

Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI

Fernando García, coordinador

María Eugenia Choque
Esther Sánchez Botero
Auki Tituaña
Sinesio López

FLACSO - ECUADOR
IBIS DINAMARCA

©2000 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN: 9978-67-055-6
Coordinador: Fernando García
Coordinación editorial: Alicia Torres
Gestión editorial: Cecilia Ortiz
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena
Impresión: Editora Argudo Hermanos

Quito, Ecuador, 2000

Índice

Introducción	
Fernando García	5
 Primera parte	
Reconstitución de pueblos y nacionalidades indígenas	11
La reconstitución del <i>ayllu</i> y los derechos de los pueblos indígenas	
María Eugenia Choque	13
Aportes a la discusión	31
Blanca Chancoso	33
Marcelino Chumpi	39
Faustino Jahuirá	45
 Segunda parte	
Justicia indígena	55
Reflexiones antropológicas en torno a la justicia y la jurisdicción especial indígena en una nación multicultural y multiétnica	
Esther Sánchez Botero	57
Aportes a la discusión	85
Ariruma Kowii	87
Fernando García	93
Lucila Lema	99
 Tercera parte	
Autonomía y poderes locales	105
Autonomía y poderes locales: el caso de Cotacachi, Ecuador	
Auki Tituaña	107

Aportes a la discusión	119
Victor Hugo Sanga	121
Diego Iturralde	125
Manuel Lema Cando	133
Cuarta parte	
Democracia y participación indígena	135
Democracia y participación indígena: el caso peruano	
Sinesio López	137
Aportes a la discusión	179
Felipe Burbano de Lara	181
Guery Chuquimia	191

Tercera parte
Autonomía y poderes locales

Autonomía y poder local: el caso de Cotacachi, Ecuador

Auki Tituaña Males*

La autonomía en el Ecuador se la entiende como el proceso de implantación y/o profundización de la descentralización, enfoque indudablemente restringido ya que no crea las bases para que los municipios o consejos provinciales se conviertan en verdaderos gobiernos locales (poder local).

El marco jurídico existente en el país no ha sido observado y menos aún aplicado por la gran mayoría de municipios y autoridades locales. En este contexto, el proceso de descentralización impulsado en el Ecuador no ha obtenido los resultados esperados, debido a la falta de políticas nacionales y especialmente a que se lo implementa desde el ámbito central, así como a la falta de participación de la ciudadanía y a la inexistencia de propuestas técnicas y planes de desarrollo local.

La descentralización debe ser un medio para mejorar las condiciones de vida de la población con criterios de equidad, diversidad, calidad, calidez, solidaridad y universalidad; es decir que la descentralización no debe ser un fin, sino un medio para alcanzar los objetivos del desarrollo local.

La descentralización es un proceso lento, pues tiene múltiples elementos que se definen en el tiempo y en el espacio. Por ello es necesario intensificar y fortalecer el proceso de organización de la sociedad civil e implementar programas de capacitación, formación y asistencia técnica.

Es necesario estar conscientes de que la descentralización es un proceso complejo, debido a que los actores involucrados directa o indirectamente, tienen diferentes visiones del desarrollo, por lo tanto es necesaria la búsqueda de consensos para aprovechar las potencialidades y vencer las múltiples dificultades.

La descentralización exige una gran voluntad política de las autoridades y de la sociedad civil que aspiran a la construcción de una nueva sociedad, por lo tanto, la participación social es vital en este proceso de descentralización, que a la vez exige transparencia por parte de todos los actores.

* Alcalde de Cotacachi

La descentralización no resuelve todo necesariamente, pero sí tiene que ver con la democracia, el desarrollo humano, la sustentabilidad, la gobernabilidad y la equidad de género, como un proceso integral; detenerse en el tratamiento de uno solo de estos temas es desvirtuar el verdadero proceso de descentralización, que de aplicarse de esta manera, se convertiría en uno de los sistemas más injustos, y podría profundizar los problemas existentes.

El poder local o gobierno local ejerce el mandato de los diferentes actores sociales organizados para lograr los objetivos del desarrollo social, humano, cultural, ambiental y económico. En este contexto, es fundamental la participación ciudadana organizada en los diferentes procesos de planificación, ejecución y evaluación de los diferentes programas, proyectos y planes de desarrollo local.

Límites y problemas de la participación y de la descentralización

- La descentralización en la mayoría de gobiernos locales, se reduce únicamente a la transferencia de recursos económicos desde el gobierno central.
- La transferencia de nuevas competencias y responsabilidades a los municipios es inviable, pues la gran mayoría de gobiernos locales adolecen de problemas en su capacidad administrativa y técnica.
- En caso de que las nuevas competencias vengan acompañadas de recursos, existe el riesgo de desmotivar la generación y recaudación de recursos propios en el gobierno local, lo que profundizaría la dependencia del gobierno central.
- La transferencia de recursos económicos desde el gobierno central hacia los gobiernos seccionales sin un plan de desarrollo, induce a dar prioridad en la práctica, a inversiones de corto plazo, amenaza la visión de largo término de una planificación participativa, lo que no contribuye a la creación de una cultura política local y nacional, que permita impulsar el desarrollo integral de los pueblos.
- El proceso de descentralización en marcha corre el riesgo de profundizar las diferencias regionales, provinciales y cantonales, así como de profundizar la crisis económica, social y cultural dada a la falta de políticas y planes nacionales.
- La participación ciudadana en la Ley de Descentralización es limitada a un ámbito urbano, lo que no permite dinamizar a la sociedad en su conjunto, en los aspectos económico, social y pluricultural.
- La descentralización no cumplirá los objetivos esenciales de fortalecer la democracia, mejorar la gobernabilidad, impulsar el desarrollo económico y contribuir a la superación de la pobreza, sin participación ciudadana.
- En la mayoría de municipios, la participación es entendida como un proceso de consulta ciudadana y no de concertación como auténtico ejercicio del poder local en la construcción de una nueva ciudadanía hacia el desarrollo integral.

- La descentralización puede estar amenazada permanentemente debido a la mala interpretación de la Constitución en lo que tiene que ver con la revocatoria del mandato.
- El proceso de descentralización es limitado en la medida que los municipios continúen con el enfoque tradicional de ser simples prestadores de servicios; es importante, por lo tanto, que los municipios se conviertan en verdaderos gobiernos locales que dinamicen el desarrollo territorial, económico, social, ambiental y cultural, teniendo como base fundamental la participación ciudadana y la modernización institucional.
- La falta de políticas sistemáticas de formación de recursos humanos para los gobiernos seccionales, limitan la implantación del proceso de descentralización, pues no existe la suficiente capacidad técnica y política para la elaboración y ejecución de programas y planes de desarrollo local.

Para enfrentar con éxito el proceso de descentralización en el país, es necesario que éste sea asumido en forma consciente, responsable, solidaria y democrática por los diferentes actores sociales organizados.

Cotacachi: un Municipio participativo, digno, productivo y solidario en marcha hacia el siglo XXI

Antecedentes

La crisis social, económica y ambiental se agudiza día a día en el país y el mundo, proceso del cual no escapan la provincia de Imbabura, ni el cantón Cotacachi. Esta crisis que afecta a todos los sectores productivos y sociales del país en general, se debe a la corrupción política, la aplicación del modelo neoliberal entre otros, y fundamentalmente a la falta de planificación del desarrollo nacional y la ausencia de participación ciudadana.

En el cantón Cotacachi, la crisis se ve reflejada en los diferentes sectores: agrícola, pecuario, artesanal, manufacturero y turístico, debido a la falta de asistencia técnica, capacitación, a restricciones crediticias y ausencia de políticas claras de comercialización, así como a la débil organización de la población en función de objetivos comunes para lograr el desarrollo cantonal.

Los principales problemas de Cotacachi son, entre otros: limitaciones en el proceso productivo y de comercialización en los sectores agropecuarios, fundamentalmente para los pequeños productores rurales; falta de mercados para el sector artesanal; la contaminación de ríos, deforestación; falta de carreteras, migración. Se registran además, niveles de racismo, machismo e inseguridad ciudadana.

A ello se suma la caducidad del Organismo Municipal, que hasta ahora se ha caracterizado por ser dependiente, paternalista, antitécnico, poco dinámico y con limitada participación en los procesos de desarrollo. Otro de los problemas que ha afectado a Cotacachi es la falta de puentes de comunicación adecuados entre los diferentes pueblos coexistentes en el cantón: el mestizo, indígena (quichua) y negro, situación que se mantiene desde la época colonial hasta nuestros días.

Se evidencia de igual manera, el aislamiento comercial, social y cultural entre la zona andina y la de Intag, y entre la zona urbana y la rural. Estos son los factores que han limitado el desarrollo.

Ante esta realidad, el Municipio ha impulsado el proceso de planificación participativa a fin de estimular las actividades sociales, culturales y económicas de todos los sectores organizados. El objetivo es buscar soluciones a los múltiples problemas de Cotacachi de forma concertada y participativa.

Varios han sido los eventos (asambleas, talleres, foros) en los que han trabajado de manera conjunta las autoridades, dirigentes de organizaciones indígenas y campesinas, ecologistas, artesanos, empresarios, estudiantes, religiosos, mujeres y demás actores. Todos se hallan interesados en la construcción de un cantón disciplinado, organizado, solidario y productivo.

Esta experiencia ha permitido indudablemente tanto a la comunidad como a la Municipalidad, fortalecer vínculos de trabajo permanentes, sostenibles y transparentes con la perspectiva de construir un nuevo Cotacachi, a partir del cambio de actitud de los ciudadanos y de una capacidad institucional técnica y profesional.

El trabajo colectivo, la suma de voluntades permitirán combatir privilegios y tendencias negativas, construir el perfil de un nuevo ciudadano cotacacheño comprometido y solidario con su comunidad; así como sentar las bases para el desarrollo social, pluricultural, económico y humanista de Cotacachi.

Hacia un nuevo modelo de gestión ciudadana y participación municipal

La democracia representativa vigente, al igual que las formas de organización del Estado colonialista, se han caracterizado por ser excesivamente excluyentes, impositivas y corruptas; han constituido instrumentos de dominación de los terratenientes, empresarios y banqueros que controlan el poder político, militar y económico en el país. Sus actores principales pertenecen a la etnia blanco-mestiza, la que se ha encargado permanentemente de marcar diferencias raciales, religiosas y socio-culturales.

Las manifestaciones más claras de la exclusión social, económica y política se pueden apreciar en su más cruel y real dimensión en ciudades y regiones alejadas de las capitales de los diferentes países, como es el caso de Cotacachi, en donde las relaciones interétnicas desde hace más de 500 años, son complejas y desfavorables para el 60% de su población que es quichua (indígena). Sus habitantes ancestrales

han sido excluidos como pueblo, de la estructura política administrativa municipal, y de todo el sector público en general.

En este contexto, y con miras a superar el gran problema de la exclusión, desde la Alcaldía se convocó a la sociedad civil organizada a la Primera Asamblea de Unidad Cantonal en septiembre de 1996. Se crearon así puentes de acercamiento, espacios de concertación con los diferentes sectores y fundamentalmente se facilitó el diálogo entre los pueblos indígenas, mestizos y negros; entre los sectores urbanos y rurales; entre hombres y mujeres; entre las autoridades y la comunidad.

La Asamblea Cantonal es un espacio democrático, donde lo fundamental es la participación consciente de los sectores sociales organizados, quienes a partir de la identificación de los diferentes problemas sociales, económicos y ambientales, planifican las actividades tendientes a la búsqueda de soluciones mediante la intervención conjunta de la comunidad y el Municipio.

En el proceso de organización cantonal, se ha logrado incorporar paulatinamente a los jóvenes y niños quienes con su propia voz y pensamiento han contribuido a la formulación del Plan de Desarrollo Cantonal, y en la medida que se definen los proyectos serán corresponsables en la construcción de un nuevo cantón.

De esta manera, en Cotacachi a partir de la Asamblea de Unidad Cantonal, la tolerancia, el diálogo y la comunicación entre los ciudadanos han sido prácticas permanentes, que han demostrado ser factores decisivos para el desarrollo local, libre de clientelismo político, improvisación y corrupción.

Si la exclusión constituye una herramienta del sector dominante para mantener dividida a la población, el proceso de Cotacachi ha significado su antítesis, pues la incorporación de los sectores sociales, la integración de indígenas, mestizos y negros al espacio democrático de la Asamblea Cantonal, ha permitido trabajar de forma responsable y transparente.

A partir del 10 de agosto de 1996, bajo el principio básico y milenar de los pueblos indígenas de “no ser ociosos, no ser mentirosos, no ser ladrones: *ama quilla, ama llulla, ama shua*”, y a partir de la vigencia de la Asamblea de Unidad Cantonal, la administración municipal construye un perfil de ciudadanía que se caracteriza por un alto espíritu de solidaridad y reciprocidad familiar, barrial, comunitaria e interétnica como factores necesarios para impulsar el desarrollo integral.

Para superar la crisis de valores provocada por la sociedad de consumo y un modelo occidental de educación, el Municipio a través del nuevo modelo de gobierno local y la Asamblea Cantonal, pone énfasis en la concientización de la población, y mediante las mesas de concertación y trabajo se está logrando el inicio del reconocimiento y respeto por los derechos y obligaciones de cada uno de los ciudadanos, como factores determinantes para construir una sociedad justa y equitativa, donde la igualdad, la libertad y la fraternidad se pongan realmente en práctica.

La desconfianza, el distanciamiento, la agresividad entre los pueblos indígena, mestizo y negro empieza a disminuir, en la medida del acercamiento que se ha producido en la Asamblea Cantonal; las experiencias compartidas y los compromisos

asumidos por todos han permitido superar ciertas actitudes y conductas de segregación y exclusión que se reproducen consciente e inconscientemente en entidades públicas, privadas, instituciones educativas, iglesias, medios de transporte, etc. Se empieza a descubrir que la crisis económica, política, social, moral y ambiental solamente será superada con el concurso decidido e inteligente de todos los ciudadanos.

El proceso histórico del cantón Cotacachi, su estructura socioeconómica, política y religiosa han dado paso a la violencia física y psicológica desde la etnia blanco-mestiza, hacia la indígena y la negra. A partir de la presencia del Alcalde indígena en el cantón, empiezan a darse cambios de actitud de la población en su conjunto, existen esfuerzos de la sociedad para evitar la violencia verbal y física. La sociedad cambiará en la medida en que las distintas generaciones tengan una oportunidad de trabajar, estudiar y coexistir sin discriminaciones.

Se están sentando las bases a partir del diálogo y la concientización de los funcionarios municipales para que la atención a todo ciudadano sea óptima, cordial y humana especialmente para los indígenas y negros, a través de la observación de conceptos de interculturalidad, que se hallan plasmados inclusive en la nueva Constitución Política de la República del Ecuador.

El personal municipal ha asimilado la orientación técnica de reconocerse como una empresa pública de servicios que debe ser eficiente. Este enfoque ha permitido que la comunidad no vea al Municipio con actitud de desconfianza. Esta situación ha permitido proyectar una nueva imagen de la institución municipal.

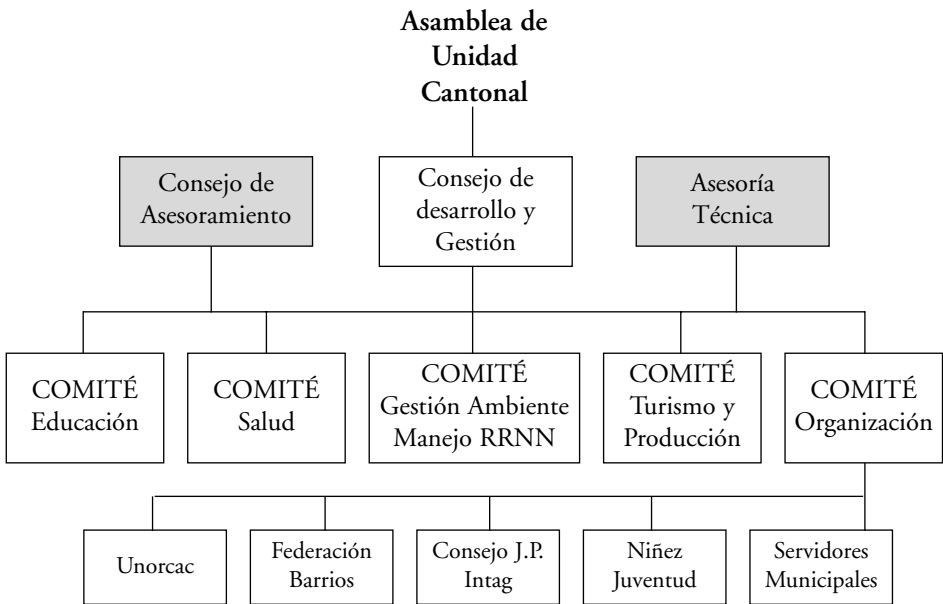
Para disminuir la violencia psicológica y social, se difunden a través de Radio Municipal los derechos ciudadanos y colectivos, así como diferentes programas educativos y culturales, para orientar y concientizar a la ciudadanía en el reconocimiento de sus derechos y responsabilidades, para permitir así el mejoramiento de su convivencia como parte integral de la sociedad.

La principal tarea de la Asamblea de Unidad Cantonal ha consistido en movilizar a nuevos actores sociales. Se ha convocado a los sectores público, privado, artesanal, a agricultores, ecologistas, hoteleros, comerciantes, a la Iglesia, a las mujeres, a instituciones educativas, clubes deportivos, juntas parroquiales, comunidades, etc.

Con gran voluntad política, liderazgo y visión se convocó a la sociedad civil, eclesiástica y militar. Se identificó en la Asamblea Cantonal al importante capital social y humano cotacacheño, así como a diversas fundaciones (ONG) que se han constituido en aliadas del desarrollo y garantes de la lucha contra la corrupción. Desde 1996 hasta la actualidad, las fundaciones han sido un soporte técnico y financiero para el desarrollo local, de tal manera que todos los sectores sociales están vinculados en la estructura organizativa de la Asamblea Cantonal.

Se han registrado 309 organizaciones e instituciones participantes en la Asamblea de Unidad Cantonal, pertenecientes a las zonas andina, subtropical de Intag y urbana. El proceso ha permitido crear las siguientes instancias y/o espacios de participación y gestión ciudadana e institucional, integrados cada uno, por los distintos grupos étnicos que habitamos en el cantón:

Estructura de la Asamblea de Unidad Cantonal



Para garantizar el funcionamiento del proceso participativo y especialmente el cumplimiento del objetivo de alcanzar el desarrollo integral y mejorar la calidad de vida de la población cotacacheña se ha logrado la institucionalización de la Asamblea de Unidad Cantonal, a través de una Ordenanza Municipal, esto evitará que el accionar de los diferentes ámbitos organizativos se paralice debido a cambios de autoridades, pues este marco jurídico respaldará a la sociedad civil para continuar con la ejecución de los diferentes programas y proyectos del Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi.

Anexo 1

Autodeterminación

Es el derecho que tienen las nacionalidades de elegir su sistema político y jurídico, así como su modelo de desarrollo económico, social, científico y cultural, en un territorio geográficamente definido dentro del marco de la nueva nación plurinacional.

Autonomía

Es la capacidad de decisión y control propio de los pueblos y nacionalidades indígenas en nuestros territorios, en los órdenes administrativo, jurídico, político, económico, social y cultural, con la existencia y reconocimiento de las autoridades propias, en coordinación con las autoridades centrales.

Ser autónomos o aspirar a serlo no significa el aislamiento, separación o rechazo a otros sectores de la población.

Soberanía

Es el poder supremo que el Estado otorga al pueblo.

Gobierno plurinacional

Es el que ejerce el mandato otorgado por los pueblos y nacionalidades del país y lo ejecuta de manera descentralizada y autónoma, con la participación directa de cada uno de los pueblos y nacionalidades.

Autoridades propias

Son las autoridades indígenas que ejercen el gobierno interno en las comunidades y pueblos indígenas.

Territorio

Es aquel espacio físico determinado que comprende la totalidad del hábitat que los pueblos y nacionalidades indígenas ocupamos. Es el espacio donde los pueblos y nacionalidades indígenas desarrollamos nuestra cultura, leyes, formas de organización y economía propias, comprende la superficie de la tierra y el subsuelo.

Nación

Grupo humano unido por vínculos especiales de carácter cultural, histórico, político, económico y lingüístico, que comparte un territorio y está regido por un mismo gobierno.

Estado

Sociedad política y jurídicamente organizada que se expresa por medio de las instituciones públicas.

Estado uninacional

Aquel Estado de naturaleza excluyente y represiva, creado por los sectores dominantes que controlan el poder económico, político y militar, y que por medio de sus gobiernos de turno se han encargado de marginar e impedir la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en la vida política nacional e internacional.

Estado plurinacional

Es la organización política y jurídica de los pueblos y nacionalidades del país. El Estado plurinacional surge cuando varios pueblos y nacionalidades se unen bajo un mismo gobierno y Constitución. El Estado plurinacional es distinto del uninacional que es la representación de los sectores dominantes.

Descentralización

Es el proceso mediante el cual se distribuye el poder político del Estado y se permite la participación de las nacionalidades.

Anexo 2

Constitución Política de la República¹

Título XI de la Organización Territorial y descentralización

Capítulo I del Régimen Administrativo y Seccional

Art. 224.- El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrán circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.

Art. 225.- El Estado impulsará mediante la descentralización y desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El Gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Art. 226.- Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y Convenios Internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

1 Asamblea Nacional Constituyente 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Gonzalo Arias Editor, pp. 91-93.

Capítulo 2 del Régimen Seccional Dependiente

Art. 227.- En las provincias habrá un Gobernador, representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional y dirigirá las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva en cada provincia.

Capítulo 3 de los Gobiernos Seccionales Autónomos

Art. 228.- Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los Consejos Provinciales, los Concejos Municipales, las Juntas Parroquiales y los organismos que determine la Ley, para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Art. 231.- Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del presupuesto general del Estado se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios:

- Número de habitantes
- Necesidades básicas insatisfechas
- Capacidad contributiva
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, y
- Eficiencia administrativa

La entrega de los recursos a los organismos del régimen seccional autónomo deberá ser predecible, directa, oportuna y automática.

Art. 232.- Los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:

- Las rentas generadas por ordenanzas propias.

- Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.
- Los recursos que perciben y los que les asigne la ley.
- Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias.

Se prohíbe toda asignación discrecional, salvo casos de catastro.