	4 PUNTOS	5 PUNTOS	6 PUNTOS	7 PUNTOS	TOTAL
PRE	1	1	1	1				4
ID	1		4	1	1	1		8
DP		5	2					7
PSC		1	1	3	1	1		7
MPD				1	1	1		3
MUPP		1	1			2	1	5
PCE				1				1
								35

* Se toma solo en cuenta el partido principal en caso de alianza

Más allá de las definiciones partidarias, las experiencias de liderazgo político participativo en los cantones, mostró que éste debe, al menos, reunir dos atributos: tener cierta continuidad en el tiempo y lograr una relación auspiciosa con la sociedad

La importancia de la continuidad política del liderazgo se percibe claramente en la experiencia de Cotacachi, que cumple ocho años de acción continua. Se trata de un liderazgo que nació de los sectores étnicos que se convirtió en cantonal al captar el municipio y desarrollar una propuesta para todo el cantón. Los casos de Otavalo, Cascales y Esmeraldas, ratifican la importancia del liderazgo municipal: son experiencias desarrolladas en estos últimos cuatro años con un liderazgo enérgico de sus alcaldes.

En otros procesos, como acontece en la subregión norte de Esmeraldas (Río Verde, San Lorenzo y Eloy Alfaro), la Cuenca del Ángel (Bolívar, Mira y Espejo); y en la Asamblea Biprovincial de las provincias de Sucumbíos y Orellana, aunque la iniciativa surge desde fuera de las alcaldías, se hacen grandes esfuerzos para incorporar a los municipios y formar un liderazgo municipal. Casos en contrario, pero que ratifican la importancia del liderazgo municipal, son las experiencias de los cantones de Bolívar, Tena y Archidona, en las que se venía desarro-

llando procesos activos de participación que se vieron bruscamente interrumpidos por la llegada de un nuevo liderazgo municipal que se desinteresó de la problemática.

La construcción de una relación auspiciosa y colaborativa entre la ciudadanía y el municipio, es otro aspecto clave del liderazgo. Esta relación muestra tres diversas experiencias en la región: la Asamblea Cantonal, las relaciones orgánicas con las organizaciones sociales y la dinámica de las consultas. El mecanismo de la Asamblea Cantonal ha sido aplicado en experiencias como Cotacachi, La Joya de los Sachas, Orellana, Lago Agrio, Cascales y recientemente Montúfar. Las Asambleas elaboran mandatos para el municipio, establecen mesas de concertación ciudadana, realizan acciones de veeduría social, evalúan el avance de los procesos y toman cuentas a los municipios.

En su estructura se distingue dos alternativas: aquella en la que la Asamblea se integra con todos los actores sociales, institucionales y gobiernos locales, y aquella que se integra solamente con los actores de la sociedad civil, diferenciando a la Asamblea de los Gobiernos Locales. Esta última modalidad, resuelve la tendencia a mezclar las competencias y roles que se veía en aquellas del primer tipo. Otro mecanismo de relación entre la sociedad civil y el municipio se da en casos como Otavalo en que no hay una asamblea cantonal, pero el municipio ha creado un departamento de participación ciudadana que trabaja con la federación de barrios, las juntas parroquiales, la asamblea de mujeres, manteniendo una relación estrecha para definir la acción.

Otro caso, es el de Esmeraldas, San Lorenzo, Espejo, en que los municipios han optado por un sistema dinámico de consultas, que se convocan para realizar determinadas acciones. El relacionamiento permanente y orgánico con las Juntas Parroquiales, los gremios (empresarios, campesinos), son otras estrategias que comienzan desarrollarse para crear canales de comunicación activos.

3.3 El apoyo financiero y técnico externo

Un aspecto clave en estas experiencias es dotarse de los recursos financieros, técnicos y metodológicos para organizar la participación, fortalecer a los gobiernos locales, a las organizaciones comunitarias y

construir una gobernabilidad democrática. No es suficiente la voluntad política e incluso la existencia de organizaciones comunitarias, si no existen los recursos, las metodologías y el capital humano necesario para liderar las actividades. Este tipo de recursos, no existen generalmente en los cantones, deben importarse en el mejor sentido de la palabra.

Las experiencias de la Frontera Norte pueden agruparse en tres niveles: uno, aquellas que no consiguieron ningún tipo de apoyo externo; dos, aquellas que apenas lograron a través de sus municipios el apoyo de AME; y tres, aquellas que canalizaron apoyos sustantivos y permanentes de la cooperación internacional, las ONGs locales, los organismos públicos y hasta mejoraron sus propias rentas internas.

Los casos de los cantones de Quinindé, Putumayo y Sushufindi son bastante aleccionadores: ni los gobiernos locales, ni la sociedad civil han logrado canalizar ningún apoyo significativo. Veintidos cantones lograron algún apoyo de AME para elaborar planes estratégicos o levantar catastros urbanos o rurales. Sin embargo, los casos más exitosos, son aquellos que lograron el apoyo de diversos cooperantes externos para ir más allá de los planes, esto es, para ejecutar servicios, financiar proyectos y profundizar la participación. En esta última línea se ubican las experiencias individuales de Cotacachi, Esmeraldas y Otavalo; y las experiencias colectivas de los tres cantones de la Región Norte de Esmeraldas, los tres de la Cuenca de El Ángel y los que animan la Asamblea Biprovincial de Orellana y Sucumbíos.

3.4 Los alcances de la participación social en la Frontera Norte

Combinado los tres elementos: las iniciativas en marcha, el liderazgo político y el apoyo técnico y financiero movilizado, se confeccionó un “Índice del Nivel de Participación Local”. Con la suma de los puntajes obtenidos, en los cantones de la Región Norte se identificaron seis niveles diferenciados que alcanzó la participación. Los cantones ubicados en los tres primeros grupos se considera que tendrían condiciones auspiciosas para el desarrollo local, en tanto los tres últimos muestran situaciones muy incipientes que precisan replanteos muy serios:

- ♦ En el primer nivel se ubica el cantón Cotacachi, por tener un proceso sostenido y avanzado de ocho años de participación, una posicionamiento siempre actualizado del tema, haber logrado una amplia movilización de recursos externos⁶ y la construcción de una relación auspiciosa entre la Asamblea cantonal y el municipio. Ello fue posible porque existía en el cantón un actor social fuertemente organizado (la UNORCAC que agrupa a todas las comunidades indígenas), un Movimiento Político favorable a la participación (el Pachakutik) que impulsa el tema, una alianza con los sectores urbanos y campesinos de las parroquias, y lograron un apoyo sostenido de las ONGs.
- ♦ En segundo nivel, se ubicó a seis procesos notables en los cantones de Esmeraldas, Otavalo, Espejo, La Joya de los Sachas, Orellana y Cascales. Estas experiencias registran entre cuatro y seis años de trabajo continuado, elaboraron planes estratégicos participativos, crearon asambleas cantonales, coejecutan servicios con sus poblaciones y en algunos casos se han planteado las actividades productivas. En Esmeraldas y Otavalo se pone un gran acento en la interculturalidad; en la Joya, Orellana y Cascales son parte de la Asamblea Biprovincial de las provincias de Orellana y Sucumbíos, que juega un importante papel en la micoregión; mientras que Espejo es parte de un proceso micoregional de manejo de la cuenca del Río El Ángel. En todos ellos concurrieron varios factores: importantes niveles organizativos de la sociedad, procesos micoregionales que impulsaron las experiencias particulares, movimientos políticos y un liderazgo favorable a la participación
- ♦ En el tercer lugar, dos experiencias en cantones fuertemente sacudidos por los impactos del plan Colombia: Lago Agrio y San Lorenzo. Los dos procesos comenzaron en 1998, pero enfrentan enormes desafíos. En Lago Agrio se está elaborando un plan estratégico, es el centro del debate sobre los impactos petroleros, tienen una asamblea ciudadana muy activa y son parte de Asamblea Biprovincial. En San Lorenzo se elaboró un plan estratégico participativo, se impulsa la ejecución de servicios, en un cantón que le falta todo. También participan de la Agenda de conservación y desarrollo de la Región Norte. En estos casos, hay cierta apertura a las organizaciones de la sociedad que impulsan los

procesos, hay una importante presencia de Agentes de Desarrollo y procesos microregionales que activan la zona. Sin embargo, los liderazgos municipales son aún débiles y los pronunciados impactos del Plan Colombia y la dolarización, entran el desarrollo de estas experiencias.

- ♦ En el cuarto nivel se agrupan seis cantones, Bolívar, Mira, Eloy Alfaro, Cuyabeno, Archidona, Tena y Montúfar. La mayoría son experiencias que no logran consolidarse, a pesar de estar animados por procesos microregionales o tener un largo historial de trabajo. En los casos de Bolívar y Mira son parte del manejo de la cuenca de El Angel; Eloy Alfaro es parte de la Región Norte de Esmeraldas que impulsa la agenda de conservación y desarrollo; Archidona y Tena son antiguas experiencias que decayeron en este último período; mientras Cuyabeno está en medio de graves conflictos y Montúfar que recién comenzó un proceso participativo, del que hay que observar su continuidad. Todos ellos tienen una escasa densidad organizativa y un liderazgo político errático. Sin embargo, son procesos que podrían recuperarse o crecer.
- ♦ En el quinto nivel, se ubican un numeroso grupo de quince cantones: Tulcán, Huaca, Ibarra, Pimampiro, El Chaco, Quijos, Gonzalo Pizarro, Sucumbíos, Muisne, Atacames, Rio Verde, Antonio Ante, Carlos Julio Arosemena, Aguarico y Loreto. Aunque la mayoría de ellos elaboraron planes estratégicos, lo hicieron desde una visión muy burocrática que no logró una mayor participación de la población. Su objetivo principal fue diseñar el Plan, más que poner en marcha procesos sostenidos. Tienen sociedades civiles muy fragmentadas y poco organizadas; y sus liderazgos políticos están poco sensibilizados con la participación. Requieren de un cambio radical de sus propuestas.
- ♦ Finalmente, tres cantones, Quinindé, Putumayo, Sushufindi que no tienen mayor interés en la participación, o soportan problemas internos muy conflictivos como Putumayo, ni tienen procesos organizativos lo suficientemente activos para desarrollar un proceso (Ver Anexo 2).

Notas

- 1 Los pueblos chachi, awa, siona, secoya, cofán y huao recibieron del Gobierno Nacional espacios territoriales delimitados y claramente establecidos a pesar de que no se cuenta con una ley de circunscripciones territoriales. Los Epera adquirieron, vía compra, un pequeño espacio territorial; en tanto los afroecuatorianos, kichwas y shuaras no tienen delimitaciones de sus circunscripciones, ellas son más bien referenciales.
- 2 Los procesos de San Lorenzo y de Eloy Alfaro no fueron dirigidos por Pachakutik, pero en cambio contaron con la participación del “Proceso de Comunidades Negras” y una fuerte presencia de ONGs internacionales y nacionales.
- 3 Comité de Coordinación Interinstitucional, Agenda de Conservación y Desarrollo de la Región Norte de Esmeraldas, San Lorenzo, 2003.
- 4 Hemos confeccionado un Índice del Nivel de Participación en los distintos cantones que se analizará más adelante.
- 5 A la Asamblea de marzo del 2003 asistieron los siguientes delegados: de las alcaldías (Lago Agrio, Cascales, Sushufindi, Gonzalo Pizarro, Cuyabeno, Putumaypo y Sucumbíos Alto); Juntas Parroquiales (Siete de julio, Pañacocha, El Reventador, Gonzalo Pizarro, Puerto Libre, Dureno, San Cecilia, Jambelí, Pacayacu, El Eno, General Farfán, Cuyabeno, Aguas Negras, El Playón, La Sofía, Santa Bárbara, Rosa Florida, Puerto Bolívar, Puerto Rodríguez, Santa Elena, Palma Roja, Sevilla, Santa Rosa de Sucumbíos, San Roque, San Pedro de Cofanes); Organizaciones Indígenas (FOKISE); gremios (CORECAF, Centro Agrícola de Sucumbíos, Cámara de Turismo de Sucumbíos, Cámara de Comercio de Sucumbíos) Organizaciones sociales (Organizaciones campesinas de Shushufindi, Federación y Frente de Mujeres de Sucumbíos, Organización de afectados de fumigaciones, Red de amazónicos afectados de la OCP; Consejos Provinciales (de Sucumbíos); Iglesia Católica, Casa de la Cultura de Sucumbíos, EMEL Sucumbíos, Gobernación de la Provincia, Diputados.
- 6 Se movilizaron recursos de instituciones públicas como CODENPE y AME; de ONGs como APN, DED, Ayuda en Acción y CARE.

CAPÍTULO 4

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA FRONTERA NORTE

Los gobiernos locales en la franja fronteriza norte no escapan a la situación general de los municipios del país, caracterizados por marcadas diferencias territoriales, demográficas, económicas e institucionales. La mayoría nacieron como entidades de gobierno territorial debilitadas, por su condición de eslabones menores del modelo centralizado de organización estatal, que en la actualidad enfrenta presiones por modernizar su estructura institucional para asumir competencias, roles y funciones en condiciones de subsidiaridad para la provisión de servicios colectivos y la implementación de políticas públicas.

Una adecuada caracterización de los municipios de la Frontera Norte, requiere de una rápida mirada a la división político-administrativa en esta zona del país, una lectura del desempeño económico de los gobiernos locales y una descripción de su capacidad instalada para asumir las funciones técnicas que les permitan institucionalizar los mecanismos democráticos y participativos en la gestión local; es decir, requiere analizar la capacidad institucional de estos municipios para adoptar estrategias efectivas de gobernabilidad local, considerando los factores geopolíticos y las tensiones sociales de la zona derivadas de su condición de frontera.

4.1 La malla político-administrativa

La franja territorial que forma la Frontera Norte del Ecuador alcanza una superficie de 76.107,5 Km², que equivale al 29.6% del terri-

torio nacional. Incluye una malla político-administrativa conformada por seis provincias, treinta y cinco cantones y doscientas cinco parroquias rurales, con lo que el 16% de los cantones y el 26% de las parroquias ecuatorianas están localizadas en esta zona del país.

Las provincias de la Frontera Norte se formaron en distintos tiempos como desprendimientos de provincias mayores. La más antigua es la provincia de Imbabura creada en 1824, la que dio paso a un desmembramiento que formó la provincia del Carchi en 1880. La provincia costera de Esmeraldas se estableció en 1847 como desmembramiento de la provincia de Pichincha; en cambio, las provincias amazónicas son de reciente formación, pues la principal provincia fue Napo creada en 1959, de la cual se desprendieron la provincia de Sucumbios en 1989 y la provincia de Orellana en 1998.

En el nivel cantonal se observa una tendencia de reciente constitución de municipios en la Frontera Norte, puesto que sólo cinco son municipios antiguos creados en el siglo XIX, coincidiendo con las capitales provinciales de Esmeraldas, Tulcán e Ibarra y las ciudades intermedias de Otavalo y Cotacachi; otros seis cantones fueron creados hasta antes de 1950; mientras los restantes veinticuatro cantones se crearon entre 1951 y 1998, de los cuales diecisiete fueron cantonizaciones realizadas entre 1980 y 1998. Prácticamente más de los dos tercios de los cantones de la Frontera Norte se crearon en el transcurso de cincuenta años, y cerca de la mitad de ellos en los últimos veinte años.

La malla administrativa exhibe una situación desigual en la franja fronteriza norte. Mientras hay una tendencia a la densificación de la malla administrativa en las dos provincias serranas, pues estas con reducidas superficies contienen la mayor población y un importante número de cantones y parroquias; la provincia costera de Esmeraldas muestra una situación intermedia, de relativa densidad administrativa, ya que en una superficie extensa contiene la mayor población, junto con la mayoría de cantones y parroquias norteñas; en cambio las tres provincias amazónicas muestran una baja densidad en la malla administrativa, puesto que tienen grandes superficies, menos población y menor número de parroquias, como puede observarse en el Cuadro No 4.

CUADRO No. 4
Malla administrativa en la Frontera Norte

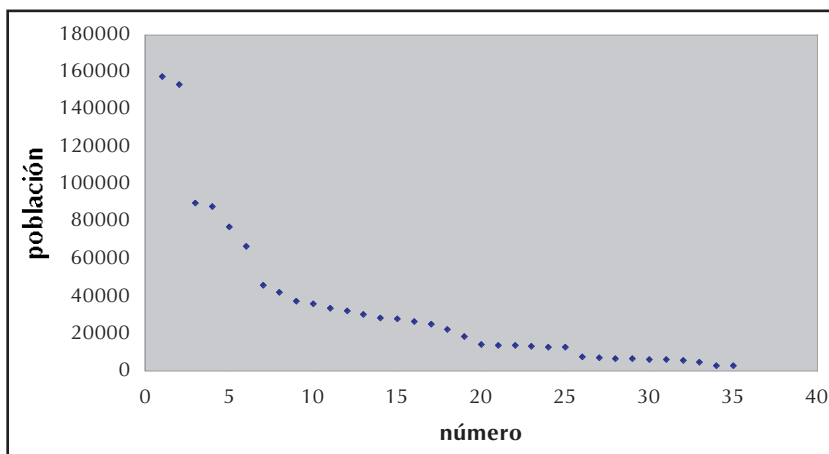
PROVINCIA	SUPERFICIE (KM2)	POBLACIÓN	CANTONES	PARROQUIAS	DENSIDAD
Esmeraldas	15.576,5	385.223	7	62	0.39
Carchi	3.749,6	152.239	6	30	1.35
Imbabura	4.614,6	344.044	6	42	1.77
Napo	12.483,4	79.139	5	21	0.3
Sucumbios	18.008,3	128.995	7	31	0.23
Orellana	21.675,1	86.493	4	19	0.21
Total:	76107,5	1'176.133	35	205	0.07

Fuente: INEC, VI Censo de población y V de vivienda, 2001.
Elaboración: COMUNIDEC

La mayoría de cantones y parroquias en la Frontera Norte del país no reúnen los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Municipal,¹ solo seis cantones cumplen con la Ley y coinciden que son las ciudades más antiguas de la región, la mayoría de ellas además son las capitales provinciales. De la misma manera, solo cinco parroquias reúnen los requisitos legales, con lo que prácticamente el 98% de las parroquias y el 73% de los cantones se crearon apoyados en el régimen de excepción que prevé la Ley para las provincias de frontera, la Amazonía y la provincia de Galápagos.

Numerosas jurisdicciones subnacionales en la zona tienen una reducida base poblacional, con puntos de alta concentración demográfica en seis ciudades, de mediana concentración en las cabeceras cantonales y dispersa en las parroquias rurales. No es fácil establecer los tamaños promedios de la población en estas jurisdicciones subnacionales, dado que exhiben extremos contrastes: mientras seis cantones tienen más de treinta mil habitantes y cinco cantones superan los veinte mil habitantes, siete cantones apenas sobrepasan los diez mil habitantes y diez cantones no llegan a siete mil quinientos habitantes. Tendencias que se observan en el siguiente gráfico.

GRAFICO No. 2
Tamaño de la población de los cantones



En el nivel parroquial es más complejo registrar el tamaño promedio de la población, porque se replica a una escala fragmentada el patrón de extremos contrastes; observándose, por ejemplo, que numerosas parroquias rurales en la provincia de Esmeraldas, en promedio, no superan los mil habitantes, en las provincias de Carchi e Imbabura no sobrepasan los cuatro mil habitantes y en las provincias amazónicas no exceden de quinientos habitantes.

El tamaño de los cantones también muestra una situación heterogénea, pues al tiempo que sólo un cantón alcanza los 11.357 Km², dos cantones tienen superficies entre 4 mil y 6.995 km², siete cantones tienen extensiones sobre los tres mil km², trece cantones tienen superficies que van entre mil y dos mil quinientos km², once cantones tienen tamaños entre los 330 y 779 km²; y dos cantones alcanzan tamaños entre 70 y 80 km². Al interior de las provincias también se reproducen las diferencias en el tamaño de la superficie cantonal, a excepción de la provincia del Carchi donde hay un mayor número de cantones de tamaño promedio, esto es entre 330 y 550 km², aunque dentro de ella se encuentra el cantón más pequeño (San Pedro de Huaca), mientras en la provincia de Orellana está el cantón más extenso (Aguarico).

Se trata entonces de una malla administrativa conformada de manera desigual, que en el nivel provincial exhibe mayor antigüedad, salvo las provincias amazónicas que son de reciente fundación; como se ha dicho, excepto los municipios antiguos, la mayoría de cantones y parroquias son de reciente formación. Sus poblaciones y superficies tienen tamaños disímiles, mostrando un patrón espacial de concentración demográfica en cinco capitales provinciales, pocos cantones serranos pequeños relativamente poblados, y numerosos cantones costeros y amazónicos con grandes superficies y pequeñas poblaciones dispersas en las áreas rurales; factores que establecen contextos diferentes para la gestión de los gobiernos locales.

4.2 El desempeño económico de los gobiernos municipales

Considerando el nivel operativo o la marcha económica de los gobiernos seccionales, se observa que los consejos provinciales y concejos municipales de la franja fronteriza norte reproducen y acentúan la tendencia general del país, esto es una marcada dependencia de los recursos estatales en el presupuesto de los organismos seccionales que tiende a incrementarse. A escala nacional, en el año 1996 las transferencias estatales a los gobiernos provinciales, en promedio, representaron el 85.5% de sus ingresos, mientras el 1.7% eran ingresos tributarios y el 12.8% ingresos no tributarios; para el año 2001 las transferencias desde el Gobierno Central equivalían al 94.6%, mientras los ingresos tributarios representaban el 1.1% y los no tributarios el 4.3% respectivamente.

A nivel de los municipios también se evidencia una marcada dependencia económica del presupuesto estatal. Mientras en el año 1996 los ingresos municipales -en promedio de todos los municipios del país-, correspondían en algo más del 60% a las transferencias del Presupuesto del Estado y otros fondos públicos, solo el 18% y 17.7% eran ingresos tributarios y no tributarios respectivamente; para el año 2001 las transferencias estatales representaron el 73% de los ingresos municipales, en tanto los ingresos tributarios y no tributarios constituyeron el 27% (Chauvín, et. al., 2003, pp. 24-25).

Es decir, en un período de seis años, en el nivel nacional, se observa que mientras los gobiernos provinciales incrementaron su dependencia del presupuesto estatal, al tiempo que disminuyeron su capacidad de generar recursos propios; los municipios, en cambio, au-

mentaron su capacidad de generar ingresos propios,² pero también acrecentaron su dependencia del presupuesto estatal.

En el país existen veinte mecanismos de financiamiento que transfieren recursos públicos a los gobiernos locales, que en conjunto representan un porcentaje cercano al 22% de los fondos estatales, con lo que en la práctica los gobiernos seccionales reciben fondos en montos mayores al 15% del presupuesto estatal estipulado en la Ley respectiva. Siete de estos mecanismos de financiamiento estatal están dirigidos a los gobiernos seccionales de la Frontera Norte, de las cuales cuatro corresponden a las Asignaciones Fiscales que están contempladas dentro del Presupuesto del Estado bajo el mecanismo de preasignación, y tres son mecanismos extra presupuestarios, esto es fondos que se transfieren por leyes especiales.³

En la Frontera Norte se localizan dos de los quince mayores municipios del país: Tulcán e Ibarra. En el caso del municipio de Ibarra para el año 1996 las transferencias del Gobierno Central equivalían al 66% de sus ingresos corrientes, al tiempo que en el año 2001 estos se incrementaron al 68% de sus ingresos corrientes; mientras en el caso del municipio de Tulcán para el año de 1996 las transferencias estatales representaron el 73% del ingreso corriente, manteniéndose igual este porcentaje de transferencias estatales hasta el año 2001.

Agregados los ingresos corrientes municipales por provincias, se observa una clara tendencia a incrementar la dependencia de las transferencias del Gobierno Central en los presupuestos municipales. En los municipios de la provincia del Carchi para el año 1996 las transferencias estatales representaban el 78.7% de los ingresos corrientes, mientras que para el año 2001 se acrecentaron al 81.2% del presupuesto municipal. En los municipios de la provincia de Esmeraldas las transferencias del Gobierno Central para el año 1996 representaron el 95% del ingreso corriente, mientras en el año 2001 llegaron al 88.4% de los ingresos corrientes, observándose un aumento en la capacidad de recaudación local.

En los municipios de la provincia de Imbabura las transferencias estatales en el año 1996 representaron el 65.7% del ingreso corriente, para en el año 2001 se incrementaron al 73.5% de los ingresos municipales. En los municipios de la provincia de Napo para el año de 1997 las transferencias estatales equivalían al 86.8% de los ingresos corrientes, en el

año 2001 llegaron a representar el 84.6% del presupuesto municipal. En los municipios de la provincia de Sucumbios para el año 1996 las transferencias estatales representaron el 77.4% del ingreso corriente, en el 2001 se incrementaron al 81.7% en los presupuestos municipales. Los municipios de la provincia de Orellana no declaran esta información.

Así, los municipios de la Frontera Norte en relación con la tendencia nacional, muestran mayor dependencia de los recursos estatales. El peso de las transferencias del Gobierno Central en estos municipios fue en 1996, en promedio, un 20% mayor a la transferencia nacional, mientras en el año 2001 las transferencias del Gobierno Central a los municipios de esta parte del país representaron un porcentaje del 12% sobre la tendencia nacional de transferencia estatal.

La normativa seccional establece que en los municipios los ingresos corrientes se destinen a cubrir los gastos corrientes y los gastos de inversión, por lo que la relación entre estos dos factores dice mucho acerca de la sostenibilidad de los municipios y del alcance de los servicios y beneficios que prestan a la población en el territorio. Si el peso de los gastos corrientes es mayor, es indicativo de que el municipio está utilizando los recursos públicos para su funcionamiento, o para financiar su operatividad y menos para prestar los servicios a los cuales están destinados; por el contrario, si el peso de los gastos de inversión es mayor, el municipio está invirtiendo los recursos públicos en obras de infraestructura social y productiva, en consecuencia, proveyendo de servicios colectivos y redistribuyendo beneficios en la población.

Tomando como referencia el año 2000, se observa que el conjunto de municipios en la franja fronteriza norte exhiben, en promedio, un alto porcentaje de ingresos destinados a cubrir sus gastos corrientes equivalente al 45.14% del presupuesto municipal, que si bien es menor al promedio nacional que en dicho año giraba en torno al 60%; sin embargo, está distante de aquellos municipios considerados como promotores del desarrollo en los que el gasto corriente no supera el 24% del presupuesto municipal.

Puede afirmarse que los municipios de la Frontera Norte están en una situación intermedia, pues orientan una porción importante de sus ingresos a cubrir los gastos operativos, de los cuales una mayor cantidad destinan a solventar los sueldos y salarios, al igual que las aporta-

ciones a la seguridad social de su personal, rubros que sumados representan algo más de la cuarta parte de los presupuestos municipales; al tiempo que, en menor proporción, se destinan ingresos corrientes para costear otros gastos en bienes y servicios propios del funcionamiento de las sedes municipales.

Agrupados los municipios de la Frontera Norte, se observa que en un período de seis años todos incrementaron sus gastos corrientes, los que de representar en promedio el 42.7% del presupuesto municipal en 1996, pasaron al 45.68% en el año 2001. Una mirada más detenida revela diferencias en la evolución del gasto corriente municipal entre las provincias: los municipios de Imbabura disminuyeron considerablemente sus gastos corrientes en dicho período, los municipios de Sucumbios prácticamente mantuvieron estables sus gastos operativos; al tiempo que los municipios de Napo y Carchi experimentaron leves incrementos de sus gastos corrientes, mientras en situación extrema los municipios de Esmeraldas casi duplicaron sus gastos corrientes en el mismo período.

En cuanto a la evolución de los gastos de inversión municipal, que en la práctica se reduce a la adquisición de bienes de capital fijo para proveer de infraestructura social y productiva a la población de los cantones, los municipios fronterizos exhiben una tendencia a reducir la inversión municipal, que en promedio pasó de representar el 57.3% en el año 1996 a representar el 54.3% en el año 2001.

De la misma manera, al observarse la evolución provincial de los gastos de inversión de los municipios fronterizos se delatan algunas diferencias. Solo los municipios de dos provincias incrementaron sus gastos de inversión: los municipios imbabureños lo hicieron considerablemente al ampliarlos en un 30% en el período, y los municipios de Sucumbios aumentaron levemente sus inversiones en el cantón en algo más del 3% en dichos años. Mientras tanto, los municipios de las tres provincias fronterizas disminuyeron sus gastos de inversión en el mismo período. En el caso de los municipios de Esmeraldas lo hicieron drásticamente, pues sus gastos de inversión cayeron en un porcentaje equivalente al 32% en seis años; por su parte, los municipios de la provincia del Carchi experimentaron una contracción menor de sus inversiones, y los municipios de Napo mantuvieron casi los mismos niveles de inversión en el período. La evolución resumida del gasto municipal por provincias de la frontera se registra en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 5

Evolución del Gasto de los Municipios por Provincias en la Frontera Norte 1996-2001 (porcentajes)

PROVINCIAS	1996		2001	
	Gasto corriente	Gasto de inversión	Gasto Corriente	Gastos de inversión
CARCHI	40.12	59.88	43.68	56.32
ESMERALDAS	32.82	67.18	53.77	46.23
IMBABURA	55.69	44.31	45.53	54.47
NAPO	45.62	54.38	46.87	53.13
SUCUMBIOS	39.25	60.75	38.59	61.41
ORELLANA	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador, BCE, Mayo 2003.
Elaboración: COMUNIDEC

La comparación entre gastos corrientes y gastos de inversión en los municipios fronterizos, muestra que al tiempo que hay una tendencia irregular de mantener o incrementar los gastos para cubrir los costos operativos, hay una clara baja de los gastos de inversión. Son municipios que arrastran un alto costo operativo en relación con una menor inversión territorial, pues sus aparatos burocráticos están relativamente desmovilizados y no han desarrollado una adecuada capacidad local para la generación de recursos propios.

La mayoría son municipios que destinan los recursos de inversión al embellecimiento y ornato de los centros urbanos, la construcción de calles, aceras y bordillos, edificación de mercados, casas comunales, rellenos y terminales de transporte; descuidando otras obras de infraestructura prioritaria como sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y canalización e higiene que están relacionados con la satisfacción necesidades básicas en los cantones, especialmente en las áreas rurales.

Al mismo tiempo, en estos municipios la suma de ingresos tributarios y no tributarios no es suficiente para cubrir las obligaciones corrientes, lo que provoca permanente déficit en sus cuentas corrientes, pues si bien las transferencias del Gobierno Central cubren los gastos de inversión, los ingresos propios son insuficientes para satisfacer las demandas de infraestructura y servicios de las poblaciones y menos aún alcanzan para cubrir los gastos operativos del aparato municipal, con lo que se observa una tendencia a incrementar la deuda interna y externa en estos municipios.

Particularmente los municipios de Esmeraldas e Imbabura son los que han adquirido un mayor endeudamiento interno, no solo respecto de los demás municipios de la Frontera Norte sino del resto de municipios del país, pues sus cifras de endeudamiento son las más altas del país, en promedio superan los dos millones cuatrocientos mil dólares anuales, mientras los demás municipios de la franja fronteriza no tienen ningún tipo de deuda interna o externa.

No obstante, en varios municipios de la Frontera Norte la construcción de infraestructura social, sanitaria y productiva ha sido realizada con el financiamiento, donación o crédito de entidades de cooperación internacional que tienen presencia en la zona, obteniendo ingresos extra presupuestarios destinados a incrementar el gasto de inversión; recursos que en algunos casos representan montos similares a las transferencias del Gobierno Central como en el municipio de Cascales, montos superiores a las transferencias estatales como en el municipio de Cotacachi, dándose casos de municipios en los cuales sin los recursos extra presupuestarios no se hubiesen realizado obras de envergadura, como acontece con el municipio de San Lorenzo.

4.3 La muestra de ocho municipios fronterizos

En la muestra de ocho municipios de la Frontera Norte jerarquizados según el monto total de ingresos anuales, se observa que hay variaciones extremas en el tamaño de los presupuestos municipales, pues en el caso del presupuesto del municipio de Esmeraldas es once veces mayor que el presupuesto municipal de Espejo; o los presupuestos de los municipios de Tena, Lago Agrio y Tulcán triplican a los presupuestos de los municipios de San Lorenzo, Cotacachi y Cascales. Obvia-

te las diferencias están relacionadas, en el caso de los presupuestos voluminosos, con cantones de mayor población que cuentan con importantes centros urbanos y consecuentemente mayores requerimientos de inversión para la provisión de servicios, mientras los presupuestos menores corresponden a municipios predominantemente rurales o que tienen pequeñas ciudades consolidadas.

Sin embargo, frente a esta disímil variación en los montos presupuestarios en los municipios medianos y pequeños, se registra una tendencia compartida entre la mayoría de municipios de escasa capacidad para generar ingresos propios; es decir, los ocho gobiernos locales independientemente del tamaño del presupuesto municipal muestran bajo potencial de autogestión institucional. El resumen de los presupuestos municipales de los ocho municipios está en el cuadro No 6.

El municipio de Tulcán tiene mayor capacidad relativa de tributación local, pues el 23% de sus ingresos corrientes son ingresos propios, la casi totalidad de los cuales son de origen tributario. En el municipio de Lago Agrio el 18% del presupuesto son ingresos propios, de ellos solo algo más de un tercio son ingresos tributarios, los dos tercios corresponden a ingresos no tributarios. El municipio de Cotacachi genera el 11% de sus ingresos en la localidad, la mitad de los cuales son de origen tributario; mientras los municipios de Esmeraldas y Espejo generan ingresos propios en un 8% y 9% respectivamente, en

CUADRO No. 6

Resumen presupuestario de ocho municipios

PRESUPUESTO	Esmeraldas	San Lorenzo	Tulcán	Espejo	Cotacachi	Tena	Lago Agrio	Cáscales
Ingresos totales	13'134.252	1'414.982	4'819.281	951.95	1'938.832	6'107.044	5'240.076	1'537.520
Ingresos propios	1'073.727	87.055	1'127.735	92.093	226.178	331.475	990.494	103.413
Gasto total	11'761.166	1'657.410	4'317.075	916.85	1'616.530	4'886.660	4'302.745	1'415.470
Gasto corriente	3'745.825	592.978	1'743.792	389.73	508.985	1'556.959	2'340.328	263.663
Gastos de capital	7'653.001	974.859	2'502.277	527.12	1'106.574	3'292.883	1'928.328	1'151.807
Deuda	362.34	89.571	71.005	0,00	970	36.818	34.088	0,00

Fuente: Sistema de Información Municipal SIM, Banco del Estado, enero del 2004.
Elaboración: COMUNIDEC

ambos casos el peso de los ingresos tributarios es bastante menor. En el otro extremo, los municipios de Cascales, San Lorenzo y Tena no exceden el 6% de sus ingresos propios, la mayoría de los cuales son de origen tributario.

En los ocho municipios de la muestra, se constata que en términos absolutos hay poca capacidad para generar ingresos propios, junto con una bajísima capacidad para captar tributos locales, aspectos que están relacionados con la ausencia de una cultura tributaria en la población, poca iniciativa municipal para la actualización de impuestos prediales, contribuciones de mejoras, alcabalas y patentes, así como ninguna actualización de tarifas en los servicios públicos e inexistencia de infraestructura municipal rentable.

En cuanto al peso que tiene el gasto corriente en el presupuesto municipal en estos ocho municipios fronterizos, se observa una situación desigual. El mayor porcentaje del gasto corriente equivalente al 44.6% corresponde al municipio de Lago Agrio, pero la situación más crítica exhiben los municipios de San Lorenzo y Espejo porque junto a su bajísima capacidad de autogestión tienen elevados gastos corrientes equivalentes al 42% de los ingresos totales. En un segundo rango está el municipio de Tulcán que pese a ser el de mayor capacidad tributaria, mantiene un importante porcentaje de gastos corrientes equivalente el 36% de sus ingresos totales. En un tercer rango están tres municipios cuyos gastos corrientes fluctúan entre el 25.4 y el 28.9% del ingreso total como son los municipios de Tena, Cotacachi y Esmeraldas. El más bajo gasto corriente está en el municipio de Cascales que representa el 17% de los ingresos totales del gobierno local.

En relación al destino de las inversiones en los ocho municipios, se observa que en términos absolutos todos comparten una preocupación central por el tema vialidad, pues para el mantenimiento y apertura de vías han orientado, en algunos casos, hasta el 80% de las inversiones como en el caso del municipio de Espejo, o la mitad de la inversión en los casos de Tena y Cascales. En la Frontera Norte, ningún municipio ha dejado de invertir en vías.

El segundo rubro de importancia es la construcción de calles, aceras, parques y obras de ornato urbano, las que en el caso del muni-

cipio de Esmeraldas representan el 35% de la inversión municipal, en el municipio de Lago Agrio equivalen a un tercio de su inversión anual, en el municipio de San Lorenzo significan el 60% de la inversión municipal, y algo menos de un cuarto de la inversión en los municipios de Cascales, Tena y Tulcán. En el caso de las inversiones en obras en el municipio de Cotacachi, éstas se distribuyen proporcionalmente en las parroquias rurales del cantón según los acuerdos de la asamblea cantonal y el mecanismo de presupuesto participativo.

Aunque con diferencias importantes, un tercer rubro de inversión en estos municipios son los sistemas de alcantarillado, pues mientras en el caso de Esmeraldas es la obra prioritaria que representa el 55% de la inversión municipal, o un quinto de la inversión en el caso del municipio de Tena, los demás han continuado con pequeñas inversiones en alcantarillado. En el rubro agua potable se constata que tres municipios: Tulcán, Cotacachi y Tena están ampliando las coberturas con transacciones que bordean el 10% de sus inversiones totales, solo en el caso del municipio de Lago Agrio ésta equivale a la cuarta parte de la inversión anual, mientras los municipios de Esmeraldas y San Lorenzo no invirtieron en sistemas de agua potable.

Hay algunos matices específicos en los ocho municipios. Los municipios de Esmeraldas, Tulcán, Lago Agrio y Cotacachi tienen mínimas inversiones en educación, otro municipio, el de Tena invirtió en el manejo de los desechos sólidos; al mismo tiempo los municipios de Esmeraldas, Tulcán y Tena gastaron más en recreación que en agua potable. Dos municipios: Cascales y Tulcán registran mínimas inversiones en el rubro aportes y obras en comunidades.

Más allá de las diferencias en los montos del gasto corriente, los tamaños presupuestarios y el destino de las inversiones, interesa destacar que los ocho municipios fronterizos comparten una tendencia de vulnerabilidad institucional que se basa en los altos costos operativos, la poca capacidad de autogestión y una debilidad en la prestación de servicios. Son municipios en los que se invierten importantes recursos en mantener aparatos burocráticos desproporcionados en relación con la cobertura y calidad de los servicios que prestan.

Los elevados gastos corrientes combinados con la dificultad para generar ingresos propios, tiende a perpetuar el déficit de cartera en

los gobiernos locales, presionándolos al endeudamiento interno y externo, con lo que los gastos destinados al pago del servicio de la deuda municipal empiezan a formar parte de los gastos de inversión, particularmente en el municipio de Esmeraldas que exhibe un elevado monto de pago por servicios de deuda, los municipios de San Lorenzo y Tulcán tienen montos medianos de servicio de la deuda, los municipios de Tena y Lago Agrio bajos montos de servicio de deuda, el municipio de Cotacachi un mínimo pago; en tanto, los municipios de Cascales y Espejo no tienen deuda pública.

4.4 El ordenamiento territorial

Establecer las prioridades de inversión junto con una adecuada zonificación del territorio siguiendo los lineamientos estratégicos del desarrollo local, es parte de la gobernabilidad democrática. Aunque muchos técnicos comparten esta premisa, en la práctica los municipios de la Frontera Norte no escapan a la tendencia nacional de una tardía incorporación del ordenamiento territorial como herramienta para la planificación cantonal. Si bien durante la década de los noventa se crearon las instancias nacionales de planificación que buscaban ordenar el territorio,⁴ establecer planes seccionales e impulsar la descentralización y la participación social en el país,⁵ en los hechos solo hay intervenciones públicas sectoriales sin mayor coordinación institucional.

En la Frontera Norte varios Ministerios intervienen de manera descoordinada en los diversos aspectos territoriales. Por ejemplo, el MIDUVI, aunque entre sus funciones está normar las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento, la cooperación con municipios, la reglamentación nacional en materia de uso del suelo, vivienda y la elaboración de catastros,⁶ su presencia en este campo se reduce al apoyo a los municipios en los planes de desarrollo urbano.

Más allá de las limitaciones del Gobierno Central para asumir el ordenamiento territorial como política de Estado, en algunas localidades de la Frontera Norte se están levantando propuestas de gestión territorial, algunas de las cuales se formulan pero no logran continuidad. Un caso ilustrativo es la propuesta de Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) del ECORAE, formulada desde 1999 para las seis provincias amazónicas, que exhibe un potencial de ordenamiento territorial en las

provincias fronterizas de Sucumbíos, Napo y Orellana, pero debido a los conflictos entre los pueblos indígenas amazónicos y las empresas petroleras, así como la distancia metodológica con los gobiernos provinciales, no goza de legitimidad y fue excluida de la agenda del CON-NOR.

Mayor potencialidad muestran los planes estratégicos de desarrollo de nivel provincial y cantonal, que se han convertido en el mecanismo para orientar las intervenciones de los gobiernos seccionales, pues teniendo como referencia objetivos elaborados con diagnósticos participativos, se convierten, al decir de uno de los funcionarios municipales entrevistados, en una suerte de *carta de navegación* para las acciones gubernamentales.

Los gobiernos provinciales de la Frontera Norte comparten, en rasgos generales, un mismo discurso acerca de asumir la gestión del territorio con ejes estratégicos comunes como el turismo, el desarrollo productivo sustentable, los servicios y el manejo ambiental; discurso que es proclive al fortalecimiento de las competencias que diversas entidades gubernamentales tienen sobre el territorio y a eliminar la sobreposición de funciones. La similitud de visiones podría facilitar el ordenamiento regional, pero esta dimensión, como se ha señalado, no ha sido tratada suficientemente. En el siguiente cuadro se observan los planes provinciales de la Frontera Norte.

Estos planes reflejan el esfuerzo institucional por organizar su intervención, así como una importante movilización social para arribar a los consensos y acuerdos básicos, que requieren complementarse con la adecuada apropiación de los técnicos, incorporar mediaciones interculturales para que las diversas comunidades locales vean incorporadas sus expectativas; es el caso, por ejemplo, de los dirigentes de la UNORCAC en Cotacachi que considera que se debería también formular un plan provincial multiétnico para la provincia de Imbabura.

Por su parte, los gobiernos municipales en la Frontera Norte tienen más experiencia en la formulación de planes estratégicos, alcanzando una mayor cobertura territorial, pues de los treinta y cinco cantones de la frontera, el 63% cuenta con planes de desarrollo estratégico y un 14.3% está en proceso de elaboración. De los veinte y dos pla-

CUADRO No. 7
Planes provinciales de la Frontera Norte

provincia	año de elaboración	institución	plan	lineamientos estratégicos
Esmeraldas	2000	CLIRSEN	Zonificación Ecológica Económica (ZEE)	Se realizó cartografía base y cartografía temática
Carchi	1999	Care AME Consj. Prov.	Plan Estratégico	Desarrollo de infraestructura de servicios Ordenamiento Territorial Saneamiento Ambiental Desarrollo Productivo y competitividad Desarrollo Turístico
Imbabura	2003	ODEPLAN Consj. Prov.	Plan Estratégico	Consolidar la identidad pluricultural y multiétnica Promover el desarrollo y competitividad Promover el desarrollo humano integral Impulsar la conservación ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales Fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa
Sucumbíos Napó Orellana	2002	ECORAE	Zonificación Ecológica Económica (ZEE)	Diálogo indígenas petroleros Transporte intermodal Turismo sustentable Agroindustria y desarrollo agropecuario forestal Saneamiento básico Descentralización Educación
Sucumbíos	2003	Consj. Prov. CONCOPE	Plan Estratégico	En proceso

Fuente: ODEPLAN, ECORAE, Información de campo, COMUNIDEC, febrero 2004

nes ejecutados, catorce fueron realizados con la asesoría técnica de la AME y los restantes en convenios con ONGs nacionales (ver el Anexo No 11); estos planes reproduce visiones generales del territorio, que solo dan lugar a proyectos de intervención en el ordenamiento urbano. Se considera que la limitación en la gestión territorial no solo es de los planes cantonales y provinciales, sino que se debe a la falta de políticas nacionales de ordenamiento territorial que impiden las regulaciones entre los niveles local y nacional en la gestión del territorio.

No obstante, hay indicios de manejo mancomunado del territorio en base a unificar esfuerzos en temas de interés común, como es el caso del *Manejo del Agua* en la cuenca del río Ambi, intenta involucrar a los cantones Cotacachi, Otavalo y Antonio Ante; o el caso de los cantones Espejo, Mira y Bolívar para el manejo del páramo de El Ángel, su principal recurso acuífero. En la provincia de Esmeraldas hay una propuesta compartida entre los cantones Eloy Alfaro, San Lorenzo y Río-

verde, con una agenda común de manejo y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, estas propuestas a nivel de mancomunidades, que muestran gran potencialidad para enlazar a los cantones con sus microregiones, enfrentan problemas para su implementación por la falta de instrumentos técnicos y financieros. De hecho, ningún organismo internacional o gubernamental se ha interesado de manera seria con este tipo de procesos.

La regularización de la tierra es otro factor que debe considerarse en los planes y políticas territoriales. En la Frontera Norte, a nivel general, la mayoría de tierras comunitarias han sido legalizadas, existiendo dificultades en aproximadamente el 15% de tierras en la franja de seguridad y en zonas de conflicto limítrofe. Sigue siendo un problema muy complejo las extensas “zonas especiales de manejo” sobrepuestas con los territorios ancestrales indígenas o afroecuatorianos. Ellas requieren soluciones innovativas, como los “contratos de uso”, que institucionalizarían bajo ciertas reglas la convivencia de las comunidades en sus territorios, cuestión que demanda voluntad política y mayor conocimiento de las formas ancestrales de manejo de los territorios: una mayor incorporación de los pueblos indios y afroecuatoriano en las políticas públicas, podría resolver este problema.

Otra gran dificultad se presenta en la titularización de tierras individuales, pues el trámite en el que están involucrados el Ministerio del Ambiente y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA) lleva mucho tiempo y tiene un alto costo. El único agente de desarrollo que apoya este tipo de titularización de tierras individuales es el FEPP, cuestión que resulta insuficiente para el tamaño de las demandas. Una propuesta de descentralización, que otorgue las capacidades totales de regularizar la tierra a los Consejos Provinciales o a los Municipios, podría ser una respuesta innovadora, que adicionalmente reforzaría el papel “productivo” que se demanda de los gobiernos locales. Este es un desafío por cumplirse.

4.5 La capacidad municipal para el ordenamiento territorial

Más allá de los alcances que puedan tener los planes participativos estratégicos cantonales, estos muestran la pertinencia de contar con políticas de ordenamiento territorial, para lo cual disponer de un eficiente catastro multifinlatario deviene en un instrumento clave pa-

ra organizar la economía, los tributos y servicios en el territorio; mecanismo que, por otra parte, es indispensable en la gestión territorial de los gobiernos municipales. La eficiencia y calidad en el uso del catastro municipal, es indicativa de la capacidad gubernamental de manejo e incidencia en el territorio, además de que constituye un mecanismo idóneo para incrementar la autosuficiencia económica municipal.

En los municipios de la Frontera Norte la adopción de catastros exhibe situaciones disímiles. Por un lado, es notoria la falta de catastros actualizados a nivel urbano y la casi inexistencia del catastro rural,⁷ lo cual evidencia que son escasos los vínculos que establecen los gobiernos locales con el territorio, pues estos tienden a concentrarse en los servicios, menos en las inversiones y nada en el desarrollo económico local.

De otro lado, la baja capacidad de gestión territorial en los municipios también es visible en el entorno urbano, pues el 40% de los municipios tiene actualizado el catastro urbano, mientras solo el 11.4% ha logrado avanzar en el catastro rural. Cabe indicar que de los catastros realizados en la Frontera Norte, solo el del cantón San Lorenzo no ha sido elaborado con la asesoría técnica de la AME, quien se ha convertido en la principal entidad que asesora a los municipios en temas de ordenamiento territorial y catastro. El detalle general de los catastros en los ocho municipios seleccionados de la Frontera Norte se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 8

Estado de catastros y planes en los ocho municipios

CATASTRO URBANO			CATASTRO RURAL		
situación actual	cantones	%	situación actual	cantones	%
ACTUALIZADO	14	40.0%	EJECUTADO	4	11.4%
SIN ACTUALIZAR	13	37.1%	EN EJECUCION	7	20.0%
SIN INFORMACIÓN	8	22.9%	NO TIENE	19	54.3%
total cantones	35	100.0%	SIN INFORMACIÓN	5	14.3%
			total cantones	35	100.0%

PLAN CANTONAL			ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
situación actual	cantones	%	situación actual	cantones	%
EJECUTADO	22	62.9%	PROPUESTA PARCIAL	7	20.0%
EN EJECUCIÓN	5	14.3%	NO TIENE PROPUESTA	25	71.4%
NO TIENE	7	20.0%	EN EJECUCIÓN	2	5.7%
SIN INFORMACIÓN	1	2.9%	SIN INFORMACIÓN	1	2.9%
total cantones	35	100.0%	total cantones	35	100.0%

Fuente: informe 2003 Asociación de Municipalidades / información de campo, COMUNIDEC, febrero 2004

Según funcionarios de la AME, ésta ofrece la posibilidad de asumir el manejo del catastro rural e implementarlo de acuerdo a la capacidad técnica y operativa con que cuenta cada municipio, brindando una oferta específica según sus necesidades inmediatas. En cuanto al catastro urbano, que tradicionalmente han manejado los municipios, la AME participa activamente en su actualización quinquenal, sin incursionar necesariamente en propuestas tecnológicas sofisticadas⁸ y distantes de la capacidad técnica instalada en los municipios.

La clave del funcionamiento de un catastro es lograr el manejo y apropiación de los técnicos municipales, conectarlo con las políticas de ordenamiento territorial y autogestión municipal, y transparentarlo de cara a la población. En los municipios visitados en la Frontera Norte se observan desniveles tecnológicos, como el caso del municipio de San Lorenzo que dispone de un sistema catastral sofisticado que excede las capacidades técnicas e informáticas disponibles en la localidad, lo cual presiona por una rápida actualización profesional de los usuarios; o el caso del municipio de Cotacachi que, paradójicamente, no ha logrado “explicar públicamente” el uso del catastro, el que se sigue vinculándolo como herramienta para elevar los impuestos, cuestión que pese a la dinámica participativa del cantón provoca resistencia de las comunidades indígenas.

Al tratar el tema del ordenamiento territorial con los diferentes técnicos y directivos de los municipios visitados, es notoria la ausencia de una visión estratégica del territorio y la economía, sobresaliendo una comprensión funcional a los aspectos administrativos del territorio; por ello es que un tercio de los técnicos entrevistados ve al ordenamiento territorial como una herramienta para la demarcación limítrofe entre parroquias y/o cantones,⁹ evidenciando la preocupación de éstos por solucionar los conflictos inmediatos que, estiman, dificultan la planificación local.

Cerca de la mitad de los entrevistados coinciden en relacionar los asuntos limítrofes con el desarrollo vecinal y la planificación urbana, al tiempo que señalan la necesidad de contar con una normati-

va que regule el crecimiento de las ciudades; mientras que solo una minoría ve al ordenamiento territorial como una efectiva herramienta de planificación para el manejo integral del territorio, incorporando variables ambientales, culturales y de sustentabilidad de los recursos naturales.

En cuanto a la calidad del capital humano dedicado al manejo catastral y a los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial, los municipios fronterizos reproducen la misma debilidad estructural que adolecen la mayoría de municipios del país, esto es la poca formación profesional de los recursos humanos. En los municipios visitados se encontró que los técnicos tienen un promedio de 10.5 años de servicio, entre ellos predomina la formación secundaria, lo cual evidencia que el acceso a los conocimientos relativos con la gestión territorial se obtienen de la experiencia empírica propia del desempeño de sus funciones, antes que del entrenamiento técnico en los procedimientos catastrales.

Entre los funcionarios municipales es recurrente la expectativa sobre la *formación de carrera*, para referirse a personas con título de bachiller que han adquirido una especialización en base a la experiencia institucional. La ausencia de una política de capacitación, actualización y formación de los funcionarios municipales contribuye a la lenta asimilación de nuevas tecnologías y métodos de trabajo, de ahí que en numerosos municipios la tecnología informática se reduce a facilitar labores administrativas básicas. En el siguiente cuadro se registran el grado de formación y de conocimientos técnicos de los funcionarios, en los ocho municipios de la muestra en la Frontera Norte.

La debilidad del capital humano afecta a los municipios de la Frontera Norte, impidiendo que desplieguen la capacidad técnica que disponen, o lo que es peor, bloquea la adopción de nueva tecnología y la modernización de sus estructuras institucionales. Vigorizar el capital humano municipal es un imperativo para manejar los catastros como mecanismos útiles para el ordenamiento territorial y la gobernabilidad local. En lo inmediato, la solución en el campo estrictamente técnico requiere combinar la capacitación en servicio de los funcionarios, el equipamiento de los respectivos departamentos, la implementación de

CUADRO No. 9
Capacidad técnica de los municipios - recursos humanos

Municipio	Dirección / Jefatura	personal	formación					T.P.S* años	conocimiento de softwares						
			Pr	Sc	Tc	Sp	Prg		Office	CAD	SIG	Otros	No Conoc		
LAGO AGRIO	planificación	7	2	3		2		13.2	4	3					
	catastros	5	4		1			8	3	1			1		
CASCALES	planificación	5	4		1			5.8							
	catastros	1	1					8							
TENA	planificación	7	4		3			15	3	3					
	catastros	4	4					11.6							
EL ANGEL	planificación	3	2		1			6.5	1	3					
	catastros	2	1	1				8	1	1					
TULCAN	planificación	14	6	1	7			8	6	9	1	1	1		
	catastros	6	4	1	1			8	1	2		3	1		
COTACACHI	planificación	2	1		1			2.5	1	1					
	catastros	3	2		1			6	3	1		1			
ESMERALDAS	planificación	11		2	8	1		6	5	4	1			2	
	catastros	9	6	2	1			15	2	2		2	4		
SAN LORENZO	planificación	2	1					0.5	1	1					
	catastros	5	2	3				15	1	1		4			
totales		86	2	45	10	27	2	137.1	32	32	2	8	14		
porcentaje		100.0%	2.3%	52.3%	11.6%	31.4%	2.3%	10.5%	37.2%	37.2%	2.3%	9.3%	11.0%		

Fuente: Información de campo, COMUNIDEC, febrero 2004

T.P.S.: Tiempo Promedio de Servicio en el Municipio Pr: Primaria Sc: Secundaria

TC: Técnica Sp: Superior Pgr.: postgrado

sistemas catastrales apropiados a la capacidad local, que poco a poco puedan pasar a sistemas más sofisticados si se ameritan en el futuro, lograr un enlace real con los Registros de la Propiedad y una red con los demás departamentos municipales, para convertir al catastro en una herramienta útil y multifinalitaria.

En cuanto a la situación de los equipos e instalaciones informáticas de este grupo de municipios, se registró que el 14.6% no está en funcionamiento por daño o por desconocimiento de su manejo, al tiempo que el 64.6% está en capacidad de procesar softwares que permiten realizar modelaciones del territorio. El 22.9% de los equipos dispone de hardwares con alta capacidad de procesamiento, pero que no son adecuadamente utilizados; aspectos que pueden observarse en el cuadro No 10.

El mal estado o el poco uso de los equipos municipales destinados a los catastros y el ordenamiento territorial, ratifican la tendencia de debilidad del capital humano, pues no solo hay subutilización de la capacidad técnica instalada, sino poco conocimiento de sus virtudes y potencialidades. Cabe señalar que la fragilidad del capital humano municipal, también se debe a la constante movilidad de los funcionarios municipales entrenados, pues algunas de las personas que han adquirido nuevos conocimientos tienden a cambiar de empleo, con lo que la inversión en la capacitación municipal no siempre incide en elevar la calidad de los procedimientos municipales.

En consecuencia, los planes estratégicos emprendidos por los gobiernos seccionales de la Frontera Norte, si bien guardan en su forma general relación con la normativa de descentralización y autonomía, tienen escaso sustento técnico en materia de ordenamiento territorial. De los veinte y dos planes cantonales que se encuentran vigentes, muchos de estos en su segunda versión, cinco en ejecución, dos son planes provinciales diseñados y dos en fase de estudio preliminar; se observa que todos comparten el interés en un territorio ordenado y con capacidad de gestión, pero a la hora de su implementación tienen limitaciones metodológicas, poca capacidad de intervención y dificultades de articulación a las políticas públicas de manejo territorial.

En la Frontera Norte los distintos planes buscan integrar los aspectos sociales, productivos, étnico-culturales, naturales, ambientales

CUADRO No. 10
Capacidad técnica de los municipios - recursos tecnológicos

Municipio	Dirección / Jefatura	cantidad	estado		capacidad de procesamiento			plotter	impres. A3
			D	F	alta	med/alta	media		
LAGO AGRIO	planificación	4		4	2	2		1	
	catastros	9		9		9			
CASCALES	planificación	2		2		2		1	
	catastros	1		1		1			
TENA	planificación	4		4	3	1		1	
	catastros	2		2	2				
EL ANGEL	planificación	1	1				1		1
	catastros	1		1			1		
TULCAN	planificación	4	1	3	2	2		1	
	catastros	4	1	3	2	1	1		2
COTACACHI	planificación	4	1	3	1	2	1		
	catastros	1		1			1		1
ESMERALDAS	planificación	3		3	1		2		2
	catastros	4		4		3	1		1
SAN LORENZO	planificación	3	3			3			
	catastros	1		1		1			1
totales		48	7	41	11	20	10	4	8
porcentaje		100.0%	14.6%	85.4%	22.9%	41.7%	20.8%	14.6%	16.7%

Fuente: Información de campo, COMUNIDEC, febrero 2004

D: Dañada

F: En funcionamiento

y socioorganizativos en el territorio, dejan esbozada la necesidad de un plan de ordenamiento territorial, pero su implementación está estrechamente ligada a la capacidad de gestión de los gobiernos seccionales, la que se basa, entre otros elementos, en el acceso y manejo de herramientas de planificación como un catastro integrado y multifuncional, cartografía actualizada y un plan de ordenamiento territorial, tanto como el personal técnico capacitado e idóneo a los procesos de gestión territorial.

Notas

- 1 La Ley de Régimen Municipal prevé que para formar cantones deben haber no menos de 50 mil habitantes en la jurisdicción territorial, de los cuales 10 mil habitantes estarán domiciliados en la cabecera cantonal, al igual que deberá disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir los costos de operación municipal; mientras para crear parroquias se exige no menos de 10 mil habitantes en la jurisdicción territorial, de los cuales dos mil habitantes estarán domiciliados en la cabecera parroquial, además de la existencia de un centro poblado con características topográficas favorables al ensanche apropiado de la población (cfr. LRM, Art. 4 y 11, 2000, pp.: 1-3).
- 2 Cabe señalar que estas cifras son de nivel nacional y combinan información de cédulas presupuestarias de los municipios grandes, medianos y pequeños, lo que eleva significativamente el promedio nacional por los esfuerzos de los mayores municipios que efectivamente han incrementado su capacidad relativa de autogestión financiera, mientras, en la práctica, la mayoría de municipios pequeños no incrementaron su capacidad de generar ingresos propios.
- 3 Los mecanismos de financiamiento a través de Asignación Fiscal del Presupuesto del Estado son: el Fondo de Desarrollo Provincial FONDEPRO que asigna el 2% del monto total de los ingresos corrientes del Presupuesto; la Ley del 15% para Organismos Seccionales, sin considerar los ingresos por créditos externos e internos; el Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC que es el 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto anual del Estado; y el Fondo de Desarrollo de la provincia del Carchi para vialidad e infraestructura. Los mecanismos Extra presupuestario son: el Fondo de Desarrollo de la Región Amazónica que es un tributo del 2.5% sobre el total facturado de la exportación petrolera; la Ley Sustitutiva para Napo, Esmeraldas y Sucumbios basada en una tasa de 5 ctvs. de dólar por cada barril de petróleo; y el Fondo de Reinversión Petrolero que asigna a los gobiernos locales de las fronteras el 10% de los fondos que se acumulan por el aumento del precio del petróleo.
- 4 El Plan Nacional de Desarrollo de 1979 consideró por primera vez al territorio como un elemento de la planificación, implementándose algunas políticas de desa-

rrollo urbano y líneas de crédito a los municipios a través del desaparecido Fondo Nacional de Preinversión. En 1996 se creó el Ministerio del Ambiente encargado de elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes seccionales. En 1999 el Consejo Nacional de Modernización realizó la Propuesta del Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador a partir de la ley de Descentralización.

- 5 El modelo considera genéricamente al territorio, se ajusta a la actual división político administrativa con los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial; recomienda el impulso de procesos de desarrollo territorial que sirvan para optimizar recursos, afianzar las relaciones entre niveles y crear escenarios de mancomunidad o de asociaciones entre organismos subnacionales pertenecientes al régimen seccional autónomo.
- 6 En el año 2003 la Subsecretaría de Desarrollo Territorial del MIDUVI tuvo a su cargo la elaboración del Catastro Nacional en el marco del convenio bilateral entre Ecuador y España, pero la falta de decisión política para asignar los recursos de la contraparte nacional impidió que el proyecto se lleve a cabo.
- 7 Con la Ley de Descentralización la Dirección Nacional de Catastros (DINAC), entrega paulatinamente a los municipios la información de los catastros rurales, que consiste en un listado de propietarios, con ligeras nociones del espacio y una base informática limitada y desactualizada.
- 8 La oferta en la elaboración de catastros a nivel nacional se ha incrementado en los últimos años, no solo de instituciones estatales como el Instituto Geográfico Militar (IGM) que busca posicionarse en este campo, sino también de la empresa privada y ONG's; lo cual contribuye a solucionar, con visiones de largo plazo, la elaboración de los catastros que manejen datos georeferenciados a través de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) e incorporen Sistemas Integrados de Información Territorial. El incremento de la oferta posibilita la continua modernización en el manejo catastral y daría lugar a coordinar acciones para la construcción de redes territoriales de información.
- 9 El hecho de que numerosos entrevistados manifestaron recurrentemente la pertinencia de arreglar los asuntos limítrofes a nivel municipal y parroquial, puede ser indicativo de que el territorio fronterizo todavía requiere completar su malla administrativa y resolver la titularización colectiva de la tierra, como en el caso del recinto Golondrinas en el cantón Cotacachi.

CAPÍTULO 5

LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN LA FRONTERA NORTE

A primera vista, parecería que la gobernabilidad en la Frontera Norte gira sólo en torno a los temas de interés nacional relacionados con la seguridad militar, el control migratorio, el blindaje fronterizo, la política internacional, el intercambio comercial y los impactos del Plan Colombia; sin embargo, mirada de cerca, la gobernabilidad en la franja fronteriza combina la agenda nacional con las demandas básicas no resueltas en los cantones y parroquias, acumuladas por la desatención de los sucesivos gobiernos seccionales -cuestión reconocida por todas las autoridades locales entrevistadas-, que con la preeminencia estratégica que está adquiriendo la Frontera Norte frente al conflicto colombiano, se tornan en condiciones necesarias de resolver para avanzar en el fortalecimiento de la democracia local.

La mayoría de autoridades seccionales reconocen la pertinencia del manejo estratégico de la Frontera Norte, así como la importancia de reforzarla para la seguridad del país, pero algunas consideran que los efectos del conflicto colombiano son menores en sus jurisdicciones, pues factores como la violencia, incidencia militar, desplazamientos forzados e inseguridad afectan por igual al país y a la zona de frontera. El testimonio del representante del municipio de Espejo es revelador, pues parafraseando sobre los impactos de la situación del país vecino, estima que en su ciudad estos han sido bajos, hay presencia de gente vecina en pequeños poblados en busca de trabajo ocasional en plantaciones y en la construcción, pero no más; no hay hacinamientos, ni mayo-

res problemas de seguridad en la ciudad por motivo de los desplazados colombianos (cfr. COMUNIDEC, 2004: 99).

Situación que contrasta con el cantón Putumayo, en la provincia de Sucumbios, donde los impactos del conflicto fronterizo adquieren mayor relevancia debido a su relativo aislamiento geográfico, la dificultad de acceso y el abandono de sus parroquias rurales, especialmente de la cabecera parroquial Puerto El Carmen, de pequeños poblados y atracaderos como Montepa, el Palmar, La Bermeja y General Farfán localizados a las orillas de los ríos Putumayo y San Miguel, pues son sitios en los que convergen grupos familiares indígenas, mestizos y desplazados colombianos, algunos de los cuales son considerados como “zonas rojas” o puntos claves de las rutas del narcotráfico, paramilitares e insurgentes en el conflicto colombiano.

Hay otro tipo de incidencia como es la condensación de la violencia social, como acontece en la ciudad de San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas, donde los efectos del conflicto colombiano son más visibles, en palabras de un funcionario municipal:

“...nosotros como cantón y ciudad estamos sufriendo consecuencias que no salen en la prensa, ni en ninguna parte, solo sentimos los que vivimos aquí día a día, sobre todo el gobierno municipal que aunque tenga la voluntad política, si no existen los recursos, no se van a proyectar soluciones, especialmente de los servicios básicos en una ciudad que está creciendo caóticamente por la invasión y la migración del otro lado para acá” (COMUNIDEC: 31).

El hecho es que en la Frontera Norte las tensiones geopolíticas inciden de manera desigual en los cantones y parroquias fronterizas. Según el nivel de satisfacción de servicios básicos en los centros urbanos, del acceso e integración territorial en las zonas rurales, de la capacidad de los gobiernos seccionales para responder a las presiones del entorno, del nivel organizativo de la sociedad civil y en general de la existencia de condiciones que mejoren la calidad de vida, varía la intensidad de los impactos del conflicto colombiano en las localidades fronterizas ecuatorianas.

No obstante, las expectativas socioeconómicas de los pueblos y comunidades fronterizas, las presiones nacionales e internacionales sobre la Frontera Norte y el impacto diferenciado del conflicto colombiano, tienen varios puntos de encuentro que requieren manejarse para mejorar las relaciones entre las autoridades locales y la sociedad civil, al tiempo que impulsar un proceso de desarrollo fronterizo con la intervención de sus habitantes. Una agenda realista para fortalecer la gobernabilidad en la Frontera Norte pasa, por así decirlo, por el encuentro entre las demandas de las localidades, la incidencia diferenciada del conflicto colombiano y el interés nacional.

De entre los varios puntos de encuentro se señalan a continuación aspectos como el fortalecimiento institucional, incremento de la autogestión local, seguridad e integración territorial, coordinación interinstitucional y apoyo a la participación ciudadana, considerados como aspectos clave para mejorar la gobernabilidad local en la Frontera Norte.

5.1 El fortalecimiento institucional del gobierno local

Es criterio compartido entre los líderes provinciales, cantonales y parroquiales, que el reforzamiento de la Frontera Norte no debe ser una reacción a los acontecimientos del país vecino, sino un efecto de las políticas de Estado destinadas a mejorar las condiciones de vida y superación de la pobreza de sus habitantes, para lo cual se requiere mayor coordinación de las entidades de desarrollo y mejor aprovechamiento de la inversión pública.

En este esfuerzo, el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales es identificado como un eslabón clave en cualquier programa de desarrollo fronterizo. Todas las autoridades locales entrevistadas reconocieron las debilidades que tienen las entidades del gobierno seccional, así como la necesidad de fortalecer institucionalmente a los municipios. El testimonio del alcalde de la ciudad de Esmeraldas recoge el sentir de las demás autoridades locales entrevistadas:

“...deben fortalecer acá los organismos seccionales, con la finalidad que siendo nosotros los más cercanos a nuestros vecinos, los

que conocemos la vida diaria de los pobladores de los cantones, es que desde los municipios históricamente se pueden resolver los problemas, por lo que el gobierno nacional o los organismo multilaterales de crédito deben llevar adelante una línea de fortalecimiento de los organismo seccionales, particularmente de los municipios; dicho sea de paso, se está demostrando que los municipios están generando cambios importantes en nuestras comunidades” (COMUNIDEC: 5).

El fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales se lo asume teniendo como eje al municipio, el que requiere incorporar destrezas técnicas para mejorar sus vínculos con la ciudadanía, promoviendo instancias de participación ciudadana, mecanismos de planeación, programación y ejecución de actividades, instrumentos de gerencia, optimizar las finanzas seccionales y ampliar la tributación local. El fortalecimiento corporativo es necesario también para lograr mayor coordinación entre las demás instituciones públicas, especialmente con las adscritas al régimen de gobierno autónomo como los consejos provinciales y juntas parroquiales, reconociendo sus competencias, subsidiaridad y complementaridad.

Entre los funcionarios públicos de las seis provincias es recurrente la afirmación de que se requiere mejor coordinación entre los municipios y los gobiernos provinciales, pues salvo la provincias del Carchi e Imbabura donde los gobiernos provinciales son proactivos frente a los municipios y juntas parroquiales, las demás provincias no exhiben mayores vínculos entre estos dos niveles de gobierno local.

Las juntas parroquiales rurales fronterizas, al igual que la mayoría de juntas parroquiales del país son débiles, no tienen claridad en sus roles, confunden la gestión local con la ejecución de obras y el control social, por lo que también requieren fortalecerse para asumir su papel principal de vigilancia y veeduría ciudadana. Avanzar en una vinculación flexible del municipio con los niveles provincial y parroquial del gobierno local, así como en la eficiente coordinación de competencias y funciones entre las demás entidades estatales con presencia en los cantones fronterizos, es imperativo para el robustecimiento de la gobernabilidad en la Frontera Norte.

5.2 Incremento de la autogestión local

La inversión productiva es vista como una prioridad en los cantones y parroquias de la Frontera Norte, tanto en términos generales de incrementar las actividades agropecuarias, de servicios y comerciales de sus habitantes para modificar la balanza negativa del comercio binacional, robusteciendo los mercados zonales de bienes y servicios; cuanto en términos de sentar las bases del desarrollo económico local, conectando la inversión económica con la obra pública, reforzando o creando condiciones materiales para el crecimiento económico de las microregiones fronterizas. Aunque todavía no de manera diáfana, los gobiernos locales empiezan a verse a sí mismos como instancias facilitadoras de entornos territoriales favorables para el crecimiento económico en la Frontera Norte.

Es un criterio compartido por todas las autoridades municipales entrevistadas, que la expansión económica en la frontera necesariamente requiere de la inversión pública y privada en obras de infraestructura productiva y social, pues el dinamismo de los mercados zonales se apoya en caminos y vías de calidad, en los centros poblados con alcantarillado sanitario, agua potable, energía eléctrica y equipamiento; muchas de las actividades agropecuarias no se amplían por falta de inversión, por lo que la producción agrícola se queda con los intermediarios, pues no hay centros de acopio ni plantas procesadoras en las localidades, con lo que los bajos precios de los productos agrícolas no justifican ni siquiera el mantenimiento de las cosechas, comentó uno de los entrevistados.

Es una percepción ampliamente compartida por autoridades y líderes locales, que en la Frontera Norte las actividades económicas requieren de condiciones mínimas, no se puede pensar en el crecimiento económico si no se resuelven las necesidades básicas. De manera particular los municipios de las provincias amazónicas y Esmeraldas recurrentemente identifican al ecoturismo como un “nicho de mercado”, pues se considera que el bosque tropical y las culturas indígenas o ancestrales allí asentadas tienen ventajas naturales comparativas, las que en condiciones materiales adecuadas, pueden transformarse en ventajas competitivas que potencien la economía local. Para estas autoridades municipales el ecoturismo tiene el potencial de constituirse

en un “nicho de mercado” si se dispone de la infraestructura básica, en opinión del vicealcalde de Tena:

“... nosotros dijimos que en el norte el centro de la estrategia de desarrollo es el ecoturismo, pero hay otras demandas que son ejes transversales: sin vialidad no hay desarrollo turístico, no se pueden aprovechar las bondades de la amazonía, sin saneamiento ambiental no podemos hablar de suelo turístico, sin infraestructura tampoco podemos hablar de ecoturismo; necesitamos atacar todos estos aspectos y ahí sí podremos desarrollar el aspecto artesanal, para que se lleve adelante el ecoturismo. Así entendemos nosotros el aspecto productivo” (COMUNIDEC: 181).

En la Frontera Norte la inversión productiva junto con la obra pública pueden crear condiciones para el dinamismo económico local y una base material para mejorar la tributación municipal, especialmente entre los municipios amazónicos y esmeraldeños donde el incremento de la tributación no se resuelve solamente mejorando las finanzas municipales, para lo cual transparentar los catastros es un paso importante, sino sobre todo promoviendo condiciones materiales para el desarrollo de la economía en el territorio, en busca de autogestión económica.

5.3 Seguridad e integración del territorio

Una tercera percepción compartida por las autoridades entrevistadas, es que una adecuada gestión territorial en las jurisdicciones subnacionales contribuye a robustecer la seguridad en la franja fronteriza, pues si bien cada una de las provincias y municipios tienen demandas territoriales específicas, todas comparten una tendencia de desconexión entre las zonas urbanas y rurales, déficits de servicios básicos derivados del crecimiento demográfico y la expansión urbana en las capitales provinciales y en numerosas cabeceras cantonales, concentración de la inversión pública en las áreas urbanas y descuido de las zonas rurales, cuestiones que demandan el ordenamiento del territorio cantonal.

Para revertir esta tendencia, se considera necesario incorporar o mejorar los mecanismos municipales de acceso a información territorial, útiles para apoyar la toma de decisiones gubernamentales, que permitan implementar políticas públicas con alcance cantonal y avanzar en el ordenamiento del territorio. Entre estos mecanismos, numerosas autoridades locales y funcionarios municipales ven en el catastro multifinlatario una herramienta útil para racionalizar las inversiones territoriales y los servicios municipales, aunque su actualización enfrenta la resistencia de la población que identifica esta palabra con el incremento de tributos, impuestos y tasas municipales.

Un testimonio ilustrativo es del municipio de Espejo que ve en el catastro una herramienta para regular los servicios municipales, las intervenciones agropecuarias, las reservas ecológicas, las cuencas hidrográficas y el manejo ambiental para asegurar la provisión de agua en el marco del plan estratégico cantonal; es decir, es considerado como una herramienta con múltiples propósitos que van más allá de recolectar información con fines tributarios, pues tiene alcances para racionalizar las inversiones y servicios públicos en el territorio cantonal. En palabras del alcalde:

“si tenemos un inventario de todos nuestros bienes, nosotros vamos a desarrollar mejor, por ejemplo, si se como está la situación de las habas, si conozco cuántos son los beneficiarios, si se cómo funciona el sistema, si se la situación de alcantarillado, si se cuántos barrios tienen la cobertura de electrificación, si se cómo está la cobertura de recolección de basura y desechos sólidos, yo sé que voy a funcionar mejor; y ese es el principal objetivo de la actualización catastral” (COMUNIDEC: 96).

El fortalecimiento de la seguridad en la Frontera Norte pasa por la integración de las jurisdicciones cantonales, desde una perspectiva del ordenamiento territorial, para lo cual el manejo y actualización de los catastros multifinlatarios devienen en herramienta central, en tanto estén al servicio de las decisiones consensuadas entre gobernantes y sociedad civil, así como técnicamente al alcance de los funcionarios municipales. Sin embargo, los catastros deben ser insumos de una propuesta de

ordenamiento territorial cantonal, que progresivamente enlace a las microregiones y a la región en su conjunto al territorio nacional.

5.4 Complementaridad y coordinación interinstitucional

Las provincias y cantones fronterizos tienen crecientes demandas sociales insatisfechas que en un contexto de conflicto tienden a agudizarse, por lo que las iniciativas entre las distintas entidades del gobierno provincial, municipal y parroquial requieren de complementariedad en cuanto a políticas, planes y actividades; al tiempo que los municipios frente a los demás entidades del gobierno precisan de mayor coordinación en las intervenciones sectoriales en perspectiva descentralizada. Los mejores vínculos que se puedan establecer entre los gobiernos seccionales entre sí y con las otras delegaciones fronterizas del Gobierno Central, son condición necesaria para la gobernabilidad democrática local.

Es una postura compartida por casi todas las autoridades locales entrevistadas, que entidades como UDENOR y CON-NOR son necesarias para implementar las políticas de alcance regional en la franja fronteriza, en busca de equilibrar los desiguales desarrollos provinciales y cantonales, pero al mismo tiempo, consideran que dichas entidades requieren mayor coordinación de sus inversiones, prioridades y acciones con los gobiernos seccionales, para superar conjuntamente la superposición de competencias y el parcelamiento de intervenciones sectoriales que caracteriza a la función pública en la Frontera Norte.

De la misma manera, estiman que se requiere consolidar los vínculos con las juntas parroquiales rurales, a quienes las autoridades locales reconocen su estatuto de autonomía dentro de la jurisdicción cantonal, sin embargo, dado que no disponen de los recursos materiales y económicos para su funcionamiento, se estima que no tienen mayor incidencia; en la práctica, muchas veces las juntas parroquiales funcionan por la decisión de las autoridades provinciales o cantonales que les entregan recursos. Con las juntas cabe avanzar en la complementariedad de roles, diferenciando su función de control y veeduría ciudadana con la de prestación de servicios e inversión pública que corresponde a los otros niveles del gobierno local.

Una muestra de avanzar en dirección a la coordinación institucional entre los diferentes niveles del gobierno seccional, es el de la Prefectura de la provincia de Imbabura que está involucrando a municipios y juntas parroquiales en iniciativas compartidas, según lo expresa el prefecto provincial de Imbabura:

“Mantenemos convenios con todos los municipios para hacer trabajos conjuntos, eso da la medida. Nosotros aportamos a las juntas parroquiales por decisión nuestra, les damos un aporte mensual para que puedan funcionar administrativamente, porque la Ley si bien creó las juntas parroquiales pero no tienen absolutamente nada, entonces acá apoyamos por la coordinación que mantenemos con las juntas parroquiales; nosotros trabajamos con todas las organizaciones, nuestra planificación no va desde aquí, viene desde abajo, esa es la diferencia” (COMUNIDEC: 233).

Una mayor integración y corresponsabilidad en la gestión pública entre el municipio y el gobierno provincial y las delegaciones gubernamentales, al tiempo que mejore la capacidad de control social y veeduría ciudadana de las juntas parroquiales, se impone como condición de gobernabilidad en la Frontera Norte.

5.5 Apoyo a la participación ciudadana

Un sentimiento generalizado entre todos los líderes y lideresas entrevistadas es que las intervenciones gubernamentales en la Frontera Norte requieren del respaldo ciudadano, de manera que tengan legitimidad, al tiempo que los servicios e inversiones públicas contribuyan a incrementar la satisfacción de la ciudadanía frente a los acciones del gobierno local. Mientras más cercanía haya entre las decisiones públicas, los servicios, las inversiones y la ciudadanía, mayor es la credibilidad de los gobiernos locales.

En la Frontera Norte hay numerosas iniciativas de participación ciudadana en la mayoría de cantones y provincias, unas más cercanas a los gobiernos locales y otras distantes de ellos, pero todas convergen en

la necesidad de impulsar formas de cogestión público-privada en los servicios públicos. La opinión generalizada de las personas entrevistadas es que la participación social no debe ser asumida únicamente como una manera de reducir los costos de los servicios con la contribución de los usuarios, o solamente para ejercer la vigilancia social de las inversiones públicas; consideran que la participación al tiempo que involucra ambos aspectos, también debe procurar que la gente intervenga en las decisiones públicas que afectan su vida, enfatizó uno de los entrevistados.

La experiencia del municipio de Cascales revela la preocupación de las autoridades locales por la participación ciudadana, según su alcalde:

“Hemos trabajado mucho en el tema de participación ciudadana, la democratización es una fortaleza que permite a la gente participar en las propuesta institucionales, que se involucre en los proyectos; el municipio promueve que la gente participe, antes no había esa posibilidad, no se participaba, ahora se participa en la decisión de las obras para las comunidades. Hemos avanzado en la participación ciudadana, en el proceso participativo aquí deciden vigilar y dar seguimiento al presupuesto municipal; el problema más bien es que no hay suficientes recursos para tantas ideas y propuestas que salen con la participación” (COMUNIDEC: 167).

En suma, incrementar la participación ciudadana es una aspiración compartida por las autoridades locales, las organizaciones cívicas y la población que requiere de cauces institucionales adecuados, precisa además que los municipios y juntas parroquiales tengan apertura a la ciudadanía y espacios permanentes de comunicación, decisión conjunta y cogestión pública. Profundizar e institucionalizar la participación social requiere, a más de su reconocimiento público, del fortalecimiento del gobierno local y la consecuente modernización de las estructuras municipales como condición para la gobernabilidad democrática local.

CAPÍTULO 6

RECOMENDACIONES

Con base en el estudio se proponen las siguientes recomendaciones para las políticas públicas de intervención en la Frontera Norte del país, en busca de crear condiciones favorables para el ejercicio de una gobernabilidad democrática local.

a) **Recomendaciones generales**

- ◆ Adoptar un enfoque de región o al menos de micro regiones que permita enlazar los procesos societales y las iniciativas de mancomunidad parroquial, municipal y provincial en marcha, para corregir y compensar los desarrollos desiguales de los cantones de costa, sierra y amazonía de la Frontera Norte.
- ◆ Juntar los temas de interés nacional de seguridad y control fronterizo con las agendas de los gobiernos seccionales, en función de un desarrollo local fronterizo que apunte a satisfacer las necesidades de servicios básicos e infraestructura productiva de sus habitantes, junto con el interés de seguridad fronterizo.
- ◆ Implementar políticas públicas regionales y locales con carácter de Estado, y no promover intervenciones reactivas a los momentos de agudización del conflicto colombiano.
- ◆ Reconocer las diversas experiencias y tendencias sociales que existen en el territorio, para buscar su potenciación, convergencia y desarrollo, con lo cual, el proceso adquiriría una gran legitimidad interna.

b) Recomendaciones para fortalecer el rol de los municipios

- ♦ Desarrollar técnicamente la capacidad institucional de los municipios para procesar y responder a las presiones sociales y las demandas del entorno, dotando a su personal de las destrezas, tecnologías y métodos participativos para que su gestión pública logre credibilidad en la ciudadanía.
- ♦ Ampliar la base tributaria municipal mejorando las recaudaciones junto con el impulso a las inversiones y obra pública, para crear bases materiales de desarrollo local, concentrando los esfuerzos institucionales en mejorar la capacidad de gestión financiera municipal y reducir el gasto corriente.
- ♦ Incorporar metodologías de ordenamiento territorial apoyados en sistemas catastrales, con tecnologías al alcance de los funcionarios municipales y en proporción realista a su tamaño y capacidad operativa.
- ♦ Extender y profundizar los vínculos del municipio con las iniciativas participativas en marcha y en general con las organizaciones de la sociedad civil, a través de compromisos mutuos que vayan más allá de la planificación, esto es, acuerdos en la acción colectiva.
- ♦ Fortalecer institucionalmente a las juntas parroquiales como entidades de control social y veeduría ciudadana frente a la inversión y obra pública en los territorios rurales.

c) A nivel de la sociedad civil

- ♦ Fortalecer la capacidad de acción pública de las organizaciones sociales, asumiendo compromisos de cogestión con los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos.
- ♦ Desarrollar iniciativas de emprendimiento económico que potencien su capacidad de autogestión, como condición de implementación de políticas subsidiarias en la localidad.
- ♦ Incorporar destrezas y procedimientos de gestión, contratación e implementación de proyectos públicos, para aprender cómo funciona en la práctica la dimensión pública para actuar junto con los gobiernos locales.
- ♦ Pasar, de propuestas solamente reivindicativas a la generación de políticas públicas, que les permitan inscribir sus propuestas en la dinámica regional, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

CAPÍTULO 7

CONCLUSIÓN

La Frontera Norte del Ecuador concita la atención desde diferentes ámbitos, pues allí convergen aspectos de geopolítica internacional, diplomacia, economía regional, seguridad militar, control fronterizo, junto con aspectos de desarrollo local y bienestar colectivo. En el centro de esta convergencia están los gobiernos locales, principalmente municipales, por lo que el análisis de las condiciones de gobernabilidad cantonal y parroquial deviene crucial en la comprensión y sobre todo en la intervención pública en la Frontera Norte, para asegurar calidad de vida a la población junto con mejores condiciones de paz y bienestar.

De ahí que la Frontera Norte tiene importancia estratégica, no obstante es una zona relativamente descuidada en la atención gubernamental en los últimos años, situación que en condiciones de agudización del conflicto fronterizo adquiere mayor relevancia. La opinión pública nacional ha levantado una agenda para la frontera en torno a la seguridad militar, el control migratorio y la diplomacia; la que se junta con las acciones de los gobiernos provinciales y cantonales fronterizos que han emprendido numerosas iniciativas de desarrollo local, en busca de robustecer la franja fronteriza con la inversión pública, la prestación de servicios básicos y el fomento productivo.

El interés nacional en la Frontera Norte y las agendas de los gobiernos locales fronterizos tienen cinco puntos de encuentro: el fortalecimiento institucional, el incremento de la autogestión local, la seguridad e integración territorial, una mayor y mejor coordinación interinstitucional y el apoyo a la participación ciudadana, considerados co-

mo elementos claves para la gobernabilidad local en la frontera. Estos puntos de encuentro pueden contribuir a conformar un cuadro de orientaciones para la implementación de políticas públicas que vigoricen los procesos societales en marcha en la frontera.

La franja fronteriza encierra una riqueza ambiental, junto con una importante pluralidad étnica, tiene un adecuado balance rural-urbano y en ella convergen propuestas ciudadanas e iniciativas gubernamentales que argumentan suficientemente sobre su potencialidad de constituirse en una región. Los diversos procesos participativos que en estas provincias y cantones se están implementando, ratifican la vocación de sus habitantes y autoridades por la colaboración en la gestión del desarrollo local.

Sin embargo, los gobiernos locales de la Frontera Norte, principalmente municipales, adolecen de debilidad institucional y de una marcada dependencia económica del presupuesto estatal, por lo que requieren modernizarse en dirección a transformarse en facilitadores del crecimiento económico y el desarrollo socio político de la zona, por lo que una estrategia de apoyo en la frontera pasa por el robustecimiento de la capacidad institucional de los municipios y juntas parroquiales, para que éstos se constituyan en efectivos gobiernos democráticos en la localidad.

Finalmente, también se precisa de un vigoroso fortalecimiento de la sociedad civil y de sus procesos en marcha. Al tiempo que se refuerzan los vínculos entre organizaciones, el acceso a la información, la capacidad de gestión y la cultura democrática, se requiere un amplio programa de capacitación del capital humano, en el que particular relevancia adquiere la incorporación de los grupos excluidos en la toma de decisiones públicas y una redoblada promoción de los más vulnerables.

Como otras opiniones han señalado, la Frontera Norte ecuatoriana más que un tema de intervención militar, es un asunto eminentemente de desarrollo humano y social, a más de políticas de Estado binacional hay que buscar satisfacer las demandas sociales acumuladas que apunten al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que en ella habitan; la seguridad es necesaria, pero más aún lo es el desarrollo local de esta franja del país.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR

- 2004 Estadísticas sobre solicitantes de refugio y refugiados en el Ecuador, 2000-2003

Asamblea Biprovincial Sucumbíos-Orellana

- 2003 Diálogo entre PETROECUADOR, ECORAE, UDENOR, Autoridades provinciales y sociedad civil, por el desarrollo humano sustentable de Sucumbíos”, marzo 2003.

Castillo, Bolívar y Rafael León

- S/F El Desarrollo de la Región Sur del Ecuador, PREDESUR, S/F.

Comité de Coordinación Interinstitucional

- 2003 Agenda de Conservación y Desarrollo de la Región Norte de Esmeraldas, San Lorenzo.

COMUNIDEC

- 2004 Entrevistas realizadas en el estudio sobre gobernabilidad local: estado de situación en la frontera 2004 norte, enero-febrero, COMUNIDEC, Quito.

Corporación de Estudios y Publicaciones

- 1998 Constitución Política de la Republica del Ecuador, 1998, Quito

Chauvín Salwa, Osejo Nelly y Pérez Ramiro:

- 2003 Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 1996-2001, Cuadernos de Trabajo No 131, Banco Central del Ecuador.

DAI

- 2002 Alternativas Productivas en la Frontera Norte del Ecuador 2002, Development Alternatives, Inc. (DAI)

ECOCIENCIA

- 2003 Mapa de Areas Especiales de Manejo, ECOCIENCIA, 2003

ECORAE

- S/F Desafíos de la Amazonía, ECORAE

Foro ONG's Internacionales

- 2003 Las ONG's Internacionales en Ecuador, Reporte 2002, Quito Ecuador

Foro Regional

- 2002 Foro de la Cumbre Ecológica de la Zona Norte de Esmeraldas, San Lorenzo 13 - 14 - 15 de Noviembre, San Lorenzo, Esmeraldas

Fundación HEIFER Ecuador

- 2002 Las Capacidades de las Organizaciones Indígenas y Afroecuatorianas de Segundo y Tercer Grado: Resultados del Censo de Entidades Ejecutoras de PRODEPINE e Índice de Fortalecimiento Institucional, PRODEPINE, Fundación HEIFER, Quito.

FUNDAGRO

- 1998 Informe Final de Actividades del Proyecto Manejo de Recurso, Carchi, Ecuador, 1996-1998

Gobierno Colombiano

- 2000 Plan Colombia, www.plancolombia.gov.co

Gobierno Municipal de Tulcán

- S/F Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal, Construyendo el Futuro con Participación y Transparencia, Gobierno Municipal de Tulcán 2000 - 2004, AME, Tulcán

Gobierno Municipal del Cantón San Lorenzo del Pailón

- 2003 Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal 2002 - 2012, Gobierno Municipal del Cantón San Lorenzo de Pailón Administración 2000 - 2004, San Lorenzo de Pailón

Gobierno Provincial de Imbabura

- 2003 Plan de Desarrollo estratégico 2002 / 2015, Ibarra Ecuador

GTZ

- 2000 Estadísticas Fiscales del Ecuador: Nacionales, Provinciales y Cantonales, No 1, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador.

INEC

- 2002 Areas cantonales, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001, Quito.

INEC

- 2002 Difusión de Resultados Definitivos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2001, Quito.

Ley de Régimen Provincial, Legislación conexas, Corporación de Estudios y

- 2000 Publicaciones, Ecuador.

Ley de Régimen Municipal y legislación conexas, Corporación de Estudios y

- 2000 Publicaciones, Ecuador.

Manguashca, Juan

- 1994 Historia y Región en el Ecuador, 1830 - 1930, FLACSO, CCEN, Quito

MOP - Ministerio de Obras Públicas

- 2003 Estadísticas de Transporte en el Ecuador, MOP - Dirección de Planificación - Departamento de Estadística, Quito

Ramón, G. y Torres Dávila, V.H.:

- 2004 El Desarrollo Local en el Ecuador: Histotria, Actores y Métodos, COMUNIDEC, Editorial Abya Yala, Quito.

REGAL

- 2003 Informe Final de Consultoría, Plan Estratégico de Desarrollo del Turismo en la Región Norte de Esmeraldas, REGAL - Red Asesora de Gestión Ambiental y Desarrollo Local, Quito

Sistema de Información Municipal:

- 2004 Información financiera de entidades, Dirección de Análisis Estadístico, Banco del Estado, Quito.

SICA, INEC, MAG

- 2002 Censo Agropecuario 2001, Resultados Provinciales y Cantonales, Quito

USAID

- 2003 Ecuador Northern Border Development - Strategic Objective, Approved February 2003, USAID

ANEXOS

ANEXO No. 2

Productores e instrucción por cantones

CANTÓN	TOTAL	SEXO		NIVEL DE INSTRUCCIÓN FORMAL (1)							Secun+Super	%	Calificación
		Masculino	Femenino	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Superior	Superior				
Quijos	433	360	73	16	261	106	50	156	36.027714	Alta escolaridad			
Muisne	1,429	1,274	156	215	808	255	152	407	28.481456	Alta escolaridad			
Esmeraldas	2,062	1,801	261	351	1,127	344	240	584	28.322017	Alta escolaridad			
Putumayo	505	451	54	60	330	101	14	115	22.772277	Mediana escolaridad			
Gonzalo Pizarro	540	477	63	32	386	95	27	122	22.592593	Mediana escolaridad			
Tena	2,379	2,055	324	394	1,457	453	75	528	22.194199	Mediana escolaridad			
Atacames	854	684	169	94	577	94	89	183	21.428571	Mediana escolaridad			
Antonio Ante	2,966	2,320	646	344	2,018	370	234	604	20.364127	Mediana escolaridad			
Aguarico	239	214	25	49	142	44	4	48	20.083682	Mediana escolaridad			
Quimindé	6,025	5,275	750	850	3,969	852	354	1,206	20.016598	Mediana escolaridad			
Espejo	1,514	1,240	273	92	1,128	194	99	293	19.352708	Mediana escolaridad			
El Chaco	601	453	148	44	445	67	45	112	18.635607	Mediana escolaridad			
Sucumbios	301	236	65	17	227	45	11	56	18.604651	Mediana escolaridad			
Bolivar	2,578	2,200	378	101	2,043	329	105	434	16.834756	Mediana escolaridad			
Carlos Julio Arosemena Tola	369	328	41	43	264	51	11	62	16.802168	Mediana escolaridad			
Archidona	1,333	1,234	99	242	880	172	39	211	15.828957	Mediana escolaridad			
Tulcan	3,127	2,640	487	63	2,582	306	176	482	15.414135	Baja escolarización			
Loreto	1,104	1,042	62	162	779	145	17	162	14.673913	Baja escolarización			
Rioverde	1,422	1,191	231	219	997	158	48	206	14.486639	Baja escolarización			
Montúfar	2,811	2,336	475	87	2,320	267	138	405	14.407684	Baja escolarización			

Montúfar	2811	2336	475	87	2320	267	138	405	14.407684	Baja escolarización
Mira	2352	1926	427	304	1722	240	87	327	13.903061	Baja escolarización
San Pedro de Huaca	478	400	78	7	408	60	3	63	13.179916	Baja escolarización
San Lorenzo	1.465	1.284	181	364	910	132	58	190	12.969283	Baja escolarización
Orellana	2061	1895	165	302	1491	200	67	267	12.954876	Baja escolarización
Cascales	524	488	35	89	369	62	3	65	12.40458	Baja escolarización
Eloy Alfaro	2.756	2.250	506	439	1.980	293	44	337	12.227866	Baja escolarización
Joya de los Sachas	2559	2244	315	322	1958	253	26	279	10.902696	Baja escolarización
Shushufindi	2240	2012	229	272	1755	173	41	214	9.5535714	Baja escolarización
Ibarra	7476	5789	1687	1634	5141	397	305	702	9.3900482	Baja escolarización
Lago Agrio	3391	3082	309	320	2771	234	66	300	8.8469478	Baja escolarización
Otavalo	12686	9310	3376	5435	6146	693	412	1105	8.7103894	Baja escolarización
Pimampiro	2046	1732	315	214	1665	130	37	167	8.1622678	Baja escolarización
Cotacachi	6069	4747	1322	1740	3864	282	183	465	7.6618883	Baja escolarización
San Miguel de Urcoquí	2543	2012	531	441	1909	105	88	193	7.5894613	Baja escolarización
Cuyabeno	397	345	52	72	295	21	8	29	7.3047859	Baja escolarización
TOTAL	81635	67327	14308	15430	55124	7723	3356	11079		
PORCENTAJES		82.4732	17.526796	18.90121	67.52496	9.460403	4.1109818	13.5713848		

ANEXO No. 3

Cantones y crédito por UPA

CANTÓN	TOTAL	FUENTE PRINCIPAL DEL CRÉDITO OBTENIDO							DESTINO PRINCIPAL DEL CRÉDITO					
		Banco privado	Banco Nacional de Fomento	Cooperativa de ahorro y crédito	Empresa procesadora	Prestamista (Chulquero)	Familiar	Fundación u ONG	Otra fuente	Producción de cultivos	Compra de ganado	Maquinaria agropecuaria	Sistema de riego	Otro destino
Tulcán	464	36	124	192		38	44		22	291	123			48
Bolivar	256	46	76	80		16		11	20	221				22
Espino	188	22	63	74			13		5	114	60	4		10
Mira	300	31	107	104		25	4	9	11	188				46
Montufar	379	60	143	120		30	5		3	221	111			30
San Pedro de Huaca	78	8	36	23						43	27			8
Esmeraldas	152	7	131							15	98			38
Eloy Alfaro	58	7						39		46	3			
Muisne	81	7	49					4		17	34			
Quinipe	351	7	172	20	29			10	11	195	113			
San Lorenzo	24							13			9			
Atacames	45	13	17	3				8	4*		21			
Riverde	41									13	25			3
Ibarra	315	82	79	44	22		19	44	17	164	93			55
Antonio Ante	160	23	15	111					8	68	17	32	32	11
Coacachi	282	67	56	121				23		109	94			79
Otavalo	131	30	5	40	5			28	16	70	29			29

ANEXO No. 4
Cantones y maquinaria e instalaciones

	Tractores	Vehículos	Cosechadoras	Sembradoras	Fumigadoras	Invernaderos	Empacadoras	Sifos	Tendales
Carchi	160	585	14	13	2786	25			
Carchi	88	207	24		1165	73		5	
Carchi	78	934	12		3422				14
Carchi	71	386	5		2477	76			
Carchi	70	319	7		1807	17	4		
Carchi	7	159			709				
Esmeraldas	115	963	7	24	3809		87	25	3298
Esmeraldas	43	437			275				19
Esmeraldas	37	215			400				16
Esmeraldas	26	314		3	838		38		108
Esmeraldas	18	900			410				40
Esmeraldas	14	76			351				25
Esmeraldas	7	85			487				45
Imbabura	186	458	28	20	2867	88	5	15	105
Imbabura	113	289	6	7	1645	164	7	3	106
Imbabura	109	183	28		1473	56	16	8	16
Imbabura	70	315	12	13	1079	121		5	22
Imbabura	46	269	5	7	1020	105		9	50

Imbabura	Pimampiro	31	184	40		1598	126			9
Napo	Tena	39	120			737				88
Napo	Archidona	18	43			756				
Napo	El Chaco	5	80			744	15			
Napo	Carlos Julio Arosemena Tola	3	19			131				
Napo	Quijos		74			307	66			
Sucumbíos	Shushufindi	7	94			1216			8	279
Sucumbíos	Lago Agrio		145			1477			98	786
Sucumbíos	Gonzalo Pizarro		17			241			33	56
Sucumbíos	Putumayo		17			205			20	81
Sucumbíos	Sucumbíos		35			265				
Sucumbíos	Cascales		11			144			20	108
Sucumbíos	Cuyabeno		8			190			37	107
Orellana	Orellana	33	104			725				245
Orellana	Aguarico		5			14				
Orellana	Joya de los Sachas		167			1256				273
Orellana	Loreto		45			503				
TOTAL		1394	8262	188	87	37529	932	157	286	5896
		1.7076	10.1207	0.23029338	0.10657194	45.9717033	1.141667177	0.1923195	0.35	7.22239

ANEXO No. 5

Producción pecuaria por microregiones y cantones de la región

PROVINCIA	CANTON	MICROREGION SIERRA: CARCHI-IMBABURA									
		Vacunos	Leche lt.	Porcinos	Ovinos	Caballar	Cuyes/Conejos	Gallinas campo	Pollos planteles	Huevos	
Carchi	Tulcán	35246	53071	5010	546	2675	33268	30241	0	31556	
Carchi	Montufar	27120	65824	4392	513	2313	27741	26420	0	27852	
Carchi	Espejo	10855	23041	1483	1399	1030	10107	7395	0	6361	
Carchi	Mira	9424	8559	2518	1920	1920	6581	17327	35882	402495	
Carchi	Bolivar	6787	8037	1792	437	1150	28575	15770	222267	435854	
Carchi	San Pedro de Huaca	4352	10283	629	374	374	5495	5325	38	4605	
Imbabura	Ibarra	29409	32580	9918	10882	4392	42128	57636	938200	43276	
Imbabura	Ovalo	24370	21941	13951	16079	1165	81263	67706	60	45369	
Imbabura	Cotacachi	23139	12674	7919	3444	4167	28773	58487	9650	42039	
Imbabura	San Miguel de Urcuquí	16277	10926	2964	96	3747	7652	16473	294896	417484	
Imbabura	Pimampiro	8563	7923	2082	1593	1575	19294	18178	0	16652	
Imbabura	Antonio Ante	3299	60.506	3393	798	205	40600	13252	43452	115323	
SUBTOTAL		198841	254919.51	56051	35787	24713	331477	334210	1544445	1588866	
MICROREGION AMAZONICA: SUCUMBIOS-NAPO-ORELLANA											
Napo	Archidona	13142	6040	235	132	1406	114	16253	9034	14962	
Napo	El Chaco	13135	14686	819	441	1031	1693	9279	1814	7766	
Napo	Quijos	11028	11077	697	316	934	1108	5215	1705	0	
Napo	Tena	10991	3967	1595	59	2146	445	47224	3442	0	
Napo	Carlos Julio Arosemena	2688	706	608	54	486	447	6269	4081	3955	
Sucumbios	Lago Agrio	20347	8922	6626	864	4082	3989	79594	18799	50404	

Sucumbios	Shushufindi	15857	8395	5250	368	2966	3228	64726	71	37525
Sucumbios	Loñzaño	3807	2344	416	74	519	814	8719	54	4890
Sucumbios	Pizarro	3468	1191	822	130	321	414	11634	1141	7345
Sucumbios	Putumayo	2728	842	808	119	365	616	9862	311	6035
Sucumbios	Cuyabeno	1754	1850	348	80	196	2842	3157	71	1539
Sucumbios	Sucumbios	1631	704	883	130	548	627	12451	329	7173
Orellana	Cascales	12411	5309	3032	56	1685	1244	45547	659	39328
Orellana	Orellana	762	90	351	0	10		7909		4209
Orellana	Aguarico	18443	10116	4482	301	2852	1596	70703	60	43125
Orellana	Joya de los Sachas	4326	2292	880	52	1126	164	25516	3985	23847
SUBTOTAL		136518	78531	27852	3176	20673	19341	424058	45556	252103
MICROREGION COSTA: ESMERALDAS										
Esmeraldas	Quinindé	78542	28318	15617	783	12256	938	116870	43173	76083
Esmeraldas	Rioverde	32587	11405	6240	95	3713	349	28363	2811	14434
Esmeraldas	Esmeraldas	31134	16764	6375		3861	124	48705	494	27402
Esmeraldas	Eloy Alfaro	25533	10035	4396	15	1637	63	23546	0	13668
Esmeraldas	Muisne	24585	10961	3785		2572	46	20860	100	9884
Esmeraldas	Atacames	19363	5388	2655	78	1563	0	16540	2097	8954
Esmeraldas	San Lorenzo	7640	940	2208	58	470	94	12905	2025	6787
SUBTOTAL		219384	83811	41276	1029	26072	1614	267789	50700	157212
TOTAL		554743	417261.51	125179	39992	71458	352432	1026057	1640701	1998181

ANEXO No. 6

Clasificación de cantones por número y área de zonas especiales

PROVINCIA	CANTON	Número Áreas Especiales manejo	Porcentaje del área cantonal	Grado interés ecológico oficial	Puntaje
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	2	70	4	Muy Alto
Esmeraldas	San Lorenzo	4	50	4	Muy Alto
Sucumbios	Cuyabeno	1	85	4	Muy Alto
Imbabura	Cotacachi	5	40	4	Muy Alto
Napo	Archidona	6	75	4	Muy Alto
Napo	El Chaco	5	90	4	Muy Alto
Napo	Quijos	4	90	4	Muy Alto
Napo	Tena	5	40	4	Muy Alto
Orellana	Aguarico	1	50	4	Muy Alto
Orellana	Loreto	3	40	4	Muy Alto
Sucumbios	Putumayo	1	40	3	Alto
Esmeraldas	Atacames	1	40	3	Alto
Esmeraldas	Muisne	1	40	3	Alto
Esmeraldas	Esmeraldas	2	10	3	Alto
Sucumbios	Lago Agrio	2	8	3	Alto
Sucumbios	Cascales	2	30	3	Alto
Sucumbios	Sucumbios	2	20	3	Alto
Imbabura	Pimampiro	3	20	3	Alto
Orellana	Orellana	3	40	3	Alto
Carchi	Espejo	1	15	2	Medio
Carchi	Tulcán	1	8	2	Medio
Sucumbios	Shushufindi	1	25	2	Medio
Esmeraldas	Eloy Alfaro	1	30	2	Medio
Carchi	San Pedro de Huaca	1	15	2	Medio
Esmeraldas	Rioverde	1	8	2	Medio
Carchi	Montufar	1	15	2	Medio
Esmeraldas	Quinindé	1	25	2	Medio
Imbabura	Ibarra	1	10	2	Medio
Imbabura	Otavalo	1	8	2	Medio
Imbabura	San Miguel de Urququí	1	10	2	Medio
Napo	Carlos Julio Arosemena Tola	1	30	2	Medio
Carchi	Mira	0	0	1	Bajo
Carchi	Bolívar (de Carchi)	0	0	1	Bajo
Imbabura	Antonio Ante	0	0	1	Bajo
Orellana	Joya de los Sachas	1	5	1	Bajo

Fuente: Mapa de cantones, bosques protectores y Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, ECOCIENCIA, SIIESE, INFOPLAN, Almanaque Electrónico Ecuatoriano
Elaboración: COMUNIDEC

ANEXO No. 7

CANTONES Y ETNICIDAD: Indígenas, negros y blanco-mestizos

Provincia	Cantón	TOTAL INDÍGENAS	% INDÍGENAS	NEGROS	% NEGROS	BLANCO-MESTIZOS	% BLANCOMESTIZOS	TOTAL	Nombre nacionalidades Indígenas	Etnicidad
Napo	Archidona	13390	72.18	23	0.12	5138	27.7	18531	Kichwas	Predominantemente indígena
Napo	Tena	23154	50.33	51	0.11	22802	49.56	46007	Kichwas	Equilibradamente mestiza e indígena
Imbabura	Oiavalo	42798	47.45	200	0.22	47190	52.32	90188	Kichwas	Equilibradamente mestiza e indígena
Napo	Carlos Julio Arosemena Tola	1042	35.41	2	0.07	1899	64.53	2943	Kichwas	Mestiza con gran presencia indígena
Imbabura	Cotacachi	12785	34.35	426	1.14	24004	64.5	37215	Kichwas	Mestiza con gran presencia indígena
Orellana	Aguarico	1515	32.52	0	0	3143	67.48	4658	Kichwas, Huao	Mestiza con gran presencia indígena
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	1516	21.77	41	0.59	5407	77.64	6964	Kichwas, Cofán	Mestiza con gran presencia indígena
Orellana	Loreto	2864	21.27	0	0	10598	78.73	13462	Kichwas	Mestiza con gran presencia indígena
Sucumbios	Cascales	1530	20.65	47	0.63	5832	78.72	7409	Kichwas, Cofán, Shuar	Mestiza con gran presencia indígena
Sucumbios	Putumayo	1149	18.62	193	3.13	4829	78.25	6171	Kichwas	Mestiza con gran presencia indígena
Imbabura	Antonio Ante	5822	16.15	102	0.28	30129	83.57	36053	Kichwas	Mestiza con presencia indígena
Orellana	Orellana	5459	12.99	2500	5.95	34051	81.05	42010	Kichwas, Huao, shuaras y kichwas migrantes de la sierra	Mestiza con presencia indígena y negra
Imbabura	Pimampiro	1680	12.97	416	3.21	10855	83.82	12951	Kichwas	Mestiza con presencia indígena
Esmeraldas	Eloy Alfaro	4168	12.48	19088	57.14	10147	30.38	33403	Chachis, Epera	Predominantemente afroecuatoriana
Napo	El Chaco	720	11.74	8	0.13	5405	88.13	6133	Kichwas	Mestiza con presencia indígena
Sucumbios	Shushufindi	3052	9.48	192	0.6	28940	89.92	32184	Kichwas	Predominantemente mestiza

Frontera norte ecuatoriana: desafío de gobernabilidad 119

Sucumbios	Cuyabeno	556	8.37	65	0.98	6022	90.65	6643	Kichwas, Cofán	Predominantemente mestiza
Imbabura	Ibarra	11269	7.35	4315	2.82	137672	89.83	153256	Kichwas	Predominantemente mestiza
Imbabura	San Miguel de Urcuquí	942	6.55	835	5.81	12604	87.64	14381	Kichwas	Predominantemente mestiza
Sucumbios	Lago Agrío	4149	6.21	391	0.59	62248	93.2	66788	Kichwas, Cofán/Siona/S ecoya	Predominantemente mestiza
Napo	Quijos	318	5.78	25	0.45	5162	93.77	5505	Kichwas	Predominantemente mestiza
Esmeraldas	San Lorenzo	1344	4.77	19726	70	7110	25.23	28180	Awas	Predominantemente afroecuatoriana
Orellana	La Joya de los Sachas	1247	4.73	300	1.14	24816	94.13	26363	Kichwas	Predominantemente mestiza
Carchi	Tulcán	2319	3	116	0.15	74740	96.84	77175		Predominantemente mestiza
Esmeraldas	Muisne	704	2.81	7423	29.6	16953	67.6	25080		Mestiza con gran presencia afroecuatoriana
Esmeraldas	Quinindé	2245	2.54	32508	36.8	53584	60.66	88337		Mestiza con gran presencia afroecuatoriana
Carchi	Mira	297	2.3	3360	26.01	9262	71.69	12919	Kichwas	Mestiza con gran presencia afroecuatoriana
Esmeraldas	Rioverde	287	1.29	5947	26.83	15930	71.87	22164		Mestiza con gran presencia afroecuatoriana
Carchi	San Pedro de Huaca	69	1.01	5	0.07	6782	98.92	6856	Kichwas	Predominantemente mestiza
Esmeraldas	Esmeraldas	1432	0.91	112032	71	44328	28.09	157792		Predominantemente afroecuatoriana
Carchi	Bolívar (de Carchi)	123	0.89	2043	14.7	11732	84.42	13898	Kichwas	Mestiza con presencia negra
Esmeraldas	Atacames	179	0.59	3601	11.9	26487	87.51	30267		Mestiza con presencia afroecuatoriana
Carchi	Espejo	64	0.47	16	0.12	13435	99.41	13515	Kichwas	Predominantemente mestiza
Carchi	Montufar	135	0.47	19	0.07	28422	99.46	28576		Predominantemente mestiza
Sucumbios	Sucumbios	6	0.21	1	0.04	2829	99.75	2836		Predominantemente mestiza
	TOTAL	150329		216017		810487		1176833		

Elaboración: Galo Ramón

ANEXO No. 8

Clasificación de municipios por grado de urbanización/ruralidad

PROVINCIA	CANTON	Tamaño Población	Población urbana	Población rural	Urbana/Total	Rural/total	Grado urbanización
Imbabura	Ibarra	Grande	108535	44721	0.71	0.29	Predominantemente urbano
Esmeraldas	Esmeraldas	Grande	95124	62668	0.6	0.4	Más urbana que rural
Esmeraldas	San Lorenzo	Pequeño	14600	13580	0.52	0.48	Compartida
Sucumbios	Lago Agrio	Intermedio	34106	32682	0.51	0.49	Compartida
Imbabura	Antonio Ante	Pequeño	17775	18178	0.49	0.51	Compartida
Napo	El Chaco	Muy pequeño	3000	3133	0.49	0.51	Compartida
Carchi	Montufar	Pequeño	12575	16001	0.44	0.56	Compartida
Orellana	Orellana	Intermedio	18298	23712	0.44	0.56	Compartida
Napo	Tena	Intermedio	16669	29338	0.36	0.64	Más rural que urbana
Imbabura	Pimampiro	Pequeño	4654	8297	0.36	0.64	Más rural que urbana
Carchi	San Pedro de Huaca	Muy pequeño	2363	4493	0.34	0.66	Más rural que urbana
Imbabura	Otavalo	Intermedio	30965	59223	0.34	0.66	Más rural que urbana
Sucumbios	Shushufindi	Pequeño	10559	21625	0.33	0.67	Más rural que urbana
Carchi	Espejo	Pequeño	4383	9132	0.32	0.68	Más rural que urbana
Esmeraldas	Atacames	Pequeño	9783	20484	0.32	0.68	Más rural que urbana
Esmeraldas	Quinindé	Intermedio	22643	65694	0.26	0.74	Predominantemente rural

Esmeraldas	Muisne	Pequeño	6199	18881	0.25	0.75	Predominantemente rural
Sucumbios	Putumayo	Muy pequeño	1515	4656	0.25	0.75	Predominantemente rural
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	Muy pequeño	1702	5262	0.24	0.76	Predominantemente rural
Napo	Archidona	Pequeño	4205	14346	0.23	0.77	Predominantemente rural
Napo	Carlos Julio Arosemena Tola	Muy pequeño	665	2278	0.23	0.77	Predominantemente rural
Carchi	Mira	Pequeño	2896	10023	0.22	0.78	Predominantemente rural
Napo	Quijos	Muy pequeño	1220	4285	0.22	0.78	Predominantemente rural
Orellana	La Joya de los Sachas	Pequeño	5822	20541	0.22	0.78	
Imbabura	Cotacachi	Pequeño	7489	29726	0.2	0.8	Predominantemente rural
Sucumbios	Sucumbios	Muy pequeño	553	2283	0.19	0.81	Predominantemente rural
Imbabura	San Miguel de Urcuquí	Pequeño	2796	11585	0.19	0.81	Predominantemente rural
Carchi	Bolívar (de Carchi)	Pequeño	2576	11322	0.19	0.81	Predominantemente rural
Orellana	Aguarico	Muy pequeño	826	3832	0.18	0.82	Predominantemente rural
Sucumbios	Cascales	Muy pequeño	1312	6097	0.18	0.82	Predominantemente rural
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Pequeño	5254	28149	0.16	0.84	Predominantemente rural
Carchi	Tulcán	Intermedio	4723	29816	0.14	0.86	Predominantemente rural
Esmeraldas	Rioverde	Pequeño	3008	19156	0.14	0.86	Predominantemente rural
Orellana	Loreto	Pequeño	1245	12217	0.09	0.91	Predominantemente rural
Sucumbios	Cuyabeno	Muy pequeño	451	6192	0.07	0.93	Predominantemente rural

ANEXO No. 9

Producción pecuaria por microregiones y cantones de la región

Provincia	Cantón	Región	Población total	TAMAÑO
Esmeraldas	Esmeraldas	Costa	157792	Grande
Imbabura	Ibarra	Sierra	153256	Grande
Imbabura	Otavalo	Sierra	90188	Intermedio
Esmeraldas	Quinindé	Costa	88337	Intermedio
Carchi	Tulcán	Sierra	77175	Intermedio
Sucumbios	Lago Agrio	Amazonía	66788	Intermedio
Napo	Tena	Amazonía	46007	Intermedio
Orellana	Orellana	Amazonía	42010	Intermedio
Imbabura	Cotacachi	Sierra	37215	Pequeño
Imbabura	Antonio Ante	Sierra	36053	Pequeño
Esmeraldas	Eloy Alfaro	Costa	33403	Pequeño
Sucumbios	Shushufindi	Amazonía	32184	Pequeño
Esmeraldas	Atacames	Costa	30267	Pequeño
Carchi	Montufar	Sierra	28576	Pequeño
Esmeraldas	San Lorenzo	Costa	28180	Pequeño
Orellana	La Joya de los Sachas	Amazonía	26363	Pequeño
Esmeraldas	Muisne	Costa	25080	Pequeño
Esmeraldas	Rioverde	Costa	22164	Pequeño
Napo	Archidona	Amazonía	18551	Pequeño
Imbabura	San Miguel de Urcuquí	Sierra	14381	Pequeño
Carchi	Bolívar (de Carchi)	Sierra	13898	Pequeño
Carchi	Espejo	Sierra	13515	Pequeño
Orellana	Loreto	Amazonía	13462	Pequeño
Imbabura	Pimampiro	Sierra	12951	Pequeño
Carchi	Mira	Sierra	12919	Pequeño
Sucumbios	Cascales	Amazonía	7409	Muy Pequeño
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	Amazonía	6964	Muy Pequeño
Carchi	San Pedro de Huaca	Sierra	6856	Muy Pequeño
Sucumbios	Cuyabeno	Amazonía	6643	Muy Pequeño
Sucumbios	Putumayo	Amazonía	6171	Muy Pequeño
Napo	El Chaco	Amazonía	6133	Muy Pequeño
Napo	Quijos	Amazonía	5505	Muy Pequeño
Orellana	Aguarico	Amazonía	4658	Muy Pequeño
Napo	Carlos Julio Arosemena Tola	Amazonía	2943	Muy Pequeño
Sucumbios	Sucumbios	Amazonía	2836	Muy Pequeño
(Censo INEC 2001)			1176833	

ANEXO No. 10

Índice de participación por cantones

Provincias	Cantones	Niveles de participación	Experiencia Participación (años)	Vigencia actual de participación (Grado de actividad)	Grado de conexión Municipio-sociedad	Puntaje
IMBABURA	COTACACHI	Uno de los más largos y sostenidos procesos participativos del país. Funciona Asamblea cantonal 7 años. Fuerte interculturalidad. Asamblea Cantonal relaciona sociedad con Municipio. Fuerte apoyo externo.	3	2	2	7
ESMERALDAS	ESMERALDAS	Municipio actual promovió un plan muy participativo en 2000. Hay Asamblea cantonal. Municipio impulsa servicios de manejo basura y alcantarillado con alguna participación. También impulsa producción de cacao con juntas parroquiales. Proceso en marcha.	2	2	2	6
IMBABURA	OTAVALO	En 1997-98 se hizo Plan Estratégico con fondos PNCL-AME-BdE.Ultimo gobierno local en 2000 desarrolló un proceso participativo para elaborar Plan. Pone acento en interculturalidad. No hay Asamblea ciudadana, pero se consulta a la población organizada.	2	2	2	6
ORELLANA	LA JOYA	Se hizo Plan Estratégico, con buena participación. Hay Asamblea cantonal y participan en Asamblea Biprovincial. Proceso en marcha con apoyo de AME y Asamblea	2	2	2	6
ORELLANA	ORELLANA	Se hizo Plan Estratégico con apoyo de AME. Hubo importante participación porque se unió con problemas de reclamos de indemnizaciones de tierras contaminadas por petroleras. La Asamblea Biprovincial preparó el camino. Hay una Asamblea Cantonal con 50 miembros, con buena relación con Municipio (usaron metodología de CEPAL.). La fuerza social interna es Pachakutik. Participa la pastoral indígena	2	2	2	6
SUCUMBIOS	CASCALES	Municipio lideró proceso participativo en 2003. Organizaciones también tienen planes. Animar la Asamblea Biprovincial. Proceso continúa con Alcalde Indígena.	2	2	2	6
CARCHI	ESPEJO	Con apoyo AME Municipio 96-97 realizó un Plan de escaso impacto. En 2003 se retomó proceso, se realizaron planes parroquiales participativos con apoyo ARD. Se aprestan a realizar un nuevo Plan Cantonal Participativo	2	2	2	6

SUCUMBIOS	LAGO AGRIO	Es parte Plan Productivo Regional. Zona conflictiva. Zona conflictiva. Están elaborando el Plan. Se debate la cuestión ambiental con participación Hay un asamblea ciudadana parte de Asamblea Biprovincial. Hay una vesduría sobre el efecto de las petroleras. Municipio trabaja en regularización de tierras y actividades productivas.	2	2	1	5
ESMERALDAS	SAN LORENZO	Organizaciones negras apoyadas PRODEPINE/CARE realizaron planes que lograron involucrar al Municipio y a todo el cantón. Luego realizaron un presupuesto participativo. Con apoyo ARD realizaron proyecto Manejo Basura que logró cierta participación. San Lorenzo es parte del proceso de la zona norte que incluye a Río Verde y Eloy Alfaro. Proceso en marcha con fuerte presencia de Agentes de Desarrollo y buena disposición de organizaciones sociales negras e indígenas.	2	2	1	5
CARCHI	BOLIVAR	Municipio 96-97 con apoyo AME realizó un plan participativo. Proceso adquirió importancia local y nacional. Sin embargo no sentó bases de continuidad. Nueva administración municipal abandonó proceso. Es parte del proyecto El Angel de MANRECUR	2	1	1	4
CARCHI	MIRA	No hay plan cantonal, pero hay iniciativas sectoriales. Junta de riego promovió un Plan para los usuarios. Riego es importante tema en localidad. Es parte del proyecto El Angel de MANRECUR	1	2	1	4
ESMERALDAS	ELOY ALFARO	Organizaciones negras apoyadas PRODEPINE realizaron planes para cada una de ellas. Proceso no logró institucionalizarse. Sin embargo, una reciente iniciativa de Coordinadora Interinstitucional de Región Norte ¹ que incluye Eloy Alfaro, Río Verde y San Lorenzo logró participación de juntas, organizaciones sociales, ONGs, Empresarios y Municipios. El plan local aún no se valida por falta de apoyo del Municipio	2	1	1	4
SUCUMBIOS	CUYABENO	Fue parte de Plan Productivo Regional en 2003 que logró alguna participación con fondos del Fondo Ecuatoriano Canadiense. Municipio está construyendo su plan. Hay participación, pero está en medio de conflictos. ECORAE y Municipio dinamizan actividades productivas (cacao y peces). Con apoyo Ame levantan catastro	1	2	1	4
IMBABURA	PIMAMPIRO	Con fondos AME en 2000 se elaboró Plan. Varias ONGs y comunidades impulsaron experiencia en pago servicios ambientales; proceso en marcha.	1	2	1	4
NAPO	ARCHIDONA	En 1998-1999 se elaboró Plan de Desarrollo cantonal con fondos PNL-AME, BnE. También se elaboró Plan turístico con ECORAE, SINCHISACHA y Municipio. Actual alcaldía mantiene con limitaciones el proceso	2	1	1	4
NAPO	TENA	Primer cantón amazónico en desarrollar experiencia participativa en 1997-98 con fondos PNL-AME-BnE. Se creó departamento planificación, se formuló plan ordenamiento territorial, tratamiento desechos sólidos, manejo ríos. Nueva alcaldía no continuó proceso. Tienen un buen catastro con apoyo AME	2	1	1	4

CARCHI	MONTUFAR	Con apoyo DED se elaboró plan participativo en 2003. Existe Asamblea Ciudadana. Proceso inicial	1	2	1	4
CARCHI	TULCAN	Con fondos AME Municipio realizó Plan año 2002. Escaso impacto participativo. Se elabora catastro con apoyo AME	1	1	1	3
CARCHI	SAN PEDRO DE HUACA	Con fondos AME, Municipio realizó Plan año 2002. Escaso impacto participativo. Con apoyo AME se levanta catastro	1	1	1	3
IMBABURA	IBARRA	Con apoyo AME realizaron Plan Estratégico con escasa participación. También participaron en Plan Provincial, que tampoco logró participación sociedad civil	1	1	1	3
NAPO	EL CHACO	En 2002 con apoyo AME se formuló Plan. No tuvo continuidad proceso. Sin embargo Municipio tiene algún interés en participación	1	1	1	3
NAPO	QUIJOS	En 1999-01 se elaboró Plan con apoyo AME. Se declaró cantón ecológico para aprovechar 3 zonas protegidas. Con apoyo AME se levanta catastro.	1	1	1	3
SUCUMBIOS	GONZALO PIZARRO	Con fondos AME, Municipio realizó Plan años 1999-2001. Poco impacto. Organizaciones indígenas han trabajado planes específicos Con apoyo AME se levanta catastro	1	1	1	3
SUCUMBIOS	SUCUMBIOS	Con fondos AME en Esquema Regional, Municipio realizó Plan año 2000. Organizaciones indígenas realizaron paralelamente planes específicos con apoyo PRODEPINE entre 99 y 2000.	1	1	1	3
ESMERALDAS	MUISNE	Organizaciones negras apoyadas PRODEPINE realizaron planes para cada una de ellas. Proceso no logró institucionalizarse. FUNDECOL (ONG local) mantiene actividad participativa	1	1	1	3

ESMERALDAS	ATACAMES	Municipio con apoyo fondos PBGL AME (BID-BIRF,GTZ) realizó Plan cantonal en 97-98 con escaso impacto.	1	1	1	3
ESMERALDAS	RIO VERDE	Hay tímidos procesos participativos. Río Verde, conjuntamente con San Lorenzo y Eloy Alfaro son parte de Microregión Zona Norte que impulsa Agenda de Desarrollo y la Conservación.	1	1	1	3
IMBABURA	ANTONIO ANTE	Con fondos AME se elaboró en 1999-2000 Plan de Desarrollo. Poca participación y continuidad	1	1	1	3
NAPO	CARLOS JULIO AROSEMENA TOLA	Se está levantando un catastro con apoyo AME y alguna participación	1	1	1	3
ORELLANA	LORETO	NO hay procesos participativos. Su trabajo principal es con el Ministerio del Ambiente que controla el Gran Sumaco. Alguna movilización social desarrollada por Pachakutik	1	1	1	3
IMBABURA	SAN MIGUEL DE URCUQUI	Con apoyo de AME se elaboró Plan estratégico y catastro rural. La participación fue modesta.	1	1	1	3
ORELLANA	AGUARICO	Con apoyo de AME se elaboró Plan estratégico. Sin embargo, están divididos los concejales. La organización indígena es débil.	1	1	1	3
SUCUMBOS	PUTUMAYO	Gran presencia de militares. Gran violencia. Fue parte de Plan Regional productivo con escasa participación	1	0	0	1
SUCUMBOS	SHUSHUFINDI	Gran presencia de las petroleras. Organizaciones divididas. Poca participación	1	0	0	1
ESMERALDAS	QUININDE	No hay procesos participativos	0	0	0	0

Fuentes: AME, PRODEPINE y trabajo de campo.

ANEXO No. 11

Estado de catastro y el ordenamiento territorial en los municipios

PROVINCIA	MUNICIPIO	catastro		planes			otros planes	
		URBANO	RURAL	INST. QUE APOYA	Plan Cantonal	Plan O.T.		INST. QUE APOYA
Esmeraldas	Esmeraldas	A	N	MA / CP	E	P	MA / CP	
	Quimindé	N	N	AME	N	N		
	Eloy Alfaro	-	-		N	N		Agenda del desarrollo y conservación
	Atacames	A	E	AME	E	P	AME	
	San Lorenzo	A	E	CARE	E	EE	CARE / PRODEPINE	Agenda del desarrollo y conservación
	Muisne	-	-		N	N		Agenda del desarrollo y conservación
	Rioverde	-	-		N	N		Agenda del desarrollo y conservación
	Tulcán	A	N	AME	E	N	AME	
	Montufar	-	-		E	N	DEF	
	Bolivar	S.A	N	AME	E	N	AME	MANRECUR
Imbabura	Espejo	S.A	N		E	N	AME	
	Mira	S.A	N		-	-		
	Huaca	A	E	AME	E	EE	AME	
	Ibarra	A	EE	AME	E	P	AME	
	Oiavalo	S.A	N		E	N	ESQUEL	
	Cotacachi	A	N	AME	E	N	CARE	
	Antonio Ante	S.A	EE	AME	EE	N	AME	
	Urcuquí	S.A	EE	AME	E	N	AME	
	Pimampiro	-	-		E	N	AME	
	Lago Agrio	S.A	N		EE	N	ONG	
Sucumbios	Shushufindi	S.A	N		N	N	ONG	
	Cascales	A	N	AME	E	N	AME	
	Gonzalo Pizarro	A	EE	AME	E	N	AME	
	Covabeno	A	N	AME	EE	N	ECORAE	
	Putumayo	-	N		N	N		
	Sucumbios	S.A	N		E	N	AME	
	Tena	A	A	AME	EE	P	AME	
	Archidona	S.A	N		E	N	AME	
	El Chaco	-	N		E	N	AME	
	Quijos	A	N	AME	E	N	AME	
Orellana	C.J. Arosemena	A	EE	AME	N	N	AME	
	Orellana	A	EE	AME	E	P	AME	
	Aguarico	S.A	N		EE	N	AME	
	Joya de los Sachas	S.A	EE	AME	E	P	AME	

Fuente: Informe 2003 Asociación de Municipalidades / información de campo febrero 2004 – COMUNIDEC

S.A: sin actualizar A: actualizado E: ejecutado -: sin información

EE: en ejecución N: no propuesta P: propuesta parcial

ANEXO No. 1

Cantones y regularización de la tierra

CANTÓN	TOTAL		CONDICIÓN JURÍDICA										FORMAS DE TENENCIA														
			INDIVIDUAL		SOCIEDAD DE HECHO NO LEGAL		SOCIEDAD LEGAL		INSTITUCIÓN PÚBLICA		OTRA CONDICIÓN		PROPIO CON TÍTULO		OCUPADO SIN TÍTULO		ARRENDADO		APARCERÍA O AL PARTIR		COMO COMUNERO O COOPERADO		OTRA FORMA		TENENCIA MIXTA		
			UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs	Hectáreas	UPAs
Tulcán	3127	63836	3016	45167	46	916	39	17321		90		342	2369	39525	130	1274	51	750	42	1012	20	14660	58	1913	457	4702	
Bolívar	2578	19761	2506	19406	46		4					22	1752	12905	47	234	26	91	100	1444			38	434	616	4654	
Espejo	1514	22772	1455	18881	6	2734		616		373	46		975	17803	65					277	6	589	33	326	429	3608	
Mira	2352	34609	2302	32412	17	657	9	842			24	699	1581	26152	92	579	19	118	38	330			65	2658	558	4772	
Montúfar	2811	28708	2697	27862	93								315	2130	23634	85	208	46	92	26	131			58	378	467	4265
San Pedro de Huaca	478	4522	476	4511									302	3434	28					45			19	110	114	868	
Esmeraldas	2062	97440	2038	92388	5	459		3428		965		200	1231	78983	425	8261	14	417			6	72	272	5016	114	4692	
Eloy Alfaro	2756	114729	2678	98629	51	4820	17	9641					378	36184	1436	41705					602	15893		5078	315	15449	
Muisne	1429	87488	1374	78782	21	2677		6008				22	896	66232	289	10563	22	577					164	6222	58	3894	
Quinindé	6025	239404	5840	214960	64	4946	71	16739	14		36	2696	4780	200331	710	18618	32	695	15	228	104	3228	212	7472	172	8832	
San Lorenzo	1465	120546	1252	66173	35	7545	174	45796			4	1032	308	52290	672	26938	11	467	10	295	356	27430	7	3375	101	9752	
Atacames	854	44367	837	39937	7	590	9	3840					526	38197	167	2900			216					1310	61	1744	
Rioverde	1422	81868	1413	78325	6	418		3					562	52455	694	21382					15	670	85	4292	66	3069	
Ibarra	7476	90392	7189	71789	175	3065	29	15158	14	18	69	362	5631	74642	256	2694	61	430	141	1046			257	2505	1131	9075	
Antonio Ante	2966	5139	2932	4456	16		4	311	3		12		2207	3943	80	19	64	93	27	254			46	22	549	807	
Cotacachi	6069	89137	5889	80639	113	1021	5	7312			63	164	4017	71593	357	3934	66	868	77	363	20	125	267	4465	1266	7788	
Otavalo	12686	29525	12531	26596	67	403	43	2498	18		27		8347	24393	651	545	60	33	98	58	19	47	369	805	3142	3644	
Pimampiro	2046	22146	2009	18145	11		4	2657	18	1019	5		1399	14415	73	405	8	25	113	1377			50	1138	404	4786	
San Miguel de Urcuquí	2543	47320	2381	43222	62	399	16	2182	27	221	57	1296	1996	36943	63	559	8	241	19	109	4	117	32	267	420	9086	
Tena	2379	98530	2336	83693		5414	17	8552	16	52		819	1113	57918	664	22871					43	4832	236	2689	314	10130	
Archidona	1333	108482	1310	66307		1996	9	40085	10	66		27	190	60967	114	5727					796	30722		112	215	10906	
El Chaco	601	30219	587	28999	7	1195					4		432	19785	59	4013	13	255					6	143	92	6022	
Quijos	433	29626	409	24420	12	908	7						366	26253	25	606			334					226	31	2207	
Cajas y Arosemena Tola	369	21567	353	17983		151		3130			9	304	232	15769	45	1410	3	71					25	965	65	3353	
Lago Agrio	3391	132813	3222	124636	25	1186		497		749	132	5745	2143	84665	799	29508	35	784	51	2105	56	3862	189	4451	119	7439	
Gonzalo Pizarro	540	34303	525	29761	6			572			4	3667	292	17064	153	8418				158	18	4266		47	70	4349	
Putumayo	505	32728	498	32107							7		118	11034	293	16435				482	69	3348		74	19	1356	
Shushufindi	2240	92729	2230	78120		609		14					1389	62505	416	12061			202		74	264	13106	54	510	112	4271
Sucumbios	301	12653	291	12195									207	8624	28	1121							16	297	41	1985	
Cascales	524	29012	490	21449	8	367		60		77	24	7061	256	11705	116	4065					95	9902	9	1381	39	1905	
Cuyabeno	397	22242	388	22214	4						5		133	5891	235	14300				21	24	1674				357	
Orellana	2061	110361	2006	91679	18	2624	8	10808	22	5154	6	97	1153	63989	588	22109	9	524	8	307	209	9535	24	10432	71	3465	
Aguarico	239	9640	232	8618		21				1000				40	1445					167	5842		2100		28		
Joya de los Sachas	2559	77077	2523	73976		1189							1846	58166	384	6252	7		4	54	229	9786	25		64	1967	
Loreto	1104	53094	1035	44207				8877							290	11224	4				400	16588			57	3060	
TOTAL	81635	2138785													10569	302383			769	10170							