
Participación ciudadana – Cotacachi, Ecuador

1. Ubicación geográfica y vista global del proceso

El Cantón Cotacachi está ubicado al norte de la ciudad de Quito, en la gran planicie occidental en la parte suroccidental de la Provincia de Imbabura. Es el Cantón más extenso de los seis que conforman la Provincia de Imbabura con una superficie de 1.809 km². La topografía del Cantón es muy variada encontrándose alturas que van desde los 4.939 hasta los 1.600 metros sobre el nivel del mar.

A partir del 10 de agosto de 1996, el Municipio de Cotacachi – Gobierno Local - inicia una nueva forma de gestión pública, liderado por el primer Alcalde indígena Auki Tituaña Males, que considera la esencia de la democracia la **participación** activa, conciente, informada y co-responsable de la ciudadanía.

En 1996, el Municipio de Cotacachi convoca por primera vez a los y las ciudadanos/nas de Cotacachi, a una gran Asamblea Cantonal, en la que se definen los lineamientos y las estrategias para alcanzar de manera compartida el desarrollo del cantón. Comienza entonces un **proceso de organización ciudadana**, con el objetivo de involucrar e incluir en el proceso participativo a sectores y actores que por diversas razones no se habían organizado. En esta primera etapa surgen y se fortalecen **instituciones nuevas** como es la Federación de Barrios, la Coordinadora Cantonal de Mujeres, la Coordinadora Cantonal de Niños y Jóvenes, los Consejos Intersectoriales: Salud, Educación, Turismo, Gestión Ambiental, y otras organizaciones de base. Hasta el momento el 70% de la población se encuentra organizada, en una red ciudadana denominada Asamblea de Unidad Cantonal, que es la encargada de dinamizar en coordinación con el Gobierno Local, el proceso de participación ciudadana.

La base de este proceso es la **planificación participativa del presupuesto** y de los planes municipales, que, iniciando en comunidades, barrios, parroquias, sectores, desemboca finalmente a nivel cantonal. Así encontramos el Plan de Desarrollo de los Barrios, de las mujeres, de los niños y jóvenes, de salud, de Medio Ambiente, de Turismo, de las Parroquias entre otros; armonizados y entrelazados con el Plan de Desarrollo Cantonal, en la que el ingrediente principal de este proceso es la responsabilidad compartida de llevarlo a la práctica entre el Municipio y la sociedad civil.

La profundización de la democracia participativa es otro de los aspectos que se destacan en el proceso de Cotacachi, así encontramos un instrumento nuevo e innovador que se encuentra en pleno proceso de fortalecimiento como es el **Presupuesto Participativo**, que a mas de transparentar las finanzas públicas, articula y robustece a los actores del proceso, les exige ser

solidarios y recíprocos entre sí, así como a conciliar la orientación de los recursos económicos con sus propios planes y el plan de desarrollo cantonal.

Finalmente, **institucionalizar el proceso**, ha exigido de las autoridades locales de Cotacachi, de los y las ciudadanos/as de Cotacachi, a ser creativos, innovadores; por ello han sido capaces de instrumentar normas técnicas, jurídicas, administrativas, fiscales novedosas que respondan al nuevo escenario de cogestión entre el estado y la sociedad civil; válidos no solo para el Cantón, sino también para el país, siendo el ejemplo mas relevante el proceso de descentralización de la salud, constituyéndose en la primera experiencia en el país. Sin duda el proceso participativo de Cotacachi, es la expresión viva, de que es posible construir democracias más justas e incluyentes. El proceso de participación ciudadana de Cotacachi puede servir de modelo para la construcción de **procesos participativos con identidad cultural** que abarcan toda la sociedad civil a nivel local.

2. Un contexto pluricultural

En Cotacachi, la población indígena de nacionalidad Kichwa es aproximadamente un 65% de la población total con aspectos culturales propios. Se encuentran asentados en territorios delimitados en 43 comunidades. El pueblo negro está asentado en la zona subtropical y corresponde al 5% de la población total, mientras que los mestizos están asentados en la zona urbana y son aproximadamente el 30% de la población de Cotacachi.

2.1 Prácticas culturales de los pueblos indígenas: Integralidad

Para conocer y profundizar en la visión que tienen los pueblos indígenas en el Ecuador es necesario conocer los valores o principios culturales que rigen sus formas de vivir. Estos constituyen las pautas principales de la filosofía practicada por los kichwas de Cotacachi, que direccionan los procesos y las relaciones cotidianas, socio culturales, económico productivas y políticas de estos pueblos.

En los pueblos indígenas la ética de la integralidad, se refleja en los diferentes cultos y ritos que se practica hasta hoy; el tributo que realizan a la tierra por su fertilidad, al agua por dar la vida, al sol por el calor y fuego que proporciona, al cosmos que es considerada como la madre generadora de vida. Esta lógica, de integralidad, cíclica, de ida y vuelta, rige los principios de vida comunitarios: en la que los miembros de la comunidad, la tierra, la naturaleza el cosmos son parte de una relación íntegra y profunda entre todos, cuya ruptura en cualquiera de sus partes conduce a desequilibrios.

2.2 Complementariedad

La cosmovisión de los pueblos indígenas de América, concibe al hombre y a la mujer, la tierra – el cosmos como seres y entes complementarios y duales a la vez, en una relación de mutua necesidad y de complementariedad, esto explica la relación tan especial de los pueblos indígenas con la naturaleza, que consideran a la tierra como su madre; no es una relación de dominación en la cual la naturaleza o la tierra solo provee recursos¹.

¹ Para los pueblos indígenas, los árboles, ríos, montañas, la tierra, significan padre y madre: “padre sol”, “madre luna”, “madre tierra”, a las montañas las llaman “mama Cotacachi”, “taita (padre) Imbabura”. Este pensamiento les impulsa a cuidar a la tierra ¿quién es capaz de dañar o destruir a su madre o padre? Esta lógica los ha convertido en guardianes de la naturaleza, por lo que hasta hoy inmensos bosques primarios han sido defendidos de la codicia y voracidad de empresas mineras o madereras. Sin embargo en los últimos años, los bosques primarios de la amazonía y de la costa, son “explotados racionadamente”, con “participación comunitaria”, gracias a “procesos de concertación y de capacitación” y por “decisión propia de la comunidad”

2.3 Reconciliación – perdón – armonía

Estos tres principios, desde la lógica de los pueblos indígenas, se aplican como normas de carácter moral. Si analizamos la situación de la madre soltera, esta condición, produce inicialmente desarmonía al interior de la familia y de la comunidad, que se preocupan por el futuro de la madre y del niño, sin embargo, no existen datos de expulsión de los hogares a las madres solteras. La desarmonía se soluciona, cuando la comunidad, llega a “obligar” a los padres que perdonen a sus hijas, entregando en calidad de padre y esposo al DIOS ARCO IRIS, (al que se le rinde culto y pleitesía por ser una divinidad), otorgando al niño y a la madre derechos que la comunidad le garantiza, consecuentemente se produce la reconciliación de la madre soltera con la familia y la comunidad, restaurándose de nuevo la armonía.

2.4 Restitución – restauración – equidad = pacta-pacta

Estos principios son muy importantes en la vida de los pueblos indígenas, es parte intrínseca de sus valores identitarios, que explica la sobrevivencia de los mismos en condiciones de pobreza extrema y de exclusión. Las relaciones interpersonales, interfamiliares, intracomunitarias e intercomunitarias se sustentan en estos principios, restitución-reciprocidad². Veamos un ejemplo: las primeras cosechas de las familias, son compartidas entre ellas en la misma comunidad o en otras. A su vez quien recibe tiene la obligación de devolver algún otro producto de su cosecha que, generalmente es distinto del que recibió, esto influye en el mejoramiento de la dieta familiar y significa apoyo a la economía de la familia.

El principio de solidaridad se aplica en casos inusitados, como cuando alguien ha perdido la cosecha, entonces la comunidad apoya con productos para la alimentación de la familia y aporte de semillas, es decir no se produjo el intercambio. No obstante en el largo plazo la solidaridad se convertirá en restitución – reciprocidad, cuando el individuo afectado entre a ser parte nuevamente de estos principios. Las relaciones sociales y económicas bajo estos principios definen la equidad “porque se ha producido una redistribución que ha sido de beneficio colectivo”³, que en lenguaje Kichwa significa: pacta – pacta (verdadera democracia).

2.5 De la participación social = ranti ranti

Para los pueblos indígenas la participación social se identifica como ranti-ranti, proceso de diálogo y de trabajo en el que existe un intercambio de ideas; decisiones pactadas por los interlocutores (consenso), y se expresan a través de:

Makipurarina - “darse la mano”: en función de un trabajo, actividades sociales que involucra a toda la comunidad.

Makimañachi - “prestar la mano”, “trabajo voluntario y de reciprocidad”: Este principio es ejercido en el ámbito familiar, de la amistad o del buen vecino y está sujeto a la voluntad en el cual el aprecio es el elemento motor.

En el proceso de Cotacachi, estos principios se aplican en trabajos de infraestructura física, las asambleas cantonales, minkas barriales.... y otras actividades

2.6 De la participación económica cultural

Los principios de la participación económica - cultural, se manifiestan en formas de relaciones económicas.

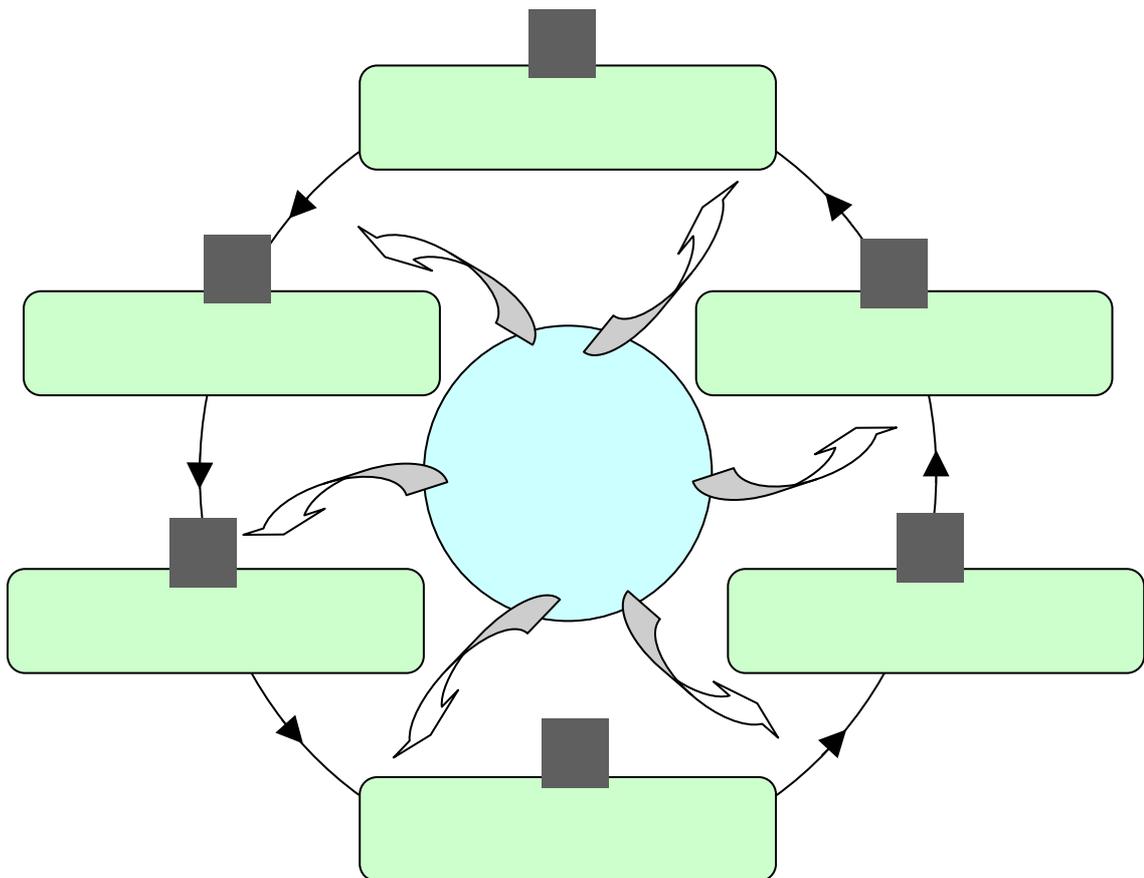
² La restitución se relaciona con la “obligación” de devolver a los demás o la comunidad lo que hicieron por mí, ese sentimiento de “obligación” promueve la participación en minkas, eventos sociales, sin que haya sido convidado, produciendo la reciprocidad. Hacer por los demás, lo que ellos hacen por mí.

³ Nina Pacari: Líder indígena, primera mujer Vicepresidenta del Congreso Nacional y Primera Mujer Canciller del Ecuador, hito histórico en el Ecuador, considerando su pertenencia al pueblo indígena Kichwa.

El Trueque: Para los pueblos indígenas es una estrategia económica justa, redistributiva e integral, que continúa vigente en las relaciones económicas interfamiliares e intercomunitarias. En los últimos años ha cobrado fuerza, entre otras razones por la falta de circulante de dinero en efectivo, por la falta de ingresos económicos producto del desempleo. Ante esta situación varias comunidades han “creado dinero”. Es usual en algunas comunidades de Cotacachi, el uso de “nuevas monedas (intis (soles), Kuris (oros)”. Han llegado a establecer mercados formales para el trueque. De los datos otorgados por Miguel Guitarra (coordinador de un grupo de trueque de la comunidad La Calera), en cada intercambio una familia accede a una canasta familiar de aproximadamente \$ 30 dólares, considerando que cerca de 80 familias, participan en el trueque, en cada intercambio movilizan \$ 2400,00 recursos económicos.

La Minka: Es la base del mantenimiento de los servicios comunales y la dinamización de la economía comunitaria. Gracias a este trabajo mancomunado y colectivo, las comunidades administran y proveen servicios básicos así mismas (mantienen en buen estado carreteras comunales, canales de riego, redes de agua potable, preparan los suelos, cosechan colectivamente los productos, se redistribuyen los productos, construyen viviendas familiares, casas comunales, aportan con productos alimenticios a las actividades sociales y comunitarias, realizan trueque de semilla). Colectivamente enfrentan la pobreza y el desempleo, así como garantizan servicios básicos a la comunidad.

3. El ciclo del presupuesto participativo



4. Lecciones aprendidas

- a) **Inducir la participación y la organización de la ciudadanía:** La organización y la participación ciudadana no surgen ni se hacen por sí solos, es necesario inducir estos procesos a través de diversos mecanismos, como por ejemplo: informar ampliamente, organizar a la ciudadanía basada en su propio interés, apoyo logístico, técnico, financiero y de fortalecimiento continuo, así como articularlos con poder de decisión real a la gestión del gobierno local.
- b) **Incluir nuevos actores:** El proceso participativo ha enseñado que incorporar a nuevos actores, enfatizando en los tradicionalmente excluidos como son los jóvenes, niños, mujeres, indígenas, negros, no es un proceso espontáneo y que estos grupos no se suman a la primer puerta que se abre, ha sido necesario direccionar, estimular su incorporación desde el enfoque de considerarlos claves para el desarrollo del cantón. Direccionar ha significado organizarlos, capacitarlos, apoyarlos para su legitimación social, mejorar su capacidad de negociación, ampliar los conocimientos a través de actividades de capacitación y formación, tanto informales (foros, talleres, seminarios) cuanto formales: capacitación en universidades, escuelas de liderazgos.
- c) **Ejercer liderazgo significa compartir el poder:** Esta lección aprendida es una de las más importantes, que tienen los actores del proceso de Cotacachi. El compartir el poder político de la Municipalidad con la sociedad civil organizada ha dado como resultado, sumar a una amplísima gama de ciudadano al desarrollo del cantón de manera responsable, transparente y dinámica. El apoyo ciudadano de acuerdo a la Presidenta de la Asamblea de Unidad Cantonal, no es estimable financieramente pues su aporte ha sido en tantísimos temas y procesos, que sencillamente el dinero no lo puede hacer por sí solo.
- d) **Construir nuevos modelos de democracia requiere voluntad política, conocimientos técnicos y conciencia social:** Los procesos para iniciar o fomentarse deben partir de la decisión de iniciarlos, pues no existen modelos terminados, trazados milimétricamente que se puedan seguir o copiar, pues es necesario considerar que cada contexto es diferente, por ello, Cotacachi, aún sin tener un solo caso de descentralización en el país, con una sólida base jurídica, técnica y política, caminó hacia la descentralización de la salud. Su fortaleza se basó en su equipo técnico local, en el acompañamiento de GTZ, pero sobre todo en el apoyo ciudadano manifestado en cada barrio, en cada comunidad que hizo viable el proceso, debido también a la conciencia social de que el camino elegido era el correcto.
- e) **La apropiación de los procesos: La creación de metodologías propias y su replicabilidad** El proceso del PP con la implementación de metodologías diseñadas participativamente significa la apropiación de un proceso que permite el involucramiento de la sociedad civil en los ámbitos de toma de decisión y por ende la ciudadanía tiene un mayor y mejor poder para mejorar su calidad de vida.
- f) **Institucionalizar los procesos:** La voluntad política del Alcalde y de la Municipalidad si bien fue el detonante del proceso participativo, este no es suficiente si no se conducen a institucionalizarlos. Los ciudadanos cotacacheños, consideraron que a mas de las Asambleas Anuales, el proceso debía ser continuo, permanente, y ser parte de la vida institucional del Municipio, así como de la vida de los ciudadanos, sin duda este enfoque ha conducido a transformar un proceso de participación aislado a un proceso participativo que es parte de la gestión pública.

5. Factores de éxito del modelo

- Voluntad política expresada a través de acciones concretas, visibles, sustentadas y viables que demuestran el rumbo con transparencia y tienen un efecto motivador.
- Existencia de organizaciones locales – fuertes y/o débiles – que tienden a expresar sus intereses y que superan la imagen tradicional del gobierno local autoritario, clientelista y coercitivo.
- Empoderamiento de las organizaciones de base, así como de sus interlocutores, para que expresen sus intereses.
- Involucramiento y organización de grupos excluidos o auto-excluidos, con énfasis en cabildos indígenas, mujeres indígenas (letrada o iletrada), juntas de agua, parteras, quienes una vez apropiados del proceso, apoyan a dinamizar aún más el proceso.
- Apoyo en elementos claves de la identidad de los pueblos con lo que se coopera que ha logrado una mayor identificación con los procesos.
- Organizaciones empoderadas que tienen propuestas serias y capacidad de negociación con el gobierno municipal y como representantes de la sociedad civil local en las asambleas.
- Decisión política de las autoridades del gobierno local a favor de embarcar en tal proceso y abrir espacios de diálogo y deliberación.
- Cooperación in situ y compartida, entre el Municipio y la Asamblea de Unidad Cantonal. Esta forma de cooperación optimiza la interacción entre las instancias del gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil.
- Transferencia real de capacidades a los socios de las organizaciones locales para que expresen sus intereses, formulen sus demandas, y se estructuren internamente de manera democrática con representatividad y legitimidad de sus líderes.
- Apoyo a procesos participativos en marcha y no impuestos de manera vertical, con expertos con amplio conocimiento de la temática y respeto profundo por las apuras culturales de sus contrapartes, y con una clara tendencia a apoyos de larga duración y durante todo el proceso: identificación, implementación, seguimiento, evaluación, monitoreo, de manera conjunta y retroalimentación constante.
- Procesos de capacitación permanente con objetivos acordados mutuamente y actividades claras.
- Institucionalización de las reglas de participación a través de ordenanzas municipales.