

VÍCTOR HUGO PINZÓN

# DEMOCRACIA COMUNITARIA

EN LA SIERRA NORTE ECUATORIANA



Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN

VÍCTOR HUGO PINZÓN

# DEMOCRACIA COMUNITARIA

EN LA SIERRA NORTE ECUATORIANA



Corporación Unificada Nacional  
de Educación Superior

VIGILADA MINEDUCACIÓN

321-Sistemas de gobiernos y de estados

Víctor Hugo Pinzón Plaza

*Democracia comunitaria en la Sierra Norte Ecuatoriana*

Primera edición diciembre de 2018

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN  
2018

*Clasificación Thema: JPRB - Políticas de Gobiernos y  
Administraciones regionales, autonómicas o locales*

*Tamaño: 13.5 cm x 21 cm*

*Páginas: 138*

*Título original: Democracia Comunitaria en la Sierra Norte Ecuatoriana*

*Agradecimiento especial al Gobierno Autónomo Descentralizado  
Municipal del Cantón Otavalo*

*© Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN  
Bogotá, Colombia, diciembre de 2018*

*ISBN (digital): 978-958-8191-53-9*

*Primera edición: diciembre de 2018*

*Escrito por: Víctor Hugo Pinzón Plaza*

*Corrección de estilo: Wilson Lara*

*Diseño de la cubierta: Jonathan Zambrano / Chaos Creativo*

*Diseño y diagramación interna: Jonathan Zambrano / Chaos Creativo*

*Fotografía de portada: Ben Ostrower / @benostrower*

*Fotografía de contraportada: Etienne Bösiger / @etienne\_boesiger*

**Todos los derechos reservados.**

*No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su  
incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier  
forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por  
fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por  
escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser  
constitutiva de delito contra la propiedad intelectual.*

*La democracia no es el silencio, es la  
claridad con que se exponen los problemas y  
la existencia de medios para resolverlos.*

ENRIQUE MÚGICA HERZOG

# ÍNDICE

---

## DEMOCRACIA COMUNITARIA

- 13 -

1. Introducción.....	15
2. Liderazgo Comunitario.....	17
3. Autonomía y territorio.....	23
4. El modelo de Democracia Comunitaria desde la experiencia de la provincia de Imbabura.....	29
4.1. Formas de organización anteriores a las presentes.....	29
4.1.1. Cosmovisión y organización social.....	30
4.1.2. Territorio.....	31
4.1.3. Pluralismo jurídico.....	32
4.1.4. Cambio social y cultural.....	32
4.1.5. Organización política comunitaria.....	33
4.1.6. Mapa conceptual: Campos de conocimiento modelo Democracia Comunitaria.....	34
4.2. Campos de acción del modelo Democracia Comunitaria.....	35
4.2.1. Elección de autoridades.....	35
4.2.2. Toma de decisiones.....	36
4.2.3. Trabajo colectivo.....	37
4.2.4. Economías comunitarias.....	38
4.2.5. Gestión del patrimonio ambiental.....	38

4.2.6. Gestión del patrimonio cultural.....	39
4.2.7. Formación de líderes comunitarios .....	40

**CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES COMO  
REGÍMENES ESPECIALES: VIABILIDAD DE SU  
IMPLEMENTACIÓN DESDE EL CASO DE LA  
PROVINCIA DE IMBABURA.**

- 43 -

1. Introducción.....	43
2. Marco jurídico.....	44
2.1. La Constitución de la República de 2008.....	45
2.2. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.....	47
2.3. Ley de Organización y Régimen de las Comunas (1937) .....	52
2.4. La consulta popular.....	58
3. Conformación de Circunscripciones Territoriales en Imbabura: análisis por provincia, cantón y parroquias rurales .....	61
4. Implementación de las CT a partir de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas.....	75
4.1. Bienes patrimoniales colectivos.....	76
4.2. Formas de gobierno y estrategias de desarrollo local.....	77
4.3. Conclusiones preliminares.....	79

## **DEMOCRACIA COMUNITARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 81-

1. Introducción.....	81
2. Políticas públicas.....	82
3. Desarrollo y crisis.....	93
4. Interculturalidad e investigación.....	96
5. Propuestas de estrategias hacia la consolidación de políticas públicas en el marco de la democracia comunitaria.....	100
5.1. Estrategia para el fortalecimiento del liderazgo comunitario.....	101
5.2. Estrategia para la participación en la Toma de Decisiones.....	104
5.3. Estrategia para el fortalecimiento de los mecanismos de Trabajo Colectivo.....	106
5.4. Estrategia para la diversificación de las Economías Comunitarias.....	108
5.5. Estrategia para la gestión del patrimonio ambiental.....	110
5.6. Estrategia para la gestión del patrimonio cultural.....	112
5.7. Estrategia para la formación de líderes comunitarios.....	113

**DEMOCRACIA COMUNITARIA Y  
DESARROLLO ENDÓGENO**

- 117 -

1. Introducción.....	117
2. El quehacer científico y el quehacer político.....	119
3. Desarrollo endógeno e investigación social.....	121
3.1. Experiencias de desarrollo endógeno en la provincia de Imbabura, sierra norte ecuatoriana .....	125

**DEMOCRACIA COMUNITARIA Y DESARROLLO  
ENDÓGENO HACIA LA SOCIEDAD DEL BUEN VIVIR**

- 129 -

**BIBLIOGRAFÍA**

- 133 -

# DEMOCRACIA COMUNITARIA

---

## 1. Introducción

Es necesario gestar propuestas que busquen potenciar la participación política y democrática de la ciudadanía en el contexto de la gran diversidad étnica presente en los contextos latinoamericanos. La caracterización de los elementos locales y estatales que intervienen en los procesos de participación, toma de decisiones y transformación social permite iniciar una senda hacia la construcción ético política de un andamiaje que articula a la ciudadanía con las entidades gubernamentales. De este modo se potencian los mecanismos de participación y acción colectiva, hacia el rompimiento de las brechas de desigualdad y falta de acceso a los espacios de toma de decisiones en los niveles político - local y regional, lo cual se verá reflejado en el desarrollo local y en las condiciones y calidad de vida de la población.

Se establecen en la Constitución de la República del Ecuador de 2008<sup>1</sup> tres formas de democracia: representativa, directa y comunitaria. Esta

1 Asamblea Nacional Constituyente. (2008) Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.

última sugiere la duda respecto a sus alcances a nivel conceptual, teórico y práctico. Al hablar de Democracia Representativa, el pueblo elige a una serie de dignatarios que velarán por los intereses comunes de la ciudadanía y por tal razón se les elige. Además de la representación que se tiene vía procesos electorales tanto de asambleístas como de gobernantes locales y provinciales, se destaca en el contexto ecuatoriano la representación desde el denominado quinto poder: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) organismo que desde su ley orgánica propone mecanismos de participación ciudadana como las Veedurías Ciudadanas, los Observatorios Ciudadanos y los Consejos Consultivos<sup>2</sup>. Estas instancias no son vinculantes, por lo que los criterios que se emiten desde estos organismos pueden o no ser tomados en cuenta. La toma de decisiones reposa en niveles de la esfera política, limitando la capacidad de participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas.

Por otra parte, la democracia directa responde a tres mecanismos fundamentales que estipula la carta magna ecuatoriana: revocatoria de mandato, referéndum y consulta popular. la revocatoria de mandato es un proceso que busca reflejar el consentimiento de la ciudadanía para remover de su puesto a un mandatario parroquial, municipal, provincial o nacional. Esto según las acciones acometidas, incumplimiento de la ley, por ejemplo, y los resultados de la ejecución de su plan de gobierno<sup>3</sup>.

2 Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. (2011) Registro Oficial. Corporación Nacional de Publicaciones: Quito.

3 Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la Democracia. (2013) Consejo Nacional Electoral. Quito.

El referéndum se remite a la implementación de reformas jurídicas que el gobierno propone y la ciudadanía aprueba mediante la realización de un proceso electoral (como en el año 2012, donde el gobierno propuso una serie de cambios en la normativa vigente en los campos de comunicaciones y justicia, entre otros temas). En tercera instancia nos encontramos con la consulta popular, que puede ser convocada por el pueblo o por el gobierno, proponiendo cambios de orden jurídico en la estructura del Estado, en función de las necesidades de la ciudadanía. La consulta popular puede invocarse para tratar prácticamente cualquier asunto de interés para la nación.

La democracia comunitaria se define en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social de 2011 de la siguiente manera:

Es una forma novedosa de democracia; con ella, se configura la democracia intercultural; en principio, se relaciona con la aplicación de algunos de los derechos colectivos, es decir, el derecho colectivo de las comunas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano y los pueblos montubios de constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política, y la obligación del Estado ecuatoriano de reconocer y promover todas las formas de expresión y organización; así también, ejercer todas las formas de consulta, consulta previa y consulta pre legislativa que establece la Constitución de la República<sup>4</sup>.

4 Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Op. Cit.

Existe el interés desde el Estado de garantizar a los pueblos y nacionalidades, en el marco de la interculturalidad, el derecho a la libre autodeterminación fundamentada en la cultura y el territorio propio, las costumbres y los saberes. Se entendería que entonces la Democracia Comunitaria hace referencia a aquellos factores locales de la dimensión social, cultural y política que desde el territorio define comportamientos y costumbres de las personas, individual y colectivamente. Así, al hablar de democracia comunitaria, estamos queriendo abordar cómo se organizan los actores locales, regionales y a nivel nacional, en función de los procesos de toma de decisiones y participación en acciones de tipo colectivo, que involucran a varias personas y grupos, y a la vez familias e individuos que fungen y hacen parte de un todo.

Un cuerpo social y cultural articulado que bajo la influencia de un inconsciente colectivo actúa en la dirección que se ha propuesto, a partir de su experiencia, historia y legado ancestrales. Un guion o libreto de vida que se escribe desde lo cotidiano y bajo la influencia de necesidades y capacidades que inciden y determinan, desde los esquemas de pensamiento y estructuras mentales hasta los más mínimos acontecimientos del diario vivir<sup>5</sup>. En la Sierra Norte Ecuatoriana existen múltiples expresiones de la acción colectiva vigentes en medios comunitarios, como la realización de mingas, las celebraciones religiosas, la celebración del Inti Raymi. Incluso las marchas indígenas de los años 90 a principios, mitad y finales de la década, así como

5 Turner, V. 1990. *Dramas, Fields and Metaphors. Symbolic Action in human Society*. Cornell University Press.

en el año 2005 con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez, son todas expresiones de organización gestadas endógenamente y con carácter nacional, conformando en su conjunto lo que comenzamos a llamar formas de democracia comunitaria.

## **2. Liderazgo comunitario**

Partamos del caso del pueblo Natabuela, del cantón Antonio Ante: sus raíces histórico-culturales se han desvanecido en el tiempo con la pérdida de la lengua y de la memoria sobre el origen, como en muchos de los pueblos de Latinoamérica. A pesar de esto sobreviven aspectos relevantes de su cultura en la actualidad: la vestimenta tradicional, su relación con el territorio desde el cultivo de la tierra, así como la presencia de las autoridades tradicionales indígenas, el gobernador y alcaldes. En medio de ciertos vacíos en la memoria sobre pasados más lejanos, se mantiene una cohesión social a partir, fundamentalmente, de la figura colonial del priostazgo que articula, desde los líderes locales, la vida festiva-ceremonial de este pueblo en las fiestas religiosas que muestran un alto grado de sincretismo y de la cual se resalta la de San Juan o Inti Raymi<sup>6</sup>.

El liderazgo local está fuertemente vinculado a las figuras del gobernador y los alcaldes pues los antiguos caciques dirigían los esfuerzos colectivos, como cabezas visibles de un mismo cuerpo. A

6 Trabajo de campo. Natabuela, cantón Antonio Ante, provincia de Imbabura. Agosto 2014.

diferencia de las concepciones de tiranía y despotismo con que se ha satanizado a la figura del cacique/curaca en el mundo amerindio, se destaca que este tipo de líderes estarían asociados a una función de liderazgo en beneficio de sus paisanos y coterráneos, donde el poder se traduce en responsabilidad para garantizar un bienestar común para todos y todas, incluyendo tanto géneros como grupos étnicos en relación permanente con el cosmos, espíritus de la naturaleza y deidades. Esta es justamente la percepción que tiene el alcalde indígena de Los Ovalos, el señor Teodoro Potosí, sobre las funciones de los alcaldes<sup>7</sup>.

Liderazgos que se manifiestan a través de personas emblemáticas que siguen gestando y articulando la vida comunitaria de la mano de los pobladores de las comunidades del pueblo Natabuela y desde acciones colectivas concertadas. Tal es el caso del Mesías Flóres Limaico, organizador del Inti Raymi, quien hace parte de un grupo de personas que defienden y promulgan la causa de fortalecer la identidad cultural y la vida comunitaria desde el priestazgo como mecanismo de generación de espacios de encuentro entre la religión católica e indígena. Es también el caso del Jorge Sisa, quien comenzó un proceso de trabajo comunitario hasta llegar a ser primero vocal de la junta parroquial y ahora presidente de la parroquia de Natabuela, como fruto de su labor y reconocimiento de las comunidades con quienes ha trabajado<sup>8</sup>.

7 Trabajo de campo. Natabuela, cantón Antonio Ante, provincia de Imbabura. Agosto 2014.

8 Trabajo de campo. Natabuela, cantón Antonio Ante, provincia de Imbabura. Agosto 2014.

Otro tipo de liderazgo asociado a ese pasado prehispánico, en pueblos indígenas de la Sierra Norte Ecuatoriana, se presenta desde los denominados yachak o chamanes. En la comunidad de Morocho se recuerda con enorme aprecio al Taita Manuel Flóres, quien tenía no solo un gran reconocimiento por sus habilidades para la sanación de enfermedades, sino también por la influencia que ejercía en la comunidad dando consejo y pautas para la toma de decisiones a nivel interno. Su papel e incidencia política en la comunidad generó importantes avances para los procesos organizativos locales y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes<sup>9</sup>.

El liderazgo comunitario en este contexto ha tenido mayores alcances que la esfera de lo local. Son varias las personas que, por su posicionamiento social y trabajo en la comunidad, son electas como representantes populares ya sea en los cabildos, las juntas de aguas y las juntas parroquiales, llegando incluso en ciertos casos a ser autoridades municipales o provinciales. Cuando el liderazgo comunitario sale a la esfera del Estado vía procesos electorales, estamos comenzando a vislumbrar uno de esos vínculos entre democracia y comunidad. Este es el caso del ex alcalde de Otavalo, Mario Conejo Maldonado, quien hace parte de la comunidad de artesanos comerciantes de Peguche y quien duró 14 años ejerciendo labores siendo el primer alcalde indígena en un territorio de mayoría poblacional indígena. Luego de iniciar su carrera desde el ámbito cultural y organizativo fue electo como alcalde en el año 2000, pasando en

9 Trabajo de campo. Morocho, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura. Septiembre 2014.

este lapso por distintas organizaciones políticas como el Partido Socialista, Pachakutik, el movimiento Minga Intercultural y la Alianza País. Más allá de los aciertos o desaciertos que haya tenido su gestión, se debe resaltar que no fue una organización política la que mantuvo dicho liderazgo sino que fue efectivamente la gestión, visibilidad y resultados del trabajo lo que hicieron que estuviera por tres periodos consecutivos al frente de la capital intercultural del Ecuador. Este liderazgo que salió de lo comunitario indígena trascendió a transformaciones en lo municipal gracias a este puente, entre lo comunitario y lo estatal.

¿Qué elementos subyacen a esta capacidad de convocatoria, cuando se realizan o ejecutan acciones de tipo colectivo? ¿Carisma? ¿Poder económico? ¿Influencia religiosa? Es más, cabe preguntarse adicionalmente, ¿los líderes nacen o se hacen? ¿Es una sumatoria de todas estas características o de solo algunas de ellas?

Cuando los líderes están pensando y actuando sobre las preocupaciones de las personas, consiguen un respeto y reconocimiento que les permite ser las caras visibles y representativas de las mismas. Existe una identificación entre líderes y personas gracias a las causas que se defienden y promulgan, objetivos comunes compartidos como móviles y motores de la acción colectiva y organizada que busca alcanzar un fin previamente acordado. De aquí se puede mencionar dos formas de ejercicio del poder: una vertical, históricamente aplicada por occidente en su modelo de organización política y social, y la otra horizontal, donde los liderazgos surgen de las bases y responden a sus necesidades e idearios.

### 3. Autonomía y territorio

La identificación de una persona con su líder está vinculada a una pertenencia territorial, étnica, de ejercicio de una ciudadanía y de la nacionalidad, cimentada en un origen e historia compartidos, que hacen que se encuentren los intereses y acciones de individuos y colectividades en espacios – tiempos comunes, donde se converge hacia el bien común.

Una importante movilización social de impacto nacional se realizó a mediados de los años 30 del siglo XX, gestada desde el movimiento campesino e indígena, que en asocio con los sindicatos de trabajadores del Partido Comunista y otras organizaciones sociales exigieron una serie de reivindicaciones sobre sus derechos fundamentales en lo laboral y el acceso a la tierra<sup>10</sup>. Gracias a esto en el año de 1937 se promulgó la Ley de Organización y Régimen de Comunas, que establece una serie de derechos sobre la tierra, los bienes patrimoniales y ambientales, y la organización de forma autónoma en el territorio, donde el cabildo se define como la autoridad que hace el enlace con las entidades estatales<sup>11</sup>.

En esta confrontación lo que ha estado en juego es la autonomía o autodeterminación que los pueblos necesitan para tener el control sobre su destino y el de sus territorios. Este derecho a la autoder-

10 Rodas, R. (1998) *Dolores Cacuango*. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural. Quito.

11 Ley de Organización y Régimen de las Comunas (1937) Registro Oficial, codificación 2004-04. República del Ecuador.

minación como eje de la lucha social se fundamentaba, además, en el respeto a las formas propias de vida, costumbres, tradiciones y cultura como parte fundamental de la vida en la ruralidad.

Este principio de autonomía basado en la autodeterminación de los pueblos guio las vidas y luchas de Dolores Cacuango Quilo y Monseñor Leonidas Proaño. La primera lideró, desde la década de los años 20 del siglo pasado, un movimiento que aglomeró a buena parte de las comunidades indígenas y campesinas de la sierra norte ecuatoriana, para reivindicar sus derechos laborales y de acceso a la tierra. Varios sectores le siguieron sintiéndose representados por un discurso y acción que buscaba justicia, equidad y solidaridad para su pueblo y para aquellos excluidos desde tiempos coloniales. La eficacia de su acción radicaba en que buscaba la articulación de mecanismos de la sociedad mestiza, como la conformación de sindicatos, el conocimiento de las leyes, la exigencia a las autoridades competentes y el rechazo a los abusos de hacendados y de la curia católica, de la mano con la vida comunitaria, la cosmovisión propia del pueblo indígena Kayamby (en sincretismo con la religión impuesta) y con los mecanismos comunitarios de trabajo colectivo como la minga y la solidaridad mutua entre coterráneos.

Una serie de triunfos y derrotas llevaron a Dolores Cacuango a redirigir la acción de su lucha al campo de la educación bilingüe, de la mano de su eterna amiga María Luisa de La Torre y de su discípula Tránsito Amaguaña, quienes comenzaron un proceso de alfabetización y educación para dar insumos y herramientas a los pobres y segregados. Partían del principio de que los habitantes de

las comunidades adquirieran un conocimiento de las condiciones legales y normativas vigentes ante el Estado para poder hacer parte de la sociedad nacional de manera más justa e igualitaria. A pesar del sufrimiento de vivir en la pobreza del campo, en su terreno en San Pablo Urcu, o de la muerte prematura de casi todos sus hijos, se mantuvo como ejemplo de entrega y sacrificio para el movimiento indígena ecuatoriano<sup>12</sup>.

Leonídas Proaño, llamado por sus seguidores “el obispo de los pobres”, tuvo el interés y la preocupación por transformar la gran desigualdad presente en el Ecuador de la década de los años 70 del siglo xx. Entendió la necesidad de generar mecanismos de educación popular y acción colectiva en beneficio de los excluidos y segregados. Tachado de comunista por funcionarios de la embajada de los Estados Unidos, fue uno de los teólogos de la liberación que radicalizó el catolicismo, como Obispo de Riobamba, hacia el amor pleno al prójimo, la ayuda al pobre y más necesitado, liderando política y espiritualmente a los indígenas y campesinos católicos de Chimborazo y buena parte de la región Sierra, con gran influencia en el resto del país<sup>13</sup>.

Hizo fuertes críticas y señalamientos al discurso y acción política del Estado y de los partidos políticos que cooptaban a los líderes comunitarios para dividir a los movimientos sociales bajo la lógica del desarrollismo. Diferenciaba el desarrollo del desarrollismo, siendo el

12 Rodas, R. (1998) *Dolores Cacuango*. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural. Quito.

13 Knippers, J. (1985) Ten paradoxes of rural development: an Ecuadorian case study. En: *The journal of development areas*. Vol 19, no 4. Pp 527-556.

último una búsqueda resolver los problemas de los pobres sin atacar sus raíces estructurales. Su radicalismo se fundamentaba en que era servidor de Cristo, quien siempre mostró preferencia por trabajar con y para los pobres, pues eran ellos quienes necesitaban más de ayuda, apoyo y acompañamiento. Pasaba las tardes y noches en su oficina recibiendo a quienes buscaban su ayuda en los problemas del día a día, con enorme compromiso y devoción, lo que le valió ser el referente de la justicia social del Ecuador en tiempos en que se cernía la sombra de la dictadura sobre la nación<sup>14</sup>.

Estos dos ejemplos paradigmáticos dan cuenta de formas de democracia comunitaria: la articulación de aspectos y elementos fundamentales de la cultura en función de las necesidades dadas en los territorios históricamente excluidos. La espiritualidad, la movilización social, la reivindicación de los derechos, la educación popular, el grito que exige justicia ante las autoridades estatales y las acciones de hecho que abren ante la opinión pública el debate de las necesidades que tiene el pueblo, y la obligación del Estado de cubrirlas. En Latinoamérica se han manifestado formas de organización que se expresan en la lucha popular, desde la vía armada hasta la pacífica, en donde los esfuerzos comunitarios de auto-organización han resultado en distintos movimientos sociales con diferentes connotaciones. Por ejemplo, en el estado de Chiapas, en el sur de México, surgió el EZLN –Ejército Zapatista de Liberación Nacional- que ha cumplido un papel importante en cuanto a que dio voz a los indígenas maya/

14 Knippers, J. (1985) Ten paradoxes of rural development: an Ecuadorian case study. En: *The journal of development areas*. Vol 19, no 4. Pp 527-556.

quiché, quienes se organizaron hasta consolidar una de las guerrillas más importantes del continente, con una estructura política y social de fondo. El proceso tuvo eco a nivel mundial en la década de los 90, llevando al Estado mexicano a reconocerles y a ceder ante varias de sus peticiones, como la autonomía territorial y cultural<sup>15</sup>.

En Colombia surgió a comienzos de los años 60 las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo) quienes se consolidaron como organización en respuesta a décadas de guerra bipartidista. Son por lo menos 30 años de violencia que precedieron a la creación de esta guerrilla, donde el campesinado en especial sufrió de persecución, asesinatos, desplazamientos forzosos y estigmatización de las corrientes ideológicas contrarias al gobierno de turno. El mismo Estado era manipulado por los poderes locales y regionales para el exterminio físico de la oposición política, fuera liberal, conservadora o comunista<sup>16</sup>.

Tanto las FARC como el EZLN lograron transformar los territorios de influencia desde acciones diversas en su calidad e intensidad. Desde impartir justicia hasta la construcción de carreteras, además de la implementación de proyectos educativos o productivos, son ejemplos representativos de que este tipo de organizaciones político-militares inciden en la configuración local y regional no solo por medios violentos.

15 Villoro, L. (2006) Democracia comunitaria. Conferencia dictada el 21 de noviembre Auditorio Raúl Baillerés del ITAM. Universidad Nacional Autónoma de México: México D. F.

16 Guzmán, G. (1962) La violencia en Colombia. Ediciones Tercer Mundo. Colección "el hombre". Monografías sociológicas n. 12. Facultad de Sociología - Universidad Nacional de Colombia. Gobierno Eclesiástico Diócesis de Ibagué.

Como resultado de estudios realizados en la Universidad de Otavalo, y del Consejo Nacional Electoral, desde la delegación provincial de Imbabura, en los cantones de Ibarra, Pimampiro, Otavalo, Cotacachi y Antonio Ante, se buscó establecer unos campos de conocimiento que permitieran ahondar en los medios, formas y mecanismos que desde la cultura local, los saberes de los pobladores y la experiencia a la luz de la historia, permitieran definir el ejercicio democrático desde las comunidades y contexto sociocultural. La presencia de los diversos pueblos en la provincia y su diversidad, así mismo han sido una importante fuente para evidenciar estos campos.

En dicho estudio se sistematizó información correspondiente a 12 comunidades de estos cinco pueblos donde se realizaron entrevistas, grupos focalizados y del mismo modo se abarcó la perspectiva histórica que enmarca tales contextos. El diálogo permanente con autoridades, líderes y comuneros permitió una perspectiva que llevó a agrupar y categorizar las necesidades y capacidades identificadas en terreno y cuyo análisis lleva a la propuesta del modelo de intervención que permite establecer un puente entre autoridades locales con las gubernamentales, desde una planeación estratégica intercultural, con enfoque de género y con participación ciudadana en su máxima expresión.

En esta perspectiva se establece la necesidad de investigar para transformar, a través de unos campos de conocimiento y unos campos de acción. Los primeros refieren a esa faceta ético-política que se mantiene presente desde la historia y la cultura. En los segundos, se clasifican diferentes campos donde se hace operativa la acción

conjunta de los actores y donde tales mecanismos son fuente importante de innovación y fortalecimiento local, desde el auto-reconocimiento de las capacidades propias para dar respuesta a los retos de lo local y regional.

## **4. El modelo de Democracia Comunitaria desde la experiencia de la provincia de Imbabura**

### 4.1. Formas de organización anteriores a las presentes

Este campo está vinculado a la historia viva que podemos encontrar en los saberes, sobre todo de personas mayores que en las comunidades vivieron y sintieron formas anteriores de participación y organización. Es importante entender a la luz de la cultura del “otro” diverso y diferente, esas formas de organización, participación y toma de decisiones anteriores en el tiempo, donde se expresan voces comunitarias, estructuras, formas y mecanismos de organización, que, si bien antiguos, se mantienen presentes. Se trata de insumos, e instrumentos arraigados en las personas asociadas a un territorio, que permiten potenciar y promover alternativas eficaces de interacción entre las personas, sus dirigentes y las instancias del poder público en la actualidad.

Cada comunidad y pueblo puede aportar a la democratización de la sociedad desde los saberes de hombres y mujeres poseedores

de conocimientos ancestrales sobre estas formas antiguas de organización. Por esto es importante incluir e indagar en los adultos mayores, sobre los aspectos fundamentales que residen en la memoria social sobre el papel de la organización comunitaria y la cultura en tiempos anteriores. Esto se complementa con las investigaciones que desde la historia, la etnohistoria y disciplinas afines se realicen en dirección al fortalecimiento de los procesos locales y regionales.

#### *4.1.1. Cosmovisión y organización social*

Los sistemas simbólicos que se manifiestan en los rasgos culturales, fuertemente enraizados en los medios comunitarios por historia, territorio y costumbres, responden a procesos de cambio cultural donde inciden, tanto el contacto entre pueblos y culturas así como las formas ancestrales de participación y toma de decisiones, de acción y trabajo colectivo, entre otras formas, en la provincia de Imbabura. Cuenta de ello es la actual celebración de Inti Raymi, las desaparecidas manifestaciones del Pase del Coraza y Los Pendoneiros, las extintas fiestas de Los Alcaldes, las celebraciones asociadas al priostazgo como en el caso del valle del Chota, Los Ovalos o Pijal, y así mismo aquellas manifestaciones propias del pueblo Awá.

La historia local como base, referente de la cultura y cosmovisión de cada comunidad permite analizar, por ejemplo, la concepción cultural del agua en cada pueblo, y ver cómo esta visión especial del recurso natural es definida por la cosmovisión. Ello incide no sólo en una forma de pensamiento, sino también en las estrategias de

organización y acción colectiva frente al recurso que, por dicha concepción ideológica e incluso espiritual, tiene la motivación, estímulo y coacción para la articulación conjunta frente al recurso.

#### *4.1.2. Territorio*

El territorio como construcción social y cultural es el resultado de la interacción entre los seres humanos, con su entorno geográfico y medioambiental. Por ello, el acceso a la propiedad de la tierra es un elemento fundamental para la participación de las personas en las decisiones y acciones en las comunidades. El acceso a la tierra y el manejo autónomo y consciente de la misma como recurso a largo plazo, determina el futuro de una comunidad en el camino para potenciar y fortalecer la participación ciudadana con enfoque diferencial en cuanto a las comunidades rurales y sus características.

Los mecanismos culturales que aportan a la construcción colectiva del territorio, desde la acción grupal de las personas, comunidades y pueblos, buscan garantizarse un futuro y del mismo modo, una calidad de vida definida desde sus percepciones y sentires producto de la cultura e historia locales. En este sentido, todas las acciones encaminadas a que el ordenamiento territorial, los usos del suelo, el manejo de residuos orgánicos e inorgánicos, las actividades de tipo artesanal e industrial puedan ser consecuentes con las condiciones locales de población y medio ambiente.

#### 4.1.3. *Pluralismo jurídico*

En contextos culturalmente diversos se presentan varios sistemas jurídicos, en territorios rurales, que funcionan de manera paralela a lo estipulado en la normativa vigente a nivel nacional. Muchas de las prácticas y costumbres locales están vinculadas directamente con la diversidad de criterios que surgen desde cada cultura, y lo cual implica que existan de manera paralela tales sistemas de derecho consuetudinario.

No sólo la diversidad cultural sino también la presencia o ausencia del Estado y sus instituciones permiten que se desenvuelvan de forma espontánea o no, las diversas manifestaciones organizativas, permitiendo que cada pueblo y comunidad tengan la capacidad de vivir, producir, satisfacer sus necesidades y dar solución a sus problemas. Este sistema de necesidades y capacidades se suple desde las prácticas propias y desde las influencias externas que inciden en la vida local territorial.

#### 4.1.4. *Cambio social y cultural*

Las dinámicas sociales y culturales, a la luz de la permanencia de elementos de un pasado prehispánico y un pasado colonial, son importantes en los procesos de reconocimiento e implementación de mecanismos en el ámbito intercultural para la organización y el trabajo colectivo. Aquí entran la memoria y la historia a cumplir un papel de reflexión interna en los actores de las comunidades, uniones y federaciones, para el entendimiento de las influencias que han incidido en la vida de los pueblos y nacionalidades, y

cómo el contacto intercultural ha sido una fuente de construcción tanto de identidades como de desigualdades.

La intensa presencia de la religión católica en las comunidades imbabureñas, desde las comunidades de Otavalo hasta el Valle del Chota, se hace evidente con la gran devoción que se mantiene por ejemplo, a la Virgen de Monserrat, a Jesús del Gran Poder, y a ciertos santos como San Juan y San Francisco. Gracias a esta religiosidad se mantienen vivas muchas costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y afrochoteños, las cuales han trascendido en el tiempo hasta nuestros días, desde la práctica cotidiana de acciones individuales y colectivas como manifestaciones de la cultura.

#### *4.1.5. Organización política comunitaria*

La autonomía y la soberanía son vitales para la participación política comunitaria y para la incidencia en la toma de decisiones. En este nivel se puede identificar las maneras para establecer un vínculo entre autoridades, comuneros, y sus necesidades y capacidades. Así, la organización política comunitaria va más allá de lo que estipula la normativa vigente. Se encausa a un bienestar común desde el fundamento de que el trabajo colectivo es necesario para generar mejores condiciones de vida. Se caracteriza porque el ejercicio del liderazgo tiene como fin implementar las propuestas que surgen de las voces de los habitantes del territorio compartido y para un beneficio común. Esta organización comunitaria es a la vez una manifestación cultural, histórica y política donde cada comunidad escribe el guion de su vida en el día a día, en lo cotidiano, en medio de las presiones

externas e internas, y con el favor de agentes externos e internos que así como pueden potenciar procesos, pueden truncarlos.

4.1.6. Mapa conceptual:

**Campos de conocimiento modelo Democracia Comunitaria**



Figura 1.

## 4.2. Campos de acción del modelo Democracia Comunitaria

Estos campos buscan definir y delimitar los medios de articulación de mecanismos de acción colectiva que tienen los pueblos y nacionalidades, que en algunos casos se practican y en otros se han dejado de practicar recientemente. El objetivo es potenciar las capacidades locales de la ciudadanía bajo el enfoque intercultural y de género, donde las herramientas de acción colectivas en lo local, son el medio para la generación de un desarrollo endógeno comunitario desde el fortalecimiento de la organización y la búsqueda del pleno goce de los derechos individuales y colectivos<sup>17</sup>.

### 4.2.1. Elección de autoridades

Se establecen formas oficiales y comunitarias en las que se opta por elegir a uno o varios líderes para guiar los procesos colectivos que canalizan los esfuerzos conjuntos por el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de esos territorios. Para tal fin se han establecido varios mecanismos como la búsqueda en la rotación, alternabilidad, paridad de género y étnica, e incluso la reelección de autoridades comunitarias, como forma de potenciar procesos de desarrollo locales y regionales.

Se destacan en este campo tres tipos principales de mecanismo que definen en un contexto intercultural y regional la elección de líde-

17 Lo referente a estos campos de acción, con experiencias desde varias comunidades de la provincia, está publicado en: Pinzón, V. et. al. (2015) Manual de mecanismos de democracia comunitaria en Imbabura. Consejo Nacional Electoral, Delegación Provincial Imbabura. República del Ecuador: Ibarra.

res. Los más evidentes son las personas que por su trabajo, posicionamiento, relaciones y carisma son electos para representar a sus coterráneos, situación recurrente a nivel general en el ámbito comunitario rural. Hay otros líderes que provienen de familias o linajes que han estado vinculados a este posicionamiento desde hace generaciones, como en el caso de la familia Tocagón de la comunidad del mismo nombre, en la parroquia de San Rafael de La Laguna, del cantón Otavalo. Incluso existen original y copias de los títulos de propiedad del siglo XVIII, grandes extensiones del territorio de los caciques o kuraka del Otavalo antiguo, bajo este mismo apellido y territorio, cuyos descendientes en la actualidad ejercen un rol de guía y coordinación de las acciones colectivas de sus parcialidades. La tercera forma de elección de líderes, mucho menos recurrente, es la de la herencia en el cargo, como en el caso del gobernador y los alcaldes del pueblo Natabuela, quienes dejan su posición con la muerte y su entorno familiar define a su sucesor entre hijos o sobrinos.

#### 4.2.2. *Toma de decisiones*

Los diferentes medios que en el ámbito rural comunitario se ejecutan, para la toma de decisiones, pueden pasar desde las deliberaciones abiertas en las asambleas hasta los procesos de negociación privados entre actores que bien pueden propugnar por el bien común, como valor objetivo, así como por intereses de tipo particular. Esto lleva a que el ejercicio de la democracia en el medio comunitario sufra de algunas de las mismas circunstancias de la política nacional, pero también cuenta con fortalezas desde lo legal y lo social, lo que permite la implementación de medidas contundentes frente a situaciones y problemáticas concretas.

Una de las experiencias a resaltar se da en el cantón Cotacachi, donde se ha fortalecido la organización comunitaria desde la Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas -UNORCAC-, que agrupa a 42 comunidades que trabajan de manera conjunta lo local y lo regional, realizando del mismo modo todo un proceso riguroso de toma de decisiones a partir del consenso, el diálogo y la argumentación para un beneficio común y con participación abierta.

#### *4.2.3. Trabajo colectivo*

Son aquellas formas en las cuales se encuentran las personas y las familias para la ejecución de acciones encaminadas a cubrir situaciones emergentes y estructurales. Son varios los mecanismos de convocatoria y acción colectiva que se dan en las comunidades de manera organizada y planeada, como las denominadas mingas.

Éstas son a la vez un espacio y un tiempo de construcción de tejido social desde el aprendizaje mutuo y la integración en la práctica y se realizan en casi todas las comunidades rurales para diversos fines. Se puede convocar a nivel doméstico para que la familia extensa apoye las labores de cultivo y cosecha de la producción del campo; otra ocasión tiene que ver con la construcción de casas y su reparación, evento que motivan este tipo de encuentros para el trabajo colectivo.

Uno de los ejemplos más importantes es la realización de constantes mingas para la construcción, habilitación y mantenimiento de los sistemas de acueductos comunitarios, liderados desde las comunidades y las organizaciones de primer y segundo grado, para asegurar el acceso a este recurso fundamental, tanto para consumo como

para riego. Este modelo ha tenido gran éxito pues, aunque suele ser objeto de ataques y críticas, ha permitido enormes avances en la consolidación de las Juntas de Agua como organismos de control y regulación para la prestación de dicho servicio.

#### 4.2.4. *Economías comunitarias*

Múltiples mecanismos que desde las comunidades se implementan para garantizar la subsistencia y el mejoramiento de las condiciones de vida. Ello se logra desde la articulación de varias personas, familias y organizaciones que buscan un fin común y se organizan para ello, tomando de sus referentes y repertorio cultural, los insumos para orientar los esfuerzos hacia esas metas conjuntas. Así la economía comunitaria da cuenta de la relación entre lo local, lo regional y lo oficial.

La comunidad Kayamby de Pijal, en el cantón Otavalo, tiene un alto nivel organizativo que ha permitido la gestación y desarrollo de variadas iniciativas hacia un mejoramiento de la realidad material inmediata y a mediano plazo. Además de las más de veinte asociaciones presentes en distintos frentes de trabajo, se resalta la presencia de varias Cajas de Ahorro Familiar, en las cuales una familia extensa genera un fondo común para que los integrantes de esa unidad que también es territorial, puedan acceder a créditos para sus labores en la producción desde la comunidad.

#### 4.2.5. *Gestión del patrimonio ambiental*

Toda relación con el entorno, la fauna, la flora, las fuentes hídricas, hace parte de la experiencia histórica y el repertorio cultural que

cada pueblo y comunidad implementa en su vida como grupo. Este patrimonio requiere de medidas de protección que den continuidad a la relación armónica con el entorno en medio de las posibles amenazas emergentes y que puedan atentar contra el medio ambiente, como la construcción de obras civiles y de infraestructura, sin el respectivo cuidado y manejo de procedimientos y de los impactos.

La sostenibilidad del manejo de los suelos depende de su uso responsable. Por ello, en varias comunidades de la provincia, se presenta la práctica agrícola con insumos orgánicos y la combinación de cultivos, con fines de preservar la calidad de los nutrientes de la tierra y no erosionarlos. Esta relación no es solo dada en función de la producción, es un vínculo que se establece con el territorio desde la familia y por generaciones, dando un sentido de pertenencia en cuanto las personas y comunidades, quienes se integran a una vida armónica con su medio ambiente y su sociedad.

#### *4.2.6. Gestión del patrimonio cultural*

Los aspectos relacionados con el ámbito de la cultura, en el sentido más amplio del término, contienen en sí mismos múltiples mecanismos de acción individual y colectiva, en varios frentes ante lo que implica la vida en un contexto comunitario. En este campo podemos encontrar en manifestaciones locales y regionales, y sus respectivos espacios y tiempos, un variado conjunto de expresiones cimentadas en creencias, tradiciones, costumbres y formas particulares de entender la vida material y espiritual. De allí emergen y se mantienen formas de integración desde la experiencia reciente y desde la interacción con un entorno.

Uno de los usos que se resalta de este campo es el de la salud intercultural, pues paralelamente coexisten múltiples actores y saberes asociados a la prevención, tratamiento y sanación de afectaciones a la salud, como las pakarichik mama o parteras, a quienes se les reconoce por ser conocedoras expertas en la vida y su cuidado. Del mismo modo la figura del yachak o lo relativo a chamán, quien tiene la posibilidad de tratar afectaciones a la salud desde el plano físico y el espiritual, entre otras de las atribuciones que tiene en su contexto cultural. También pervive el uso cotidiano de una serie de plantas medicinales por parte de las personas por tradición familiar, conocimiento que debe ser objeto de investigación y aplicación del conocimiento en la práctica.

#### *4.2.7. Formación de líderes comunitarios*

La educación en los varios frentes que requiere una persona, para poder representar y guiar los procesos de acción colectiva, debe estar articulada en la esfera comunitaria y con las entidades del estado concurrentes, pues de ello dependerá que a futuro los procesos que se llevan a cabo tengan continuidad y aporten al permanente proceso de transformación para el mejoramiento de la calidad de vida. Tanto la formación desde el ámbito académico como la que se imparte en lo cotidiano en el medio comunitario y familiar son de vital importancia para que el líder ejerza su labor con conocimiento de su territorio y cultura, y como puente que vincula a sus representados con el ámbito gubernamental.

Este aspecto es ampliamente reconocido en varias comunidades donde se indica que la educación es un medio fundamental para el

ejercicio del liderazgo en lo local. En las comunidades pertenecientes al territorio ancestral de los Kuraka o caciques del Otavalo prehispánico, se hace referencia a que los líderes debían contar con diez cualidades o capacidades, como parte de su pertinencia para guiar y coordinar acciones colectivas en el territorio. Estas son:

- Ser Yachak, saber curar enfermedades.
- Saber trabajar la tierra.
- Interpretar la guitarra.
- Interpretar el pingullo o gaita (flauta de caña).
- Saber dar consejos.
- Mediar y resolver conflictos.
- Saber tejer.
- Haber sido tinterillo, conocer de leyes.
- Saber del alumbramiento, ser partero/a.
- Ser sobador/a.

\* \* \* \* \*

Tanto los campos de conocimiento como los campos de acción, abren múltiples vetas de investigación y de aplicación de manera participativa, donde se encuentren actores del sector público, privado y comunitario para tejer entre todos el futuro deseado a partir de procesos serios y metódicos de identificación de las problemáticas y las capacidades para dar respuesta a las mismas, de modo que se construya el *buen vivir* de modo dialógico y consensuado.

# CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES COMO REGÍMENES ESPECIALES:

## VIABILIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN DESDE EL CASO DE LA PROVINCIA DE IMBABURA.

---

### **1. Introducción**

En línea con el proceso de identificar aspectos y elementos clave que permitan generar no sólo una mayor participación política y democrática sino además una equidad e inclusión en el contexto de la interculturalidad como derecho y práctica se hace uso en esta sección del análisis de las Circunscripciones Territoriales (CT), como mecanismo de implementación de medidas políticas, jurídicas y sociales que apunten al robustecimiento de la democracia local y regional, a partir de las condiciones étnicas de la población y por ende, de la relación que se tiene con el territorio.

Primero se procede a establecer el marco jurídico en función de las dos bases legales fundamentales para el caso: la Constitución de la República de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), donde se establecen los lineamientos que orientan la administración pública en el nivel territorial, para garantizar los derechos colectivos desde la intervención de los actores del Estado y de los comunitarios.

Del mismo modo se resaltan los aspectos relevantes de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas de 1937, vigente en la actualidad, cuya pertinencia para el caso aporta a entender las condiciones legales que aplican para las comunidades rurales.

En la segunda parte se realiza un balance estadístico donde se sustenta la posibilidad jurídica de la conformación de las CT al nivel provincial, cantonal y parroquial. Se parte del cuestionamiento de que sea viable implementar o no este mecanismo de ordenamiento territorial como régimen especial, para potenciar en la ciudadanía la participación desde la autodeterminación y autonomía de los pueblos y nacionalidades de la provincia, alineado con el Plan Nacional del Buen Vivir -Sumak Kawsay.

En tercera instancia se presentan unas propuestas sobre cómo se implementarían las CT a partir de la normativa vigente en el COOTAD y la Ley de Comunas, siendo la última objeto de algunas reformas y ajustes que se consideran necesarios, a partir de la organización actual del Estado y para el beneficio de las colectividades presentes en los medios comunitarios rurales. La última sección recoge algunas reflexiones sobre la importancia de robustecer la relación entre la ciudadanía y el Estado.

## **2. Marco jurídico**

El Convenio 169 de la OIT garantiza los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, reconociéndoles su condición a nivel nacional e internacional. Otros tratados así mismo dan este reco-

nocimiento: el Tratado sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales aprobado en 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. En estos instrumentos el derecho al territorio se consagra como elemento fundamental para el acceso a otros derechos. Estos pueblos tienen derecho a su territorio, a los recursos naturales, así como a utilizar y controlar los mismos, donde la posesión ancestral debe ser reconocida y garantizada por parte del Estado<sup>18</sup>.

## 2.1. La Constitución de la República de 2008

En su artículo 257 ésta hace referencia a que en el marco de la organización política administrativa “podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”. El artículo prosigue indicando que en los distintos niveles descentralizados de la administración pública, parroquias, cantones o provincias, donde mayoritariamente se encuentre población indígena, montubia, afroecuatoriana o “ancestral”, podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por lo menos por las dos terceras partes de los votos válidos. Sin mayor afectación a los derechos colectivos que se consagran en la constitución, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad, se busca que los pueblos y nacionalidades históricamente excluidos hagan parte del sistema democrático y político

18 El Convenio 169 completo se puede consultar en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

nacional, de la mano de la potenciación y desarrollo de las capacidades locales, por parte del Estado y de las comunidades.

Dos o más circunscripciones territoriales gobernadas por instancias de tipo indígena o pluricultural podrán unificarse, integrarse y conformar una nueva circunscripción. También se afirma que la ley “establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones”. Las CT se fundamentan, además, en los artículos 56 al 60 de la Constitución donde los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios se garantizan a través de su autodeterminación (en relación directa con el Estado ecuatoriano y su naturaleza de ser indivisible) hacia el pleno gozo de sus derechos como la autonomía, la equidad, la participación y la inclusión.

Las CT se rigen para su funcionamiento en la Constitución, a partir del art. 238, como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), por su condición *sine qua non* de autonomía política, administrativa y financiera, orientados por principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad territorial, integración y participación ciudadana. Prosigue la carta magna con la definición de GAD de la siguiente manera y en el mismo artículo: “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”. Los artículos 239 y 240 hacen referencia a la condición de legislar a nivel de cada GAD para los fines que a ellos corresponde así como a las Juntas Parroquiales Rurales con su posibilidad de reglamentar lo que para ellas fuese necesario.

## 2.2. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización

En la Sección I del II Capítulo del COOTAD<sup>19</sup>, se define la base legal para las “Circunscripciones Territoriales de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias”. En el artículo 93 de este código se establecen regímenes especiales de Gobierno Autónomo Descentralizado, por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas, montubias, en el marco de sus territorios ancestrales y con respeto pleno a la organización político administrativa del Estado. De este modo asumirán las competencias del GAD correspondiente. Este mecanismo es posible en cantones, parroquias o provincias donde la mayoría de su población, la mitad más uno, pertenezca a pueblos y nacionalidades en el marco de la diversidad cultural.

El amparo constitucional correspondiente se desprende de la legislación internacional, tratados del mismo orden en los cuales Ecuador esté inscrito, así como la Constitución. El presupuesto provendrá a la vez del Estado, de su presupuesto general, para asegurar los principios de autonomía y autodeterminación. La condición de mayoría de estos pueblos y nacionalidades implican a su vez que se regirán las CT bajo parámetros de interculturalidad y plurinacionalidad, con respeto a los derechos colectivos, usos y costumbres propios para indígenas, afroecuatorianos, montubios y poblaciones ancestrales en el territorio nacional.

<sup>19</sup> Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (2012). Versión básica. Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualización 2 de enero. Quito, Ecuador.

La 1ª sección de este capítulo indica, en su artículo 94, que las CT se constituirán a partir de una consulta ejercida por la población donde con más de las dos terceras partes de los votos aprobados, parroquias, cantones o provincias, podrán instaurarse bajo este régimen especial. Esto en el marco a la diversidad étnica y cultural presente en dicho territorio.

El artículo 95 plantea también que quienes tienen la iniciativa para dar pie a este proceso son los pueblos, las nacionalidades y los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes al nivel que se solicita la CT. Son las comunidades, los pueblos y las nacionalidades las que con el apoyo del 10% de la Circunscripción solicitarán al Consejo Nacional Electoral la consulta. Si el GAD es quien solicita la circunscripción se debe obtener una votación igual o mayor a las tres cuartas partes del total para su aprobación. A partir de la fecha de su solicitud, el CNE cuenta con 45 días para realizar la consulta.

Si el resultado de la consulta es positivo, se hará la publicación de los resultados por parte del CNE desde donde se hará vigente la CT, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. De ser negativo el resultado, hay un plazo de dos años que debe transcurrir para que la iniciativa vuelva a ser solicitada por parte de los actores correspondientes. El artículo 96 del COOTAD se refiere a la fusión de las CT cuando sus autoridades locales están de acuerdo en el acto, además de que el fin es unificar territorios ancestrales antes divididos por los propios procesos históricos y sociales. De la misma manera deben contar con el voto favorable de sus integrantes.

La aprobación de las CT está a dos niveles: el primero, para el caso de cantones o provincias, donde la solicitud se le remite al Presidente de la República, quien sin modificaciones remitirá a la Asamblea Nacional para que en un plazo máximo de ciento ochenta días apruebe o no la solicitud. De pasar este tiempo sin acción alguna por parte del legislativo la CT entra en vigencia de forma automática.

De ser el caso de dos parroquias, éstas realizarán la solicitud al alcalde o alcaldesa, quien debe remitir en un plazo de 30 días al concejo municipal, que a la vez debe resolver el proceso en un tiempo máximo de 180 días. De este modo, La ley u ordenanza de fusión de estas circunscripciones, según el caso, contendrá su respectivo plan de desarrollo debidamente financiado en concordancia con el Sumak Kawsay, su denominación, su sede, el territorio, y, los límites correspondientes. Así mismo el Estado dedicará una partida presupuestal para el proceso de institucionalización y constitución de las CT indígenas, afroecuatorianas y montubias.

El artículo 97 contempla que aquellas nacionalidades, pueblos, y comunidades que no puedan constituirse en una CT de igual manera tienen el derecho a vivir bajo sus preceptos culturales, tradiciones y costumbres, con igual amparo de la ley ante sus reivindicaciones, lo cual implica que el respectivo GAD deba, en su Plan de Desarrollo, incluirles desde la perspectiva plurinacional e intercultural, así como delegar competencias a sus autoridades legítimas como parte del proceso de inclusión y equidad. Cabe resaltar de este artículo que, aunque no se pueda implementar una CT, existe el derecho de conservar, mantener, proteger y fortalecer las condiciones sociales y

culturales propias de cada territorio ancestral. Incluso, el elemento clave que surge aquí es la obligación que tienen los GAD de generar una planeación consensuada con los actores donde ellos, sus intereses y necesidades consten en los planes de desarrollo de estos niveles de gobierno, elemento de gran importancia para nuestro caso.

Aquellas comunidades que estén separadas de las CT geográficamente, se integrarán al sistema de gobierno de las mismas para la defensa y gozo de sus derechos colectivos, sobre el total de las comunidades. La forma de gobierno (art. 98) establecida para las CT se generará desde las disposiciones legales del COOTAD, asumiendo responsabilidades y competencias en el marco jurídico nacional e internacional, bajo el procedimiento establecido y donde se estipulará la normativa interna de forma articulada y consensuada entre sus habitantes y bajo la luz de sus costumbres y tradiciones. Se asumen las competencias de un GAD (art. 99) con el fin de garantizar los derechos colectivos estipulados en la carta magna, y de la misma manera, al entrar en vigencia la CT, el respectivo GAD –parroquial, municipal y cantonal- dejará de existir en su nivel correspondiente.

El artículo 100 se refiere a la condición de territorios ancestrales que se encuentren en áreas naturales protegidas, que serán administrados y ocupados por los pueblos, nacionalidades y comunidades, de forma comunitaria, con planes de desarrollo, protección y conservación del medio ambiente, de acuerdo a sus prácticas ancestrales y conocimientos propios, en concordancia con las políticas y planes de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado. De esta manera es responsabilidad del Estado dar agilidad al proceso de reconocimiento y legalización de los territorios ancestrales.

Prosiguiendo con lo referente a pueblos contactados recientemente, con características particulares en su subsistencia por la interacción con el medio ambiente circundante, tienen el derecho a gobernarse a sí mismos bajo sus preceptos ancestrales, organizarse y administrar sus recursos de la mejor manera acorde a su cultura y con el respaldo de la constitución y la ley. Se estipula (art. 101) que los pueblos que se encuentran en aislamiento voluntario tienen una condición de posesión ancestral irreductible e intangible, por lo cual en estos territorios está vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado a la vez está en la obligación de proteger a estas poblaciones y respetar su autodeterminación de aislamiento, para lo cual se les debe brindar todas las garantías.

El financiamiento de las CT (art. 102) se desprende del presupuesto general del Estado, en donde se cubren los montos relacionados a todo el proceso desde la consulta, la conformación y su implementación. Entre lo contemplado en el COOTAD se encuentra: procesos de formulación, conformación, institucionalización, consultas y fusiones, que a la vez incluyen: estudios, censos, socializaciones y contrataciones. Las tierras y territorios comunitarios (art. 103) se reconocen y garantizan para indígenas, afroecuatorianos y montubios, cuya propiedad es imprescriptible y sus tierras son inembargables, inalienables e indivisibles, y estarán exentas de tasas y pagos de impuestos. De la misma manera se asegura la posesión de territorios ancestrales y cuya adjudicación será gratuita.

### 2.3. Ley de Organización y Régimen de las Comunas (1937)

A partir de un intenso proceso de lucha por parte de los movimientos sociales, el Partido Socialista y los levantamientos indígenas liderados por Dolores Cacuango, Miguel Lechón y Ricardo Paredes, entre otros, desde los años 20 del siglo XX, dicha lucha desembocó en la aprobación de esta ley<sup>20</sup> que desde ese entonces ha permanecido intacta.

Se establece una autonomía territorial fundamentada en aquellos pobladores que se han asentado en determinados espacios geográficos y a los cuales se les garantiza una soberanía sobre ese territorio. Caseríos, anejos, barrios, partidos, comunidades, parcialidades, se les asignó el nombre de comuna (art. 1) además del nombre propio designado por sus habitantes e historia<sup>21</sup>.

Con sujeción a la cabecera parroquial correspondiente (art. 2) y con personería jurídica desde el mismo momento en que se amparan bajo esta ley (art. 3), se les garantiza el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se definen como nacionalidades de raíces ancestrales y de los pueblos negros o afroecuatorianos (...). Dependen administrativamente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG, hoy MAGAP), que hará valer los derechos de estas comunidades consagradas en dicha ley (art. 4). Además de constituirse con más de 50 personas como requisito (art. 5) se establece que los

20 Rodas, R. (1998) *Dolores Cacuango*. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica. Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural. Quito

21 Ley de Organización y Régimen de las Comunas, *Ibidem*.

bienes considerados como colectivos hacen parte de la comunidad: tierras de labranza y pastoreo, industrias, acequias, herramientas, semovientes, establecimientos educativos y demás bienes de interés común (art. 6).

Estos bienes son de uso y goce común, patrimonio de todos los habitantes, quienes podrán administrarlos de la manera que mejor les convenga mediante la reglamentación que de forma libre se estipule para ello (art. 7). Su máxima autoridad es el cabildo, compuesto por presidente, vicepresidente, tesorero, síndico y secretario (art. 8). Se dispone que el presidente y el tesorero realizarán un registro de la población en un libro donde deben constar todos los habitantes (art. 9) y además de ello se debe realizar un inventario patrimonial de los bienes que en la comuna existen como propiedad colectiva. El modelo impreso para este fin lo proporciona el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) así como debe recibir copia fiel de lo registrado por los representantes del cabildo (art. 10).

En el Título II de esta ley se establece el mecanismo de nombramiento del cabildo, en cualquier día del mes de diciembre de cada año, previa convocatoria y con la asistencia de los comuneros registrados anteriormente, para elegir al cabildo quien comienza funciones hacia el 1º de enero y con duración de un año (art. 11). La elección se establece a partir de cualquier número de concurrentes en asamblea general, donde el Teniente Político, un miembro del cabildo y un ciudadano elegido por éste conducen el acto. Hombres y mujeres mayores de edad tienen derecho al voto, de manera verbal o mediante las cédulas inscritas; posteriormente se hace el escrutinio.

Es el cabildo quien reglamenta este procedimiento para lo cual el MAG aprobará dicha reglamentación (art. 12).

Los artículos 13 y 14 refieren respectivamente a la vacancia de las vocalías, la cual se puede declarar por voto de la mayoría quienes elegirán a sus remplazos. Si no hay acuerdo quedando el cabildo “acéfalo”, es el MAG quien designará al representante o representantes de la comunidad. La representación jurídica que recae en el cabildo para acciones dentro y fuera de la comuna y sobre todo, la administración de los bienes comunes, se generará desde un delegado cuya honradez y solvencia moral le hagan digno representante de su comunidad, a lo cual, tras no cumplirse con estos requisitos, el MAG puede disponer de la remoción del designado y designar a otro.

El Cabildo debe sesionar un día de cada mes con el mínimo de tres de sus miembros, o previa solicitud de ellos si las circunstancias lo ameritan. Se puede convocar a los comuneros en asamblea de acuerdo a la importancia y temática a tratar. Así mismo, más de 20 personas pueden solicitar una asamblea para tratar temas pertinentes a la comuna (Título III, art. 15-16). Entre las atribuciones del cabildo se puede destacar:

- Dictar y reformar disposiciones frente a la administración de los bienes comunes.
- Arrendar parte o el todo de los bienes comunes con voto favorable de 4 vocales.
- Recibir y aceptar donaciones y bienes en favor de la comuna que pasan al patrimonio común.

- Defender judicial y extrajudicialmente la integridad territorial de la comuna y su seguridad.
- Adquirir bienes para la comuna mediante operaciones comerciales con la aprobación del MAGAP.
- Estudiar y aprobar todo tipo de división territorial mediante consensos y litigios, prohibiendo la fragmentación de páramos y tierras destinadas a la siembra de bosques.
- Propender al mejoramiento moral, intelectual y material de los comuneros desde un óptimo rendimiento de los bienes colectivos.
- El cabildo puede fijar una cuota mensual, anual o extraordinaria para estos fines con relación a la capacidad adquisitiva de los comuneros y previa aprobación del MAG (art. 17).

El MAGAP tiene la responsabilidad y el deber (art. 18) de financiar las iniciativas comunitarias para la productividad, como la compra de tierras para labranza, instalación de industrias, sistemas de riego y demás elementos que ayuden al desarrollo local comunitario. Esto en beneficio de mejorar material e intelectualmente la situación de los habitantes, además de coordinar acciones con otras instituciones del Estado para este fin y de manera articulada.

El artículo 19 resume las atribuciones y deberes del Presidente del Cabildo, quien debe convocar a las sesiones, dirigir la discusión, suscribir comunicaciones y registros, representar a la comunidad en actos públicos y gestiones. Los demás miembros asumen las funciones de cada cargo además de las funciones que les sean delegadas.

Un elemento a resaltar es que estos cargos no serán remunerados (art. 20). Si un notario o registrador de la propiedad extienden escritura pública sobre bienes comunales, sin tener en cuenta el artículo 17 de esta ley, dicha escritura será nula y no tendrá efectos legales.

El Título IV “De las Federaciones Provinciales de Comunas” establece el derecho de varias comunidades (20 o más) a federarse previa aprobación de cada comunidad, donde en asamblea se contará con representantes de cada comuna y cuyos estatutos estarán sometidos a la aprobación de la Función Ejecutiva por medio del MAGAP. La Federación tiene como fin último el de representar y defender los derechos colectivos de las comunidades y a la prestación de servicios de bien común, con respeto a la personería jurídica de cada comuna (art. 22-25).

La iniciativa para realizar la solicitud de conformación de una CT recae en los GAD, y en las comunidades que conforman a los pueblos y nacionalidades. Aunque no hay contradicción aparente la naturaleza de los organismos hace que, en teoría, dependiendo de quién inicie el proceso, las características del mismo tendrán una connotación y direccionamiento diferenciado: no es lo mismo una iniciativa dada desde un GAD, con el respaldo institucional intrínseco, al esfuerzo que deben realizar las organizaciones y movimientos sociales que representan a comunidades, pueblos y nacionalidades. Esta dicotomía subyace en una paradoja aún más profunda que tiene que ver con la representatividad que estos dos tipos de actores tienen en relación con los sectores poblacionales idealmente representados. Si se dialoga con ciudadanos pertenecientes a pueblos y nacionalida-

des, por lo general no se sienten representados ni por las autoridades al frente de los GAD, ni por las organizaciones sociales. En varias comunidades de la provincia como Pijal (Otavalo), Cuajara (Ibarra) y Los Ovalos (Antonio Ante) se indicó que existe una gran falta de representatividad por parte de organizaciones sociales y estatales en relación con las necesidades puntuales dadas en territorio<sup>22</sup>. Aquí es donde se plantea que, el liderazgo de este tipo de iniciativas debe reposar en los actores sociales reales donde sea la voz ciudadana en el marco de la interculturalidad la que estipule la necesidad o no de iniciar un proceso de conformación de una CT.

Otra de las dificultades que surge de la necesidad de establecer este tipo de regímenes especiales tiene que ver con las coyunturas políticas, alineadas a las distintas orientaciones que surgen desde las organizaciones políticas, que por lo general corresponden a estrategias e intereses particulares de los actores en cuestión. Estos no necesariamente corresponden al sistema de necesidades-capacidades a los cuales están sujetas las personas, comunidades y ciudadanía en general. Esta disyuntiva no es nueva para nada, pues la escisión entre Estado y sociedad se ha gestado desde la misma consolidación de los estados republicanos.

Los procesos de lucha social y levantamientos indígenas, por ejemplo, son muestra de la exigencia de la sociedad de reivindicar sus derechos fundamentales a raíz de conflictos de tipo territorial, laboral y en general, por la defensa de los derechos fundamentales.

22 Trabajo de campo, septiembre-octubre de 2014.

Desde aquí se vislumbran las dificultades en cuanto a autonomía, soberanía y participación, pues del gozo del conjunto de derechos fundamentales depende también, la instauración y consolidación de un proceso de interacción permanente entre Estado y sociedad donde los intereses son compartidos y donde prima la colectividad sobre las individualidades.

Las discusiones dadas desde actores como la CONAIE y demás organizaciones de tipo plurinacional han puesto sobre la mesa la improcedencia de las CT por falta de garantías por parte del Estado, en sus diferentes momentos; no han existido tampoco avances en el análisis para la aplicación de estos regímenes especiales<sup>23</sup>. Fundamentalmente, y la opinión que surge desde este espacio, es que la falta de escenarios y acciones para este tipo de iniciativas radica en que las voces de los comuneros y ciudadanos en sí no han tenido cabida en la discusión. Aunque se garantice una serie de derechos en el marco de la Plurinacionalidad y la Interculturalidad aterrizar este elemento al territorio es sumamente complicado en cuanto no hay representatividad (o es temporal) y tampoco voluntad a largo plazo para el establecimiento de las CT como política de estado.

## 2.4. La consulta popular

La figura de consulta popular se define en el art. 61 de la Constitución de 2008 como uno de los derechos de participación ciudadana

<sup>23</sup> Rocío Cachimuel, presidenta de la FICI-Imbabura. Comunicación personal. Agosto de 2014.

que garantiza el pleno ejercicio de la democracia. En la sección cuarta, en el artículo 103, se dispone que la ciudadanía pueda presentar reformas y proyectos al Estado, de manera que se incida en el camino político que la nación toma en el día a día, como forma de Democracia Directa y donde la ciudadanía es partícipe de la acción del estado.

La consulta popular puede ser solicitada por la ciudadanía, el Presidente de la República, la máxima autoridad de los GAD, o por la Asamblea Nacional para el caso estipulado en el art. 407 de la Constitución, para su posterior convocatoria y ejecución por parte del Consejo Nacional Electoral (art. 193. del Código de la Democracia).

Los GAD con la aprobación de sus tres cuartas partes pueden solicitar la consulta popular. La ciudadanía puede a la vez solicitar la consulta popular, si es a nivel nacional con el apoyo de un 5% del registro electoral y si es una iniciativa a nivel local se hará con el respaldo del 10% del mismo. Las consultas populares realizadas desde la ciudadanía o los GAD no pueden contemplar asuntos referentes a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo que estipule la Constitución; del mismo modo la Corte Constitucional es la encargada de emitir un dictamen previo sobre las preguntas de cada consulta a modo de validar su constitucionalidad (art. 104). El artículo 106 indica que luego de que el Presidente o los GAD adopten una decisión frente a la Consulta Popular, el CNE tiene un plazo de 15 días para convocar la acción respectiva y un lapso de 60 días para ejecutarla. Se requiere la mayoría de los votos válidos para que sea aprobada esta solicitud ya sea ciudadana o gubernamental, salvo el caso de revocatoria del mandato del presidente, la cual debe superar

la mayoría absoluta del total del sufragio. Para lo cual, el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento.

Los mecanismos de Democracia Directa se diferencian en cuanto a que el Referéndum pregunta a la ciudadanía mediante el voto, si aprueba o no reformas jurídicas propuestas desde el Estado; en Cambio, la Consulta Popular viene a ser una iniciativa ya sea Comunitaria o estatal para implementar o no acciones concretas contenidas en su texto<sup>24</sup>. De esta manera y para nuestro caso, la Consulta Popular es vinculante y cuya naturaleza proviene de la incidencia de la voluntad de la ciudadanía sobre los designios de la nación. El Código de la Democracia en su Sección Tercera, art. 193 especifica este mecanismo como Iniciativa Popular Normativa, para proponer la creación, reforma o derogación de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional o la instancia competente según la jurisdicción del caso a tratar. Esta debe contar con el respaldo no menor del cero punto veinticinco del registro electoral de su jurisdicción. Se reafirma lo estipulado en la Constitución desde los art. 194 y 195, especificando que la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a Consulta Popular sobre cualquier asunto.

24 Carlos Terán, Asesor Jurídico CNE-DPI. Comunicación personal, 2014.

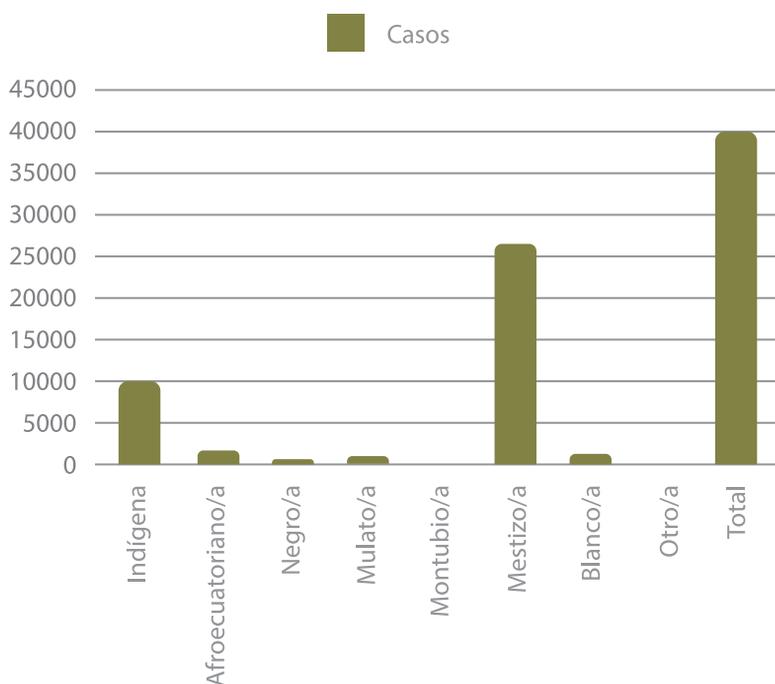
### **3. Conformación de Circunscripciones Territoriales en Imbabura: análisis por provincia, cantón y parroquias rurales**

A continuación se realizará un balance y análisis de tipo estadístico descriptivo con base a los datos oficiales del INEC y la CEPAL con el fin de establecer la viabilidad legal de la instauración de las CT en la provincia de Imbabura a nivel de parroquias rurales, cantones y de la provincia. Se hace énfasis en la densidad poblacional de aquellas parroquias donde existe más del 50% de la población que se identifica según sus costumbres y cultura como indígena o afroecuatoriano (puesto que en la provincia no hay presencia montubia no se toma en cuenta a este pueblo).

En el último censo de 2010 se registraron varias circunscripciones donde la población es mayoritariamente indígena, elemento legal fundamental para la iniciación del proceso de conformación de las CT, y por lo cual se trabaja con datos oficiales. Se comienza resaltando el consolidado total de la provincia donde nos encontramos con las siguientes cifras:

**Tabla 1.** Autoidentificación según su cultura y costumbres *IMBABURA*

Autoidentificación	Casos	%	Acumulado %
<b>Indígena</b>	102640	26	26
<b>Afroecuatoriano/a Afrodescendiente</b>	12154	3	29
<b>Negro/a</b>	4051	1	30
<b>Mulato/a</b>	5221	1	31
<b>Montubio/a</b>	1196	0	31
<b>Mestizo/a</b>	261684	66	97
<b>Blanco/a</b>	10776	3	100
<b>Otro/a</b>	522	0	100
Total	398244	100	100



*Figura 2:* Frecuencia Autoidentificación según su cultura y costumbres *IMBABURA*

Fuente: Censo Población y Vivienda INEC 2010: CEPAL/CELADE Redatam+SP 6/11/2014

Se registra bajo los parámetros de plurinacionalidad a 102.640 habitantes que se reconocen como indígenas, con un 26% del total de la población imbabureña. Quienes se han autoidentificado como afroecuatorianos, negros y mulatos<sup>25</sup> son 21.426 personas que constan como el 5% de la población de la provincia. Esto indica bajo la normativa señalada que la población por sus características étnicas y geográficas no representa una cantidad relevante para la instauración de una CT en Imbabura. Se habla de un total de 124.066 personas que pertenecen a una nacionalidad indígena o al pueblo afroecuatoriano, con un 31% del total de la población.

Ahondando en los datos por parroquias rurales de cada uno de los seis cantones de la provincia, se refiere a aquellas que constan en cifras oficiales con un porcentaje mayor al 50% como posibles candidatos a conformar una CT.

**Tabla 2.** *Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Ibarra*

Parroquia	Autoidentificación	Frecuencia	%
<b>Ambuquí</b>	Indígena	405	7
	Afroecuatoriano, negro, mulato	2981	54
<b>Angochagua</b>	Indígena	3004	92
<b>La Esperanza</b>	Indígena	5182	70
<b>Salinas</b>	Afroecuatoriano, negro, mulato	1008	57
	Indígena	39	2

25 Por cuestión de procedimiento se agrupa a afroecuatorianos, negros y mulatos bajo una misma categoría. Así mismo las frecuencias demasiado bajas —menos del 1%— no se toman en cuenta al no existir representatividad étnica.

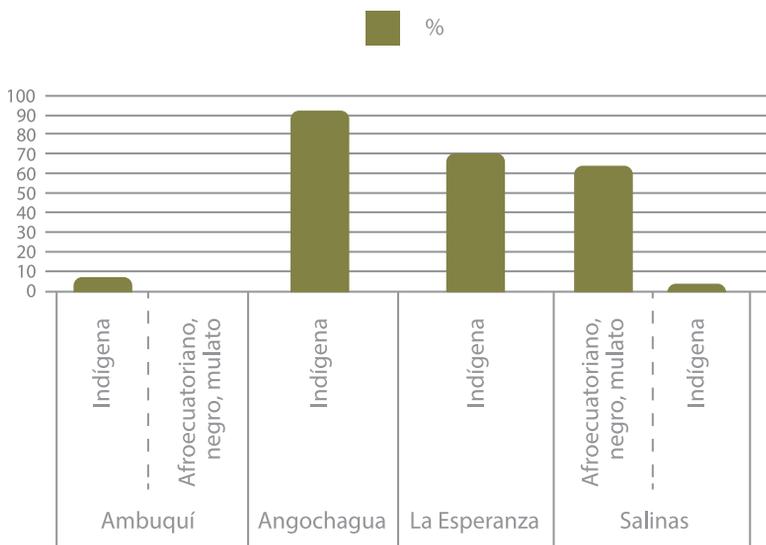


Figura 3: % Poblacion indigena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Ibarra

Fuente: Censo Población y Vivienda INEC 2010: CEPAL/CELADE Redatam+SP 6/11/2014

Estas cuatro parroquias cuentan con un porcentaje importante de presencia de grupos indígenas y afroecuatorianos. Aquellas parroquias que tienen presencia de ambos pueblos y nacionalidades, dan cuenta de una interacción cotidiana y desde sus contextos culturales, con la implicación de que al conformarse una CT se deberá contemplar a los demás grupos étnicos en el marco del respeto a los derechos colectivos de cada pueblo.

En las parroquias de Angochagua y La Esperanza la presencia es casi total en cuanto a población indígena —Kichwa Karanky— en un 92% la primera y 70% la segunda, evidencia la viabilidad legal

de instaurar e implementar una CT agrupando a las comunidades que las componen. ¿Podrían conformar ambas parroquias con su población indígena una CT? ¿Podrían Ambuquí y Salinas, bajo la visión y concepción de ser el valle ancestral del Chota, conformar ambas parroquias una CT?

Aunque legalmente y territorialmente se puede pensar que sí, una serie de factores socioeconómicos y políticos en territorio nos permiten pensar con cautela esta posibilidad, sobre todo porque hay que ver cuáles son las pautas de comportamiento y formas de vida que se dan en estos territorios, y si se cumple la premisa de lo “ancestral” y de la existencia de una cultura propia que rige la cotidianidad y las formas de organización social.

**Tabla 3:** Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Antonio Ante

Parroquia	Autoidentificación	Frecuencia	%
<b>San Roque</b>	Indígena	5173	51

Fuente: Censo Población y Vivienda INEC 2010: CEPAL/CELADE Redatam+SP 6/11/2014

No se grafica esta tabla por la contundencia de los datos. En esta parroquia se ubica un importante sector de población indígena perteneciente al pueblo Kichwa Otavalo. Se desprende esta presencia

de su cercanía geográfica con el cantón Cotacachi, donde este pueblo indígena tiene una presencia considerable, lo cual incluso puede generar la reflexión de la pertinencia de la delimitación política administrativa de San Roque a Antonio Ante, pues cultural y territorialmente es más afín su población al cantón Cotacachi.

**Tabla 4:** Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Cotacachi

Parroquia	Autoidentificación	Frecuencia	%
<b>Cotacachi</b>	Indígena	9140	53
	Afroecuatoriano, negro, mulato	179	1
<b>Imantag</b>	Indígena	3942	80

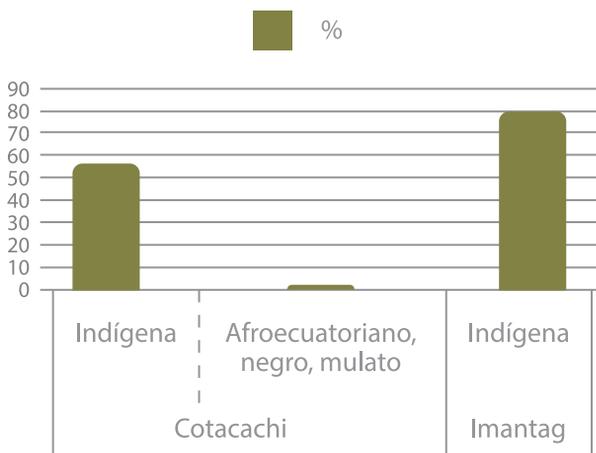


Figura 4: % Poblacion indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Cotacachi

Fuente: Censo Población y Vivienda INEC 2010: CEPAL/CELADE Redatam+SP 6/11/2014

En Cotacachi hay una importante presencia indígena del pueblo Kichwa Otavalo, tanto en el casco urbano como en las comunidades rurales, mientras la población mestiza se encuentra en su mayoría asentada en la cabecera municipal. Casos como la comunidad de Morochos ubicada en zona rural pero contemplada como parte de la parroquia urbana de San Francisco, hace que este indicador incline la balanza hacia una mayor presencia de indígenas en el casco urbano, aunque la configuración territorial no sea así.

Esto se debe a un problema de delimitación territorial que acarrea graves problemas a la población, no sólo en el ámbito de la administración pública del cantón sino también en la configuración del espacio geográfico, incidiendo en las condiciones necesarias para asegurar y garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes. Se evidencia una alta concentración de población indígena en Imantag, una parroquia relativamente periférica que sin embargo tiene vialidad hacia los dos cantones cercanos, Cotacachi y Antonio Ante.

Tabla 5: Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Otavalo

Parroquia	Autoidentificación	Frecuencia	%
<b>Miguel Egas Cabezas</b>	Indígena	4368	89
<b>Eugenio Espejo</b>	Indígena	5467	74
<b>González Suárez</b>	Indígena	4040	72
<b>San José de Quichinche</b>	Indígena	6535	77
<b>San Juan de Illumán</b>	Indígena	7556	88
<b>San Rafael</b>	Indígena	4950	91

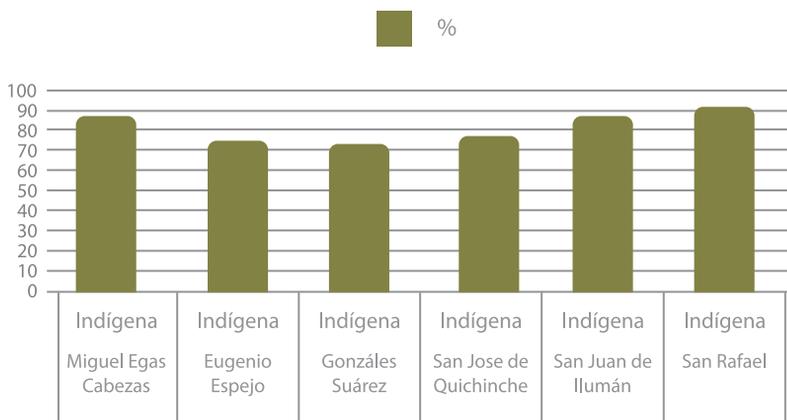


Figura 5: % Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Otavalo

Fuente: Censo Población y Vivienda INEC 2010: CEPAL/CELADE Reda-  
tam+SP 6/11/2014

En estas seis parroquias se presenta un alto porcentaje de población indígena, fundamentalmente de los pueblos Kichwa Otavalo y Kichwa Kayamby, además de una categoría difusa que se refleja en la autoidentificación por pueblos como Kichwas de la Sierra. Además de encontrarse rasgos culturales compartidos entre estos grupos parte del mundo andino, se refleja la persistencia y continuidad cultural con profundas bases históricas en este territorio y sus habitantes. Está vigente una voluntad colectiva de permanecer en estos territorios a pesar de los actuales procesos de aculturación y migración como resultado de factores variados como el sistema educativo, la segregación y racismo históricos, y la dificultad de acceso a servicios básicos. En sí, el pleno goce de derechos colectivos e individuales consagrados en la normativa referida.

La implementación de una CT puede ser viable en Otavalo, en las parroquias rurales señaladas, a partir de un reconocimiento y valoración propios de la vida y cultura de estos pueblos. Así como en el cantón Ibarra, la caracterización científica y desde las voces de los actores comunitarios que den cuenta de cómo se manifiestan las formas propias de vida, de organización, de interrelación con el entorno, permitirán potenciar los mecanismos locales de lo que podemos denominar democracia comunitaria.

Ese es el caso de la parroquia rural de San Rafael de la Laguna identificada como el lugar donde en tiempos prehispánicos se asentaron los caciques del Otavalo Antiguo, cuya población indígena consta como una gran mayoría y donde aún reside una riqueza cultural, arqueológica y ambiental que no han sido objeto de políticas públicas en cuanto a su potenciación y fortalecimiento. Esta situación daría relevancia y pertinencia a la instauración de una CT.

Tabla 6: Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% Cantón Pimampiro

Parroquia	Autoidentificación	Frecuencia	%
<b>Mariano Acosta</b>	Indígena	1102	71

Fuente: Censo Población y Vivienda INEC 2010: CEPAL/CELADE Redatam+SP 6/11/2014

Mariano Acosta, en el cantón Pimampiro, es la parroquia que cuenta con un porcentaje mayor al 50% de población, perteneciente en su gran mayoría al Pueblo Kichwa Karanky, en una extensa y alejada zona rural en donde la presencia del Estado es casi nula. Limítrofe de la parroquia de Angochagua del cantón Ibarra, la división político administrativa no responde al contexto geográfico y cultural propios de este territorio, que fragmenta el vínculo entre estas parroquias que son vecinas, pertenecen al mismo pueblo pues su población comparte historia, memoria y cultura.

Ahora bien, el cantón Urcuquí no cuenta en ninguna de sus seis parroquias con una población mayor al 50% perteneciente a pueblos y nacionalidades diversamente étnicas, por lo cual no podría acceder por ley a la solicitud y proceso de instauración de una CT. Revisando los datos a nivel provincial de los cantones, en el consolidado de su población, vemos que en este nivel administrativo no proceden las CT para casi todos los cantones:

Tabla 8. Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por cantón en la provincia de Imbabura

<b>Cantón</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Ibarra</b>	31755	18
<b>Antonio Ante</b>	8522	20
<b>Cotacachi</b>	17336	43
<b>Otavalo</b>	61073	58
<b>Pimampiro</b>	3068	24
<b>Urcuquí</b>	2312	15

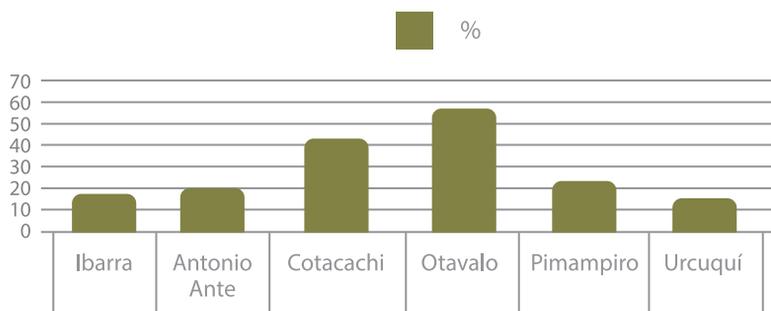


Figura 6: % Población indígena, afroecuatoriana, negra y mulata por parroquias mayor al 50% cantón

Fuente: Censo Población y Vivienda INEC 2010: CEPAL/CELADE Redatam+SP 6/11/2014

Al nivel cantonal, sólo en Otavalo se podría conformar una CT por su población presente de grupos y nacionalidades indígenas principalmente. Si se hace una visión prospectiva de esta situación, de implementarse una CT-Indígena, se puede potenciar un modelo de desarrollo endógeno desde un enfoque interétnico de gran impacto en la sociedad y en el territorio, incidiendo en las condiciones sociales y económicas del cantón. Tendría como reto principal generar espacios de negociación desde lo público y lo privado, frente a la actual situación imperante de racismo, rechazo y resentimiento entre los sectores culturalmente diversos: indígenas mantienen una memoria de la explotación de sus tierras y trabajo por parte del blanco/mestizo, el cual a la vez se siente desplazado por el indígena que ha retomado parte importante de la zona urbana otavaleña y de varios de los espacios económicos y comerciales antes vedados para ellos.

Sumado a la percepción negativa del afroecuatoriano como “flojo” y “ladrón”, visión sembrada desde tiempos coloniales, las posibilidades de armonía y articulación intercultural son de difícil aplicación por las brechas ideológicas establecidas en estos territorios ancestrales. Establecidos los diálogos interculturales, la conformación de asociaciones pluriétnicas de redes del conocimiento, de organizaciones productivas, culturales y el universo de posibilidades que surge de la integración de los pueblos desde su territorios, capacidades y articulación para dar respuesta a sus necesidades, es posible dar cumplimiento al Sumak Kawsay como Plan Nacional del Buen Vivir, en las metas que se formula para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y en equilibrio con el medio ambiente.

Un conjunto de elementos desde lo político hasta lo micro social deben establecerse para generar un cambio de mentalidad en la población para una real interculturalidad donde lo cultural y lo productivo articulen a la población en camino a un desarrollo sustentable, donde la envidia y la competencia desleal deje de ser la norma entre los ciudadanos, donde se promueva la conformación de redes organizativas en los campos productivo, educativo, cultural<sup>26</sup>.

El cantón Cotacachi no alcanza a pasar el umbral del 50%, aunque es el cantón que después de Otavalo cuenta con la mayor cantidad de población indígena. La discusión en este caso se centra en el conflicto de la delimitación territorial, como proble-

26 Mario Conejo Maldonado, Alcalde de Otavalo (2000-2014). Comunicación personal, 2012.

mática que incide en la acción del Estado y su jurisdicción para la inversión en dichos espacios comunitarios. El conflicto territorial ha sido discutido desde el GAD municipal de Cotacachi donde se señala que la división actual que sobre-determina sectores rurales como urbanos (comunidad de Morochos) y sectores urbanos como rurales (casco urbanizado de Quiroga), afecta las condiciones de vida de las personas, ya que las disputas entre gobierno provincial y municipal se gestan en el marco legal y frenan los procesos de desarrollo en el territorio<sup>27</sup>.

En principio, la administración municipal podría hacer los respectivos procedimientos para que se busque demarcar nuevamente, con base a las condiciones culturales y geográficas imperantes, una nueva distribución de límites parroquiales rurales y las urbanas con enfoque diferenciado según las características de los habitantes y su relación con el entorno medioambiental.

En el nivel parroquial son varias las posibilidades desde las condiciones de su población que permitirían iniciar un proceso de conformación de CT y también, de CT que se unifiquen para consolidarse como un gobierno autónomo descentralizado con dichas características para indígenas y afroecuatorianos. El caso de las parroquias de Ambuquí y Salinas, del cantón Ibarra, se cuenta con 54% y 57% respectivamente de población afroecuatoriana, mulata o negra. Esto les permite no sólo conformar una CT individualmente sino la fusión

27 Pamela Ubidia, Unidad de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral CNE-DPI. Comunicación personal, 2014.

de ambas, dadas las condiciones históricas, políticas y culturales del denominado “Ancestral Valle del Río Chota”, territorio inmerso en estas dos parroquias rurales.

Las parroquias de Angochagua en el cantón Ibarra y Mariano Acosta, del cantón Pimampiro, además de tener su gran mayoría de población indígena, pertenecen al pueblo Kichwa Karanki, lo que a pesar de su división político administrativa, les permitiría reunificar el territorio ancestral de este pueblo conformando las CT y del mismo modo, la fusión de ambas. En el caso de las parroquias de San Roque, del cantón Antonio Ante, Imantag del cantón Cotacachi, y la parroquia urbana del mismo nombre, cuentan con una alta presencia de población en su mayoría perteneciente al pueblo Kichwa Otavalo. Esto implicaría que sí se deben revisar, en esta perspectiva, los límites cantonales para ajustarlos a las condiciones históricas, culturales y territoriales de esta zona. No se trata de dividir al Estado sino de generar un reordenamiento territorial acorde a las condiciones de los pueblos que ocupan los espacios geográficos de la nación.

Las parroquias rurales del cantón Otavalo referidas tienen la posibilidad de conformarse como CT y de fusionarse. Esto se ha venido dando desde el año 2012 con la conformación de la Mancomunidad del Lago San Pablo, aglomerando a las parroquias rurales de Eugenio Espejo, San Rafael de La Laguna, González Suárez y San Pablo del Lago, ente territorial que busca en cierta manera, apuntar a los objetivos de las CT, sin embargo se hace desde una esfera de cooperación inter-parroquial más que como una unidad política territorial.

Si dado el caso se conforma en alguna de estas parroquias una

#### **4. Implementación de las CT a partir de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas**

CT, ¿cuál sería su forma de funcionamiento? Aquí se retoma la Ley de Régimen de Organización de Comunas, pues se establece que en el contexto de las CT, estas se deben regir bajo principios de tipo comunitario fundamentados en principios ancestrales y de la cultura local-regional. A un nivel general, los aspectos planteados en esta ley implicarían establecer un modelo de gobierno que integra lo comunitario y lo estatal.

El artículo 3 contempla la existencia de una personería jurídica propia a partir de la conformación de una comunidad sujeta a una dependencia gubernamental, el Ministerio de Agricultura, pues se consideraba para la época que éste era el organismo a cargo de las regiones y zonas rurales del país. No es una exageración afirmar que se impuso esta relación de dependencia gracias a la carga racista de la sociedad ecuatoriana de los años 30, pues en el campo, habitado por indígenas, campesinos y afroecuatorianos, se creía que las únicas actividades sociales y productivas a realizar eran la agricultura y la ganadería. Esta concepción cultural de décadas pasadas debe ser reformulada, en función de la riqueza cultural que en estos territorios se vive y practica en la sierra, en la amazonia y en la costa. No es necesario profundizar en establecer la permanencia de costumbres y tradiciones que, al ser diferentes a las mismas en zonas urbanas, son válidas y tienen enorme valor como parte del proceso constante de construcción de país y de la democracia en el Ecuador.

#### 4.1. Bienes patrimoniales colectivos

Las CT trabajarían en función de la administración y protección de los bienes de propiedad colectiva (art. 6-10) como patrimonio intrínseco al territorio, pues tanto los recursos hídricos, el acceso a tierras de cultivo, los bienes culturales muebles e inmuebles y demás riquezas que hacen parte del patrimonio de la nación corren un riesgo de ser afectados por intereses particulares y coyunturas de diversa índole. También podrían adquirir los terrenos necesarios para labores productivas y redistribución de asentamientos según sea el caso. Por ejemplo, una recuperación masiva de sitios patrimoniales culturales, como bienes colectivos de la comunidad o CT, podrían ser un foco de desarrollo y de fortalecimiento de la identidad cultural local y objeto de otras labores productivas como el turismo cultural o el turismo agroecológico.

El sistema de gobierno del cabildo no posee una autonomía presupuestal como tal en cuanto a recursos que le asigne el estado periódicamente (art. 20). Se restringe su rango de acción por un permanente déficit financiero que impide, en buena medida, una gestión eficiente y transformadora de las problemáticas presentes. La CT sí gozaría de dicha autonomía presupuestaria, con inversión directa como mecanismo de acceso a los recursos estatales de inversión desde las comunidades, permitiendo la potenciación de la productividad desde lo local, entre otros muchos procesos necesarios en la ruralidad.

Existe la posibilidad de que el cabildo solicite cobros periódicos, en la medida de las posibilidades de los comuneros para fines de

bien común (art. 17 num. h). En este contexto se manifiesta un actor importante en el nivel comunitario: Las Juntas de Aguas. El papel de esta organización es vital en las comunidades por su labor de distribuir y hacer los cobros por el servicio en muchos casos solo de agua potable y en otros, el agua para riego. También se han establecido Juntas de Aguas que trascienden a una comunidad y agrupan a varias de ellas, como es el caso del Proyecto Cambugán, en el cantón Cotacachi. Como organización social, las Juntas de Aguas han adquirido gran poder social y político, por su labor de garantizar el acceso al agua y mantener la red para su buen funcionamiento y prestar en servicio de modo óptimo. Todo esto, producto de la acción colectiva desde el ámbito comunitario, refleja la manera que las CT pueden conformar estrategias y acciones que den respuesta en lo local a las problemáticas que les afectan.

#### 4.2. Formas de gobierno y estrategias de desarrollo local

La estructura organizativa del cabildo es un modelo heredado de la época de la colonia que se impuso para establecer un vínculo entre los representantes de la corona española y los pueblos indígenas subyugados. Cuando los levantamientos indígenas y sindicales de las décadas de los 20 y 30 del siglo XX presionaron al gobierno de aquel entonces por la reivindicación de sus derechos laborales y por el acceso a la tierra, se implementó la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la que se retomó esta figura colonial, con el fin de brindar espacios de ejercicio de la autonomía a los habitantes de las zonas rurales.

El modelo intercultural comunitario que se ha desarrollado en las últimas décadas tiene la enorme capacidad de generar, desde los conocimientos y saberes locales, formas de gobierno que las personas y comunidades reproducen paulatinamente, de modo participativo y con un impacto considerable en los procesos locales de cambio y transformación social. En la vía de formular un puente entre los gobiernos comunitarios con los gobiernos locales y el gobierno nacional, en el proceso de conformar una CT, se proponen algunos mecanismos hacia la participación democrática y política incluyente:

- a. Integrar la actividad política, económica y cultural en torno a la figura del cabildo como gobierno local, más allá de una representación legal, y ahondado en valores y costumbres propias como forma de potenciar a cada comunidad y CT desde lo local, en articulación permanente con el Estado; no como una opción sino como una de las atribuciones de estas formas de gobierno.
- b. Instaurar condiciones de rotación en la elección de líderes locales, evitando monopolios e involucrando a las familias de todos los sectores de cada comunidad; son gobiernos que buscan la integración intersectorial para asegurar la participación.
- c. Potenciar la productividad con acompañamiento técnico estatal desde las formas propias de generación de recursos y en articulación con las entidades competentes.
- d. Diseñar e implementar modelos de educación propia, como forma de adaptación a la política de la Educación Intercultural

Bilingüe, a partir de la respectiva investigación y validación de unos contenidos, metodologías y competencias que fortalezcan los procesos de participación y producción, como base fundamental para la reproducción y revitalización de la cultura.

- e. Realizar espacios de formación política con líderes y familias en medios comunitarios, el marco jurídico nacional y los mecanismos propios de participación y toma de decisiones en las comunidades.
- f. Partir del consenso como base del desarrollo local en espacios autónomos para la toma de decisiones, estimulando la participación de las personas y no concentrar el liderazgo y la toma de decisiones en una sola persona.

#### 4.3. Conclusiones preliminares

El conflicto interétnico que se vive en la provincia (como parte de una situación global, con sus diversos matices) se ve reflejado en las tensiones producto de relaciones de poder en lo local y lo regional. Por lo general, los ciudadanos no se sienten representados por sus autoridades. Esta falta de empatía entre autoridades y personas desemboca en la ausencia de espacios de diálogo y concertación, participación e inclusión en la toma de decisiones en los respectivos GAD.

La convivencia interétnica, objeto y obligación en el proceso de conformación de una CT, es un reto, al no contarse con suficientes herramientas desde la educación, la justicia y la salud que permitan un reconocimiento étnico propio y de los otros, en el marco del

respeto y la hermandad como habitantes de un mismo territorio, llámese cantón, parroquia o provincia. La viabilidad de conformación de las CT queda sobre la mesa, en el marco de la discusión sobre los mecanismos y estrategias necesarias para establecer un vínculo sólido y práctico, entre Estado y comunidad. De esta relación de trabajo conjunto y acompañamiento depende la viabilidad de este tipo de procesos de ordenamiento territorial, con sus respectivos alcances en lo político y administrativo. Es allí donde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social puede entrar a jugar un papel importante de enlace y sinergia, más allá de la consolidación de mecanismos no vinculantes como lo son los Consejos Consultivos y las Veedurías Ciudadanas.

Los mecanismos y las estrategias están en los conocimientos, saberes y formas locales y regionales de interacción e integración entre los diferentes grupos, pueblos, etnias y sectores de la sociedad que comparten un mismo territorio, y a quienes la historia ha puesto en un espacio tiempo determinado. Los procesos de investigación, caracterización, diagnóstico y profundización sobre las condiciones de vida locales, sus aspectos sociológicos y antropológicos, permitirán que los procesos de ordenamiento territorial con un enfoque diferencial, interétnico, de género, aporten a la construcción de las condiciones que permiten el ejercicio pleno de la democracia en sus múltiples dimensiones. Las CT son mecanismos políticos que desde una articulación colectiva Estado - comunidad permitirán mejorar las condiciones de los habitantes de estas circunscripciones en cuanto sea un proceso participativo, comunitario y fundamentado en el diálogo y el consenso.

# DEMOCRACIA COMUNITARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

---

## **1. Introducción**

Todo el recorrido de identificación, caracterización y profundización sobre la implementación de mecanismos hacia una democracia comunitaria debe tener asiento en la formulación y puesta en marcha de políticas públicas, que deben surgir del estudio y análisis de los contextos comunitarios, en diálogo con perspectivas teóricas y técnicas para plantear pautas, nuevas iniciativas, formas alternativas de interpretación e intervención de las problemáticas de interés público, con un enfoque de dar voz a quienes históricamente han sido silenciados.

Las políticas públicas pueden ser el camino para establecer canales efectivos de comunicación entre gobernantes y gobernados, en la vía hacia la instauración de un modelo de democracia comunitaria, como forma innovadora de participación ciudadana en la administración pública. Su poder transformador consiste en que abre puentes de diálogo en cuanto a que la estructura del Estado lo permite, con herramientas importantes producto de la Constitución de Montecristi de 2008, para generar las transformaciones necesarias de inclusión en la toma de decisiones y la profundización de la

democracia desde la apertura de espacios desde lo local.

A partir de lo recorrido, se puede definir la democracia comunitaria como el conjunto de valores, creencias, mecanismos, herramientas y tecnología, que un grupo humano configura y delimita con el fin de generar espacios de participación colectiva y de toma de decisiones para mejorar las condiciones de vida imperantes, en beneficio de una colectividad que vive y convive en un territorio determinado y que conlleva en sí, una historia, costumbres y cultura propias. Este conjunto de acciones colectivas son a la vez el puente, el enlace de interacción entre los distintos niveles del Estado con la esfera comunitaria para dar cumplimiento con el principio de mejorar las condi-

## **2. Políticas públicas**

ciones y calidad de vida de las personas habitantes de estos territorios.

Las políticas públicas son un instrumento para la implementación de acciones concretas, en función de problemas delimitados y definidos, en el marco del interés político por el bienestar social de la ciudadanía. Históricamente, tres elementos han ayudado a consolidar desde las ciencias de la política el campo de acción de las políticas públicas:

- a. La planificación y administración pública en función del uso racional de los recursos.
- b. El análisis desde la academia de los grandes problemas para la aplicación de nuevas herramientas metodológicas.

- c. Las ciencias sociales aplicadas hacia la detección de problemas que tuvieran un impacto negativo sobre el bienestar de la humanidad<sup>28</sup>.

Aunque varios enfoques se han implementado ya sea para el estudio de políticas públicas, o el estudio en políticas públicas, los autores definen las políticas públicas desde su identidad fundamentada en que no es solo el análisis de las políticas en sí mismas, sino es el enfoque multidimensional e interdisciplinario el que propina un conocimiento científico, cuya aplicación se ve reflejada en el proceso de la toma de decisiones en sus varias instancias. Así, las políticas públicas se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos. Las características de la organización en la que se toman las decisiones determinan e inciden en el proceso de toma de decisiones. Es por tal situación que incluso en el análisis deben constar variables tales como la racionalidad con que los actores toman esas decisiones, pues la influencia que existe sobre quienes diseñan las políticas y toman las decisiones, desde su formación profesional hasta su orientación ideológica, determinarán la acción estatal en este campo.

La estrategia central de la orientación hacia las políticas públicas está determinada por el objetivo de proponer formas más eficaces en la resolución de problemas públicos, en específico

28 Valenti, G. y Flores, U. 2009. Ciencias Sociales y Políticas Públicas. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 71, Número Especial 70. Diciembre, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

de las tareas de los gobiernos. Para ello, es necesario en principio contar con información sobre: a) la capacidad del gobierno para ofrecer soluciones y b) definir cuáles problemas tienen mejores probabilidades para generar mecanismos de solución<sup>29</sup>.

La contraposición de criterios que surgen desde los ámbitos técnico y político genera divisiones en las perspectivas en las cuales se abordan los problemas públicos. Por una parte casi siempre pesan más las posiciones políticas que las técnicas, por motivo de la orientación ideológica y valores que juegan un papel importante, pues desde allí se definen qué problemas son más importantes y cuáles son las preferencias por las alternativas escogidas en función de unos resultados esperados. Es por esto que se deben definir y establecer las mejores estrategias de acción como una iniciativa técnica y científica y como un asunto político - ideológico.

Es así que se requiere tomar en cuenta tres aspectos fundamentales para entender el contexto en el que se diseñan las políticas públicas y se implementan:

- a. Las **políticas** se refieren a estrategias de acción racionales y sistemáticas, dispuestas por un agente (OG y ONG) que implican intervención, atención, o solución a problemas de interés público en áreas como bienestar, salud, educación, seguridad, cultura, etc.

29 Valenti, G. y Flores, U. 2009. Ciencias Sociales y Políticas Públicas. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 71, Número Especial 70. Diciembre, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

- b. Problema público.** Se refiere a un estado de las cosas en la vida social que es considerado indeseable por un grupo de ciudadanos, por la “opinión pública” o por la autoridad, con base en una argumentación centrada en el interés público.
- c. Problema de política.** Es un problema de decisión, esto es, una situación en la que el actor de la política (por ejemplo el gobierno) ya sabe que hay un problema y que se puede solucionar, pero no sabe aún qué hacer. Para hacerlo, requiere del análisis de políticas<sup>30</sup>.

El análisis de las políticas públicas se conforma por dos aspectos clave: uno, el entendimiento profundo sobre el proceso de toma de decisiones y el diseño de las políticas en sí. El segundo aspecto consiste en que el contexto en el que se toman las decisiones incide en las políticas, su diseño e implementación. Dos profesiones han incidido enormemente en este tipo de análisis y les ha consolidado como los dos grandes focos de aproximación para el análisis de políticas públicas: la Economía y las Ciencias Políticas.

La Economía ha aportado a este campo de conocimiento, desde el entendimiento de la utilidad que tienen las consecuencias de las políticas, ya sean pasadas como actuales. Un análisis en función de

30 Valenti, G. y Flores, U. 2009. Ciencias Sociales y Políticas Públicas. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 71, Número Especial 70. Diciembre, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM..

la relación costo-beneficio ayuda a maximizar las preferencias esperadas. Las Ciencias Políticas en cambio se han enfocado en el entendimiento de las causas que originan las políticas públicas, o la forma en cómo el proceso de diseño de dichas políticas realmente funciona. Ambos enfoques, entonces, involucran el análisis de la negociación política, el ejercicio del poder y la eficiencia económica<sup>31</sup>.

En Latinoamérica el estudio en y de las políticas, así como el análisis de las mismas, es el campo de trabajo donde más se han importado modelos y discusiones sin ahondar mucho en la necesidad de adecuarlas al contexto regional. Del mismo modo no ha habido alguna identificación o surgimiento de algún tipo de paradigma nuevo. Un enfoque contextual es el que predomina en la región donde la comprensión de las causas vinculadas a las problemáticas, y la interrelación de los factores asociados a esas causas, son los elementos fundamentales contemplados para el diseño de políticas públicas, siendo el Estado el actor central de este accionar<sup>32</sup>.

Tanto la incidencia en los procesos de toma de decisiones, así como la participación desde mecanismos propios de interacción e integración, entre los entes del Estado y las familias de los territorios comunitarios, son objeto de la identificación previa que necesitaremos realizar para el análisis y propuesta de políticas públicas, hacia

31 Valenti, G. y Flores, U. 2009. Ciencias Sociales y Políticas Públicas. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 71, Número Especial 70. Diciembre, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

32 Valenti, G. y Flores, U. 2009. Ciencias Sociales y Políticas Públicas. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 71, Número Especial 70. Diciembre, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

la instauración de un modelo amplio de democracia comunitaria que permita dar voz y voto a los actores de esta forma de organización social y cultural. Veamos brevemente los casos de México y Ecuador.

**México.** El estado les negó a los pueblos indígenas y a las comunidades zapatistas de Chiapas el reconocimiento como entidades reconocidas de derecho público. Estas unidades poblacionales han diseñado y están construyendo un programa ético y político que busca proteger los derechos humanos individuales, del mismo modo que se defiende la diversidad cultural vista como pluralismo en el marco de lo jurídico. Desde la perspectiva del filósofo Luis Villoro, la democracia comunitaria se demarca en la relación que existe entre justicia y Estado, y donde se establece que los pueblos indígenas tienen una relación permanente entre el individuo y lo colectivo. Así se propone, y se está implementando, la conformación y fortalecimiento de las denominadas Asociaciones Pluriétnicas para la defensa de esa diversidad cultural. De modo que, los derechos colectivos están sujetos a los individuales, pues sin un grupo social es imposible dar un despliegue de valores. Es en la colectividad que se expresan tanto los derechos colectivos como individuales, estando los primeros sujetos a los segundos<sup>33</sup>.

Para este fin el estado democrático plural que requiere la sociedad se encamina a una identificación de la pluralidad de los actores, reconociendo las relaciones de poder en el territorio y sus realidades

33 Guerrero, L. (2013) Asociaciones pluriétnicas y derechos humanos: una reflexión filosófica de Luis Villoro. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Num. 56, pp. 49-79. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Distrito Federal: México.

concretas. Donde cada pueblo debe tener autonomía sobre sus propios procesos económicos, sus formas comunitarias y regionales de gobierno, su participación de los órganos de jurisdicción estatal y representación popular, el aprovechamiento de los recursos naturales y la definición de sus políticas culturales y educativas, respetando los usos y costumbres que les dan su identidad y les permite resistir la hegemonía de la cultura mayoritaria. Es así como Guerrero propone la inclusión política y social como una estrategia efectiva en el camino de la democracia comunitaria hacia la consolidación del estado de derecho.

El proceso no se limita únicamente al reconocimiento de los derechos sobre las tierras o de las organizaciones locales, sino se trata de que desde el Estado, en diálogo permanente con la sociedad civil en su diversidad, se establezcan fondos públicos y políticas nacionales para desarrollar etnoregiones<sup>34</sup>, con servicios públicos, programas económicos, de salud, educación y vivienda entre otros<sup>35</sup>.

Para la materialización de esta reconfiguración territorial, esto se debe reflejar en un conjunto de valores sociales que se contrapongan a las ideologías de los estados liberales, ya que cada sociedad debe comprometerse con valores objetivos que corresponden, en la diversidad, a los ideales de toda la población que conforma la nación. Es así que moralmente se puede afirmar que:

34 Llama la atención de esta propuesta de Luis Villoro, las mencionadas etnoregiones, que nos recuerda en el caso ecuatoriano lo estipulado en la Constitución de la República de 2008 y en el COOTAD sobre las Circunscripciones Territoriales como Regímenes Especiales para Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios.

35 Guerrero, L. (2013) Asociaciones pluriétnicas y derechos humanos: una reflexión filosófica de Luis Villoro. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Num. 56, pp. 49-79. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Distrito Federal: México.

El bien de una nación no es compatible por todos, mientras haya otro pueblo para el cual sea un mal. Sólo en el caso de que no perjudique a la comunidad mundial, el patriotismo, es decir, la búsqueda del bien común de la nación, en un valor objetivo.

Villoro señalaba que el problema de la diversidad cultural no radica en la ponderación de la superioridad técnica de una cultura mayoritaria sobre una minoritaria, sino en cómo enfrentar el deterioro de la biodiversidad y la destrucción de los territorios a los que conduce el desarrollo económico. Cualquier forma de imposición de valores, aún si es planteado en beneficio de las propias etnias, solo podrá justificarse moralmente sobre la base de un convenio libre<sup>36</sup>.

Como vemos es un problema de escalas de valores, donde cada cultura y pueblo lleva a costas una percepción moral particular de lo que más le conviene a sí mismo y a su gente<sup>37</sup>. Si la dificultad la encontramos en una instancia de tan difícil acceso como lo es, la mentalidad de un pueblo, estas escalas de valores sólo serán modificadas y entrarán en la lógica de la construcción de Estado desde la ciudadanía, por medio de un sistema educativo incluyente y de amplia visión que le permita a cada persona que haga parte de dicho mecanismo ser consciente del papel de cada uno en la consolidación de la democracia como fuente de acceso al poder y a la toma de decisiones.

36 Guerrero, L. (2013) Asociaciones pluriétnicas y derechos humanos: una reflexión filosófica de Luis Villoro. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Num. 56, pp. 49-79. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Distrito Federal: México.

37 Geertz, C. (1994) *El conocimiento local: ensayos sobre la interpretación de otras culturas*. Paidós Iberica: Barcelona.

Hablamos de cambios radicales en la misma concepción de participación ciudadana y sistema democrático. Villoro hace énfasis en la necesidad de incluir de manera real a aquellos pueblos que son culturalmente diferentes, desde el conocimiento propio que en cada territorio se ha desarrollado a partir de las personas que lo habitan, donde el colonialismo epistemológico necesita ser desterrado en pos de revalorar los sistemas simbólicos propios y las tecnologías locales como medios de desarrollo desde las comunidades hacia la sociedad nacional, de manera soberana y autónoma.

Para el caso del Ecuador se ha dado un giro en cuanto a la concepción que se tiene de lo indígena y de lo que debe ser una democracia pluralista. El proceso de lucha social y de exigir una serie de reivindicaciones históricas, políticas y sociales ha ayudado a crear un cuerpo social que como espacio político se libera de formas de autoritarismo y totalitarismo. Esto va ligado a la autonomía política que se logró tras años y décadas de luchas, levantamientos y enfrentamientos. La formación social se daría desde la autonomía donde cada pueblo y nacionalidad deciden cuáles son sus propias reglas y leyes, dentro de los límites impuestos por agentes externos. Así, la autonomía, es el lugar de encuentro de los sujetos en su pluralidad y donde pueden construir convivencia, y por lo cual es y ha sido la mayor de las exigencias<sup>38</sup>.

***Ecuador.*** En el proceso de organización del movimiento indígena ecuatoriano, tras el análisis y discusión con los agentes del es-

38 Santana, R. (1987) La cuestión étnica y la democracia en Ecuador. En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 49, No. 2, pp. 127-144. Universidad Nacional Autónoma de México: México D. F.

tado en cómo potenciar las capacidades de las organizaciones en el sistema democrático imperante, se llegó a la conclusión de que los mismos indígenas debían asumir, comprometerse y participar en el diseño y ejecución de programas de alfabetización y educación bilingüe para que las personas puedan aprender de la otra cultura manteniendo la propia<sup>39</sup>.

En 1986 se conformó la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), que agrupa a la mayoría de las organizaciones sociales de primer (comunidades), segundo (uniones de comunidades) y tercer grado (federaciones) del país. Luego, en 1988 y como resultado del proceso de trabajo de la confederación, se creó la DINEIB (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe) como espacio de participación para las organizaciones indígenas en su derecho a la formulación e implementación de una educación, adecuada al medio cultural local como fuente de autonomía social y política<sup>40</sup>.

El objetivo inicial se concentraba en fortalecer y potenciar la interculturalidad desde la educación, como eje programático del movimiento indígena en su lucha histórica. Últimamente un proceso de burocratización ha venido terminando con el impulso inicial, así como ha menguado el apoyo de los integrantes de varias organi-

39 Santana, R. (1987) La cuestión étnica y la democracia en Ecuador. En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 49, No. 2, pp. 127-144. Universidad Nacional Autónoma de México: México D. F.

40 Moya, R. (1998) Reformas Educativas e Interculturalidad en América Latina. En: Revista Iberoamericana de Educación. Educación, Lenguas, Culturas. Número 17, mayo-agosto.

zaciones comunitarias a sus iniciativas. Desde la infraestructura, el equipo técnico y una limitada gestión, la educación intercultural bilingüe como política pública necesita corregir los errores que en el camino, el movimiento indígena ha venido cometiendo<sup>41</sup>.

Se puede afirmar que el ejercicio del poder tiene una dimensión local con sus particularidades, por lo que no se puede prescindir del respeto a las formas específicas y a la voluntad de los grupos humanos de vivir sus propias vidas de la manera que ellos escojan. Establecer grados indispensables de autonomía para los pueblos indígenas (y aquellos culturalmente diversos) desde la gestión política de su propia sociedad, no solo posicionándole como actor político sino además generando contrapesos contra el verticalismo y autoritarismo central<sup>42</sup>, es una necesidad imperante en el camino de establecer condiciones de inclusión y equidad entre los actores políticos y sociales que conforman a la sociedad ecuatoriana.

41 Moya, R. (1998) Reformas Educativas e Interculturalidad en América Latina. En: Revista Iberoamericana de Educación. Educación, Lenguas, Culturas. Número 17, mayo-agosto.

42 Santana, R. (1987) La cuestión étnica y la democracia en Ecuador. En: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 49, No. 2, pp. 127-144. Universidad Nacional Autónoma de México: México D. F.

### 3. Desarrollo y crisis

La noción de desarrollo se globalizó el 20 de enero de 1949 con el discurso del presidente de los Estados Unidos Harry Truman, quien planteó que la industrialización, la urbanización, la tecnificación de la agricultura, el crecimiento rápido de la producción material y de los niveles de vida, la adopción de una educación generalizada y la asimilación de los valores culturales modernos son el camino hacia el fortalecimiento y crecimiento de las sociedades contemporáneas. Dicha noción de desarrollo parte del hecho de que la colonialidad del poder nace en las naciones altamente industrializadas, cuya expansión de los distintos diseños globales justifican la imposición ideológica y epistemológica sobre los pueblos subalternos, como es el caso de América Latina. Por tal, el subdesarrollo nace el 20 de enero de 1949, con dicho discurso, donde dos mil millones de personas se volvieron automáticamente subdesarrolladas<sup>43</sup>.

Desde la antropología se ha venido cuestionando la forma de construir el desarrollo como una forma de existencia que se ajusta a los proyectos impuestos de modernización. Se trata de la producción sistemática de una filosofía social urbana, de unas formas de ser en el mundo, en la que los sujetos son sujetos al capitalismo<sup>44</sup>.

En términos de Michel Foucault “pensar el desarrollo en términos del discurso permite concentrarse en la dominación –como

43 Cortés, A. (2014) Antropología, desarrollo e Interculturalidad: propuestas desde América Latina. *Revista de Antropología Social*. No. 23, pp. 9-28.

44 Cortés, A. (2014) Antropología, desarrollo e Interculturalidad: propuestas desde América Latina. *Revista de Antropología Social*. No. 23, pp. 9-28.

lo hacían, por ejemplo, los primeros análisis marxistas— y, a la vez, explorar más productivamente las condiciones de posibilidad y los efectos más penetrantes del desarrollo. El análisis del discurso crea la posibilidad de “mantenerse desligado de él [discurso del desarrollo], suspendiendo su cercanía, para analizar el contexto teórico y práctico con que ha estado asociado”<sup>45</sup>.

Desde la óptica de Arturo Escobar, el desarrollo comenzó como un sueño para luego volverse una pesadilla, ante la visibilización de aquello que antes estaba oculto a la vista: la imposición de unas nociones de adelanto y atraso, las percepciones sociales de que las formas culturales de Asia, África y Latinoamérica estaban estancadas en un pasado retrógrado y éstas eran problemas estructurales que debían ser corregidos, con el acompañamiento “desinteresado” de los países desarrollados.

Esta situación se refleja en que no sólo los países caen en este status de miseria civilizatoria, sino también su gente. Tanto mujeres, niños y niñas, adultos mayores, pueblos y nacionalidades indígenas y sus propias formas de vida pasan a ser un buen ejemplo de hasta dónde puede llegar la miseria humana. El discurso oficial que impone esta noción de desarrollo a la vez impone sus connotaciones morales sobre aquellos otros subdesarrollados, como un signo de dominación de unos pueblos sobre otros. De este modo varios autores hablan de la jugada colonialista, la cual implica construcciones específicas del

45 Moya, R. (1998) Reformas Educativas e Interculturalidad en América Latina. En: Revista Iberoamericana de Educación. Educación, Lenguas, Culturas. Número 17, mayo-agosto.

sujeto colonial/tercermundista en y a través del discurso de maneras que permitan el dominio y control sobre él<sup>46</sup>. Se mantiene vigente un discurso colonial que en términos de Homi Bhabha refleja como

(...) El objetivo del discurso colonial es interpretar al colonizado como una población compuesta por clases degeneradas sobre la base del origen racial, a fin de justificar la conquista y de establecer sistemas de administración e instrucción... Me refiero a una forma de gobernabilidad que, en el acto de demarcar una “nación sujeto”, se apropia de sus diversas esferas de actividad, las dirige y las domina<sup>47</sup>.

El desarrollo se vincula a la ayuda y la cooperación mediante acciones articuladas entre países. Los créditos, donaciones, transferencias y la asistencia técnica que unos países dan a otros por medio de organismos multilaterales, se utilizan con el fin de promover el crecimiento económico, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes así como promover cambios institucionales. Es así que el desarrollo es una de las estrategias de modernización emprendidas por el Estado dentro del lenguaje oficial de los gobiernos<sup>48</sup>.

Aquí es donde se debe hacer referencia a un concepto complementario para nuestro caso. La interculturalidad, vista no sólo como

46 Moya, R. (1998) Reformas Educativas e Interculturalidad en América Latina. En: Revista Iberoamericana de Educación. Educación, Lenguas, Culturas. Número 17, mayo-agosto.

47 Moya, R. (1998) Reformas Educativas e Interculturalidad en América Latina. En: Revista Iberoamericana de Educación. Educación, Lenguas, Culturas. Número 17, mayo-agosto.

48 Cortés, A. (2014) Antropología, desarrollo e Interculturalidad: propuestas desde América Latina. Revista de Antropología Social. No. 23, pp. 9-28.

una condición ideal a la cual se debe llegar, o como una situación que estemos viviendo en la actualidad de manera libre y espontánea. No. Es principalmente un derecho y un deber en función del mutuo reconocimiento entre Estado y sociedad con sus diversos actores, en el marco del respeto, la dignidad y la justicia.

Es por esto que la interculturalidad se define también en relación a un grupo o cultura dominante y otro u otros dominados, y su posición subalterna les consolida como las grandes minorías. Es un desafío político para los movimientos sociales que en busca de la equidad, propugnan por una interculturalidad como derecho al acceso e igualdad de oportunidades para todos en medio de la diversidad. La interculturalidad como proceso promueve la necesidad de socializar los mecanismos propios de acción y creación para que los diversos grupos puedan reivindicar su cultura, eleven su autoestima y logren hacerse respetar por toda la sociedad<sup>49</sup>.

#### **4. Interculturalidad e investigación**

La interculturalidad entendida en el marco de los DDHH propicia la recuperación, la revalorización, la apropiación y generación de valores éticos, políticos y desde la cultura, abriendo espacios de diálogo entre los pueblos, articulando en la diversidad tanto a la sociedad dominante como a los grupos dominados, desde el intercambio

49 De La Torre, L. (2006) La interculturalidad desde la perspectiva del desarrollo social y cultural. En: Revista Sarance, No 25. Instituto Otavaleño de Antropología, Universidad de Otavalo.

de conocimientos, el respeto a sus características e intereses, la reafirmación de la identidad de cada cual, para llegar a la concepción no de culturas superiores o inferiores sino diferentes<sup>50</sup>.

La interculturalidad y el desarrollo deben estar vinculados y articulados de manera armónica, en función de un mejor ejercicio de la política, la administración de lo público y la acción del sector privado. Contemplando aquellas dimensiones que afectan la vida humana y el bienestar de todos con equidad e inclusión. El desentendimiento de las realidades culturales de los pueblos desemboca en la mala implementación de políticas o en su defecto, en el diseño erróneo de estas políticas, por la distancia entre los supuestos que alguien o un grupo pueden tener y la realidad vivida y sentida por las personas.

En el análisis, diseño e implementación de políticas públicas, en el camino hacia el mejoramiento de nuestras condiciones de vida, no se puede tomar en cuenta únicamente la visión del desarrollo fundamentada en el crecimiento económico como eje del progreso de la humanidad. Es necesario involucrar a los actores en territorio para establecer tanto las problemáticas como las posibles alternativas y soluciones. Involucrar no solo una opinión de manera no vinculante, sino hacer del conocimiento local una herramienta fundamental para una apropiación o provincialización del desarrollo, donde la cultura propia es base y fuente de insumos y mecanismos para mejorar las condiciones de vida a partir de lo que se tiene en territorio.

50 De La Torre, L. (2006) La interculturalidad desde la perspectiva del desarrollo social y cultural. En: Revista Sarance, No 25. Instituto Otavaleño de Antropología, Universidad de Otavalo.

Por estos motivos la implementación del conocimiento científico que surge de la aplicación de las ciencias sociales, en los diagnósticos a realizar para el diseño y análisis de políticas públicas, no es tan solo una herramienta que puede ser útil. Es indispensable. Desde una óptica innovadora las esferas del poder político deben involucrar en sus planes de desarrollo esquemas operativos de diagnósticos participativos en territorio. Solo de esta manera, en frente de la cotidianidad del “otro” culturalmente diverso, podemos ver con claridad necesidades, capacidades, identificar las problemáticas y construir alternativas para la solución de los males que aquejan a las personas. Recordemos el caso de la antropóloga estadounidense Ruth Benedict, quien fue contratada por el gobierno de su país para un estudio que permitiera a los funcionarios entender la realidad social y cultural de Japón en el contexto de la segunda guerra mundial.

La gran disyuntiva para los estadounidenses era que si no entendían a los japoneses, no sabrían cómo ganarles en la guerra. Entenderlos era un paso fundamental para la derrota militar de ese enigmático pueblo. Sobre todo, porque no había antes estudios profundos sobre su cultura desde occidente, había una gran confusión sobre los japoneses por sus formas particulares de entender la vida e interactuar en ella<sup>51</sup>.

El aspecto más relevante y que ha generado aportes importantísimos a las ciencias sociales es que, si nos damos cuenta de que los pueblos y culturas tienen parámetros lógicos de su realidad, que no coinciden con los parámetros lógicos de otros pueblos y culturas, es

51 Benedict, R. (1989) *El crisantemo y la espada*. Alianza Editorial S. A.: Madrid.

necesario establecer canales de entendimiento para la interacción y comunicación entre estos pueblos para un avance en los procesos políticos (tanto para la guerra como para la paz)<sup>52</sup>.

Es una necesidad impostergable, aplicar metodologías y mecanismos desde las ciencias sociales y naturales para la interpretación de los contextos socioculturales en los territorios objeto de la implementación de las políticas públicas. Es imperativo armonizar las dimensiones de la realidad comunitaria con el Estado y su accionar, articulando a la vez a los pueblos históricamente excluidos con otros pueblos y nacionalidades, y con la sociedad nacional.

En este sentido la democracia comunitaria puede definir modelos de participación ciudadana intercultural, integrado por las dimensiones que atañen al mundo rural, en el marco de la diversidad cultural, a partir del empalme de las lógicas de la administración del Estado en relación armónica con las lógicas comunitarias del uso del territorio, aprovechamiento de recursos, espiritualidad, y tantos otros elementos que configuran la vida rural del Ecuador, para dar coherencia a las acciones estatales en función de las características, necesidades y capacidades de la población.

Esta situación plantea la necesidad de implementar más criterios de tipo técnico en lugar de aspectos de tipo político, en cuanto se piense en implementar estrategias y acciones en función de las políticas públicas propuestas desde el establecimiento.

52 Benedict, R. (1989) *El crisantemo y la espada*. Alianza Editorial S. A.: Madrid.

## **5. Propuestas de estrategias hacia la consolidación de políticas públicas en el marco de la democracia comunitaria**

Así como se definieron unos campos de conocimiento que permiten abordar los aspectos relativos al contexto, territorio, historia y organización social y cosmovisión, también se han delimitado siete campos de acción en los que operativamente se puede manifestar la participación intercultural en el marco de la democracia comunitaria, como forma de acción colectiva donde interactúa lo local con lo nacional y de manera armónica.

Estos campos de acción se definen en función de la posibilidad de una persona o grupo de participar en política y en democracia desde la comunidad, lo cual depende directamente de las condiciones materiales de vida. Al tener una persona o grupo acceso al conjunto de derechos fundamentales garantizados para una vida digna, se puede entonces pensar en procesos organizativos donde se articula y cohesiona una sociedad, generando alternativas a las problemáticas dadas en territorio y teniendo en cuenta los factores externos como agentes determinantes de la realidad vivida y percibida.

Los campos son: elección de autoridades, toma de decisiones, trabajo colectivo, economía comunitaria, gestión del patrimonio ambiental, gestión del patrimonio cultural, y formación de líderes. Cada uno de estos campos de acción en su conjunto, conformarían aquellos elementos estructurales clave que permitirían potenciar el trabajo comunitario desde una acción colectiva consciente, integra-

da al territorio y a la cultura de los pueblos y nacionalidades que habitan la ruralidad. Se busca desde esta perspectiva fortalecer la figura administrativa del cabildo como una autoridad en territorio, puente y vínculo efectivo entre la comunidad y el Estado, tal y como lo rige la Ley de Organización y Régimen de las Comunas de 1937.

Las estrategias y lineamientos que se postulan aquí para el fortalecimiento de las políticas públicas, hacia el ejercicio de una democracia comunitaria, se orientan por el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017<sup>53</sup>, como la base para las acciones que ejecuta el Estado. Cada propuesta se alinea a un objetivo del PNBV y desde sus lineamientos estratégicos, para garantizar el derecho a la participación ciudadana en el marco de la interculturalidad. Las estrategias aquí propuestas tienen una correspondencia con aspectos clave del mundo comunitario, y cuya implementación mediante acciones concretas en cada campo dependerá de cómo cada gobierno autónomo descentralizado, ministerio y secretaría ejerza sus labores dentro del Sistema Nacional de Competencias, lo cual está definido en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

### 5.1. Estrategia para el fortalecimiento del liderazgo comunitario (Objetivo 1 PNBV: Consolidación del poder democrático y la construcción del poder popular)

Fortalecer al cabildo como máxima autoridad comunitaria y como vínculo de la comunidad con el Estado, mediante la implementación

53 SENPLADES (2013) Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. República del Ecuador: Quito.

de mecanismos propios de elección de autoridades, en respeto a las leyes nacionales para el fortalecimiento de la democracia.

Líneas de acción:

- a. Establecer mediante diagnósticos participativos por pueblos y comunidades, los mecanismos propios de elección de autoridades tradicionales, para empalmarles con la normativa vigente y el sistema nacional de participación ciudadana, para que cada comunidad determine las mejores formas de elegir a sus autoridades bajo los principios de equidad, igualdad de oportunidades, rotatividad, consenso, equidad de género e inclusión intergeneracional.
- b. Elegir al presidente de la Junta de Agua como una función más del cabildo, donde uno de sus vocales cumpla la función de dirigir y coordinar las acciones pertinentes a la gestión y manejo del recurso hídrico en función de las necesidades de su comunidad. Esta estrategia ayuda a no dividir el poder en la comunidad y a fortalecer el cabildo con recursos económicos y un mayor apoyo de los comuneros.
- c. Definir desde cada pueblo y comunidad, cuáles son los requisitos mínimos que se les debe exigir a las personas que se postulan para ser líderes comunitarios desde su posible elección para el cabildo. A partir de la identificación de las necesidades y capacidades de cada comunidad, se debe establecer cuáles son las características que los integrantes del cabildo deben

tener, como por ejemplo: nivel educativo, capacidad de trabajo, liderazgo, capacidad de gestión con instituciones públicas y privadas, compromiso, entre los demás aspectos que cada comunidad pueda considerar.

- d. Fortalecer la gestión del cabildo desde la definición de los parámetros para la reelección de autoridades; luego de terminado su periodo, si la comunidad mediante asamblea confirma que hubo un trabajo en beneficio de la comunidad, y como medio para dar continuidad a las propuestas y gestiones realizadas con éxito para los comuneros.
- e. Fortalecer la organización comunitaria en los pueblos y comunidades donde aún existen autoridades tradicionales o sus descendientes, como son los Kuraka (Pueblo Otavalo) y los Alcaldes (Pueblo Natabuela), desde procesos de investigación con participación local, para potenciar el rol de las autoridades comunitarias desde su organización social, historia y cultura, y desde los mecanismos legales que permitan su consolidación como las Circunscripciones Territoriales Indígenas.
- f. Identificar y apoyar desde procesos de formación a los líderes comunitarios más idóneos para ser electos como autoridad comunitaria, proceso a consolidarse desde las mismas autoridades comunitarias.
- g. Coordinar desde el cabildo un posicionamiento de la comunidad en temas electorales, para que desde un análisis colectivo

y un debate de ideas y propuestas, se tomen decisiones conjuntas sobre el actuar con conciencia de las comunidades ante los procesos electorales generales y seccionales.

- h. Exigir desde los cabildos la socialización en territorio y el cumplimiento de las promesas de campaña y los planes de trabajo a los candidatos a todas las dignidades de elección popular, como forma de impulsar el vínculo entre las autoridades electas y desde el seguimiento ciudadano/comunitario de la gestión de las mismas. Para que la exigencia tenga efecto, se deberá ampliar la normativa electoral para dar sanciones ejemplares y correspondientes al uso de las declaraciones en términos de su falsedad e incumplimiento por parte de los candidatos-autoridades electas.

## 5.2. Estrategia para la participación en la Toma de Decisiones (Objetivo 1 PNBV: Consolidación del poder democrático y la construcción del poder popular)

Potenciar la democracia en territorio desde la implementación y fortalecimiento de los mecanismos propios de toma de decisiones en las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Líneas de acción:

- a. Fortalecer la gestión del cabildo mediante espacios de toma de decisiones que cuenten con diagnósticos previos en territorio,

realizados por los comuneros y con acompañamiento técnico, donde se debatan los problemas más apremiantes y se tome la determinación de actuar en función de cuáles son las situaciones más críticas y las problemáticas que requieran de mayor prioridad y atención.

- b. Potenciar una democracia más consciente mediante el uso del consenso para la toma de decisiones, donde la deliberación, el debate y el análisis de las propuestas sean el centro del diálogo comunitario entre los actores y donde las decisiones sean tomadas, no por la dictadura de la mayoría, sino por el compromiso de los comuneros con su realidad y, por ende, el entendimiento mutuo.
- c. Fomentar la implementación de mecanismos tradicionales y nuevos de toma de decisiones, que se estructuren horizontalmente dando prevalencia a que los comuneros y sus voces sean las que, en las diversas instancias, definan las acciones colectivas comunitarias y con incidencia en la acción gubernamental hacia objetivos colectivos definidos y acordados por los actores, con inclusión, paridad de género y equidad.
- d. Fomentar el diálogo de saberes entre los habitantes de cada comunidad para compartir conocimientos y tecnologías propias de acción colectiva, para la ejecución de procesos de toma de decisiones alineados a las realidades en territorio y a las capacidades de los comuneros para transformar su entorno.

- e. Establecer canales permanentes de diálogo entre autoridades comunitarias y autoridades parroquiales, cantonales y provinciales, para que la toma de decisiones en las comunidades esté acorde a la implementación de acciones desde el Estado hacia el territorio, en sus diferentes instancias administrativas.

### 5.3. Estrategia para el fortalecimiento de los mecanismos de Trabajo Colectivo (Objetivo 3 PNBV: Mejorar la calidad de vida de la población)

Potenciar los mecanismos comunitarios de trabajo colectivo en territorio desde la gestión interinstitucional y el acompañamiento permanente de los comuneros en la gestión político administrativa del cabildo.

Líneas de acción:

- a. Institucionalizar la minga como mecanismo de trabajo colectivo que involucra a los actores clave en el tratamiento de una problemática, donde el cabildo es el agente articulador de la comunidad para la ejecución de acciones previamente definidas, con el acompañamiento en recursos y logística por parte de gobiernos parroquiales, cantonales y provinciales.
- b. Potenciar la minga desde las Organizaciones de Segundo Grado, donde el trabajo colectivo como mecanismo de transformación local articule, a nivel regional, las acciones y el impacto en los contextos intervenidos.

- c. Planificar la realización de mingas de manera consensuada, a partir de diagnósticos previos realizados en territorio con los comuneros, en tiempos definidos y establecidos asegurando la participación comunitaria.
- d. Promover la integración generacional desde las mingas como espacios de construcción permanente de sociedad, vinculando a los adultos mayores como consejeros, desde su experiencia para estas actividades.
- e. Delimitar en cada comunidad las necesidades por sector y, del mismo modo, las capacidades de cada ayllu o familia para dividir funciones y trabajo en las mingas según sea el caso, con el cabildo como el eje que coordina estas actividades en diálogo permanente con los comuneros en los territorios, donde el apoyo del Estado con la inversión de recursos y acompañamiento técnico desemboque en una articulación participativa de todos los actores.
- f. Apoyar las actividades del cabildo mediante mingas en los campos en que cada comunidad pueda dar contrapartidas, ya sea en mano de obra, aportes económicos, aportes técnicos y profesionales, materiales de construcción, alimentos, etc.
- g. Generar a nivel del Presupuesto General del Estado, y en línea con la política de descentralización, recursos económicos a los cabildos como forma de apoyar e incentivar su gestión en territorio.

#### 5.4. Estrategia para la diversificación de las Economías Comunitarias (Objetivo 8 PNBV: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible)

Implementar un sistema comunitario de intercambio económico que tenga su sustento en las condiciones propias de cada territorio y comunidad, el ecosistema, la cultura y las condiciones materiales de los habitantes.

Líneas de acción:

- a. Potenciar la producción económica comunitaria desde la realización de diagnósticos técnicos que permitan establecer la capacidad de producción a partir de las condiciones del territorio, generando las pautas para la planeación en el corto y mediano plazo, desde la correlación entre las metas macroeconómicas y las capacidades locales y sus requerimientos.
- b. Impulsar canales de comercialización de la producción comunitaria en asociación estratégica con el gobierno parroquial, cantonal y provincial, articulando a los actores involucrados en el proceso y donde las entidades estatales procuren abrir espacios de comercialización, sólo para comuneros y en sus respectivas jurisdicciones.
- c. Impulsar la aplicación de saberes ancestrales para el aumento de la productividad y para la generación de productos innovadores a partir de la cultura local.

- d. Estimular prácticas ancestrales de intercambio económico que no involucren valores en moneda corriente, sino bienes materiales necesarios para la subsistencia, donde comunidades y pueblos puedan acceder a productos escasos o inexistentes en sus territorios, por ejemplo, el trueque.
- e. Incentivar el uso de tierras comunitarias, de propiedad colectiva, para el autoconsumo en las comunidades y la comercialización del excedente de la producción, para el sector externo.
- f. Crear redes de servicios para un turismo agro-ecológico y cultural, como mecanismo de desarrollo local, diversificación de la producción y de generación de actividades que revaloricen lo local para sus pobladores y permitan alternativas económicas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias, individuos y comunidades.
- g. Generar las condiciones para la creación y desarrollo de cajas de ahorro y cooperativas comunitarias, como modelo de apoyo y financiación de proyectos productivos en los territorios de esta índole.
- h. Implementar en cada parroquia rural un Sistema de Economía Popular y Solidaria a partir de la creación de un centro de acopio, como eje articulador de la producción agrícola y de los actores del sector productivo de manera articulada, y potenciando las capacidades de los productores y la afluencia de los consumidores.

5.5. Estrategia para la gestión del patrimonio ambiental (Objetivo 7 PNBV: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sustentabilidad ambiental territorial y global).

Construir los planes de manejo ambiental entre entidades estatales y actores comunitarios a partir de mediciones técnicas y científicas, así como en diálogo con los saberes y conocimientos locales para un buen cuidado, uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Líneas de acción:

- a. Generar espacios de diálogo de saberes entre los comuneros para definir los mejores usos del territorio, ya sea para el aprovechamiento del agua, la producción agrícola, la actividad turística, o aquellas actividades que mejor se consideren, contando con la coordinación y articulación del cabildo.
- b. Unificar acciones entre varios cabildos y ONG cuando la situación lo amerite, ya sea para el manejo de sistemas de riego regionales, protección de los páramos, forestación y reforestación, y las diferentes modalidades de agricultura y ganadería.
- c. Articular a todos los actores comunitarios, desde el cabildo, para la realización de mingas permanentes de limpieza de las quebradas, campos y cerros, como objeto de la acción colectiva encaminada a la recolección de residuos sólidos y a su reubicación según la normativa vigente, aportando al cuidado colectivo, responsable y comprometido del medio ambiente.

- d. Identificar los territorios ancestrales de los diferentes pueblos y nacionalidades en las comunidades, a partir del estudio del proceso histórico de configuración de la propiedad de las tierras, en relación con las familias y grupos que han habitado allí, para poder establecer las condiciones de organización comunitaria y la distribución espacial de las acciones colectivas por parte del cabildo y el Estado.
  
- e. Potenciar la producción agrícola desde el uso de métodos y técnicas tradicionales-ancestrales, como el modelo de Chakra, forma tradicional de agricultura donde se combinan diferentes tipos de cultivos para dar sostenibilidad y sustentabilidad a la producción de la tierra; como el uso de fertilizantes orgánicos y la recomposición de los suelos desde procesos de intervención orgánicos.
  
- f. Financiar con tiempos de gracia ajustados a las condiciones climáticas y del mercado, los créditos para la producción agrícola, permitiendo que los agricultores obtengan de su producción, los recursos necesarios para cubrir préstamos y manutención, así como las futuras inversiones para los nuevos cultivos.
  
- g. Financiar por diferentes medios y mecanismos la compra y adquisición de terrenos comunitarios que permitan una producción agrícola que genere las condiciones para asegurar una seguridad alimentaria en territorio y por comunidad.

5.6. Estrategia para la gestión del patrimonio cultural (Objetivo 5 PNBV: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad)

Fortalecer la organización comunitaria desde la acción colectiva en el ámbito cultural y sus diversas expresiones, potenciando las costumbres, tradiciones e historia de las comunidades, mediante espacios de encuentro social donde el reconocimiento mutuo valore y resalte la cultura local hacia una cohesión social y una productividad desde lo local.

Líneas de acción:

- a. Incentivar la realización de actividades de tipo cultural, ceremonial, espiritual, festivo y religioso desde el cabildo como agente articulador de la comunidad, con el apoyo económico y logístico del sector público y privado de acuerdo a su presencia en el territorio, así como de las organizaciones sociales y culturales.
- b. Establecer espacios para el diálogo de saberes, donde los comuneros, mujeres y hombres, niños y niñas, jóvenes y mayores, se reúnan y compartan la sabiduría de la comunidad mediante la transmisión oral y las múltiples expresiones posibles, donde la historia y la memoria refuercen el vínculo de las personas entre sí y con su territorio.

- c. Realizar una caracterización de las manifestaciones culturales importantes de cada comunidad para su realización en un calendario fijo a futuro, hasta contar con la coordinación del cabildo.
- d. Potenciar los mecanismos de salud intercultural desde el apoyo del cabildo y la comunidad a los yachak, parteras y demás actores cuyo conocimiento aporta enormemente a la vida comunitaria, para poder consolidar un sistema de salud intercultural comunitario.
- e. Establecer desde el cabildo espacios de diálogo interreligioso, gestando el intercambio de experiencias desde la espiritualidad y como mecanismo de acercamiento entre los diversos sectores.
- f. Caracterizar desde una perspectiva cultural los atractivos turísticos de cada comunidad para su puesta en marcha como eje de desarrollo local.
- g. Incentivar el uso de tecnologías y saberes ancestrales para el mejoramiento de las condiciones de vida en las comunidades.

5.7. Estrategia para la formación de líderes comunitarios (Objetivo 4 PNBV: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía)

Formar líderes comunitarios desde el ámbito de las capacidades de cada comunidad, pueblo y nacionalidad, en relación con los derechos humanos y políticos fundamentales, para fomentar la participación en democracia desde un enfoque intercultural y de género.

Líneas de acción:

- a. Fortalecer el liderazgo comunitario y la identidad cultural desde el diseño e implementación de un modelo comunitario de educación, compuesto de contenidos culturalmente acordes a las vivencias e historia de los pueblos y nacionalidades, y que permita potenciar las capacidades de los comuneros en su propio territorio.
- b. Realizar procesos de investigación sobre la organización local y el liderazgo, para la educación de las nuevas generaciones, como insumo vital para el fortalecimiento de la identidad local.
- c. Impulsar un programa de becas completas permanente para estudios en educación superior, enfocado a la formación de líderes comunitarios, con el apoyo y acompañamiento del sector educativo tanto público como privado.
- d. Establecer espacios de formación política con perspectiva intercultural, en cada comunidad, como lugares comunes de análisis de la realidad y como mecanismo de generación de liderazgos individuales y colectivos.

- e. Articular los espacios de formación y capacitación de entidades de estado con las organizaciones de primer, segundo y tercer grado, generando oportunidades de educación en las comunidades mediante el vínculo directo con las organizaciones sociales.
  
- f. Establecer mecanismos de participación para los líderes en formación, en los espacios de toma de decisiones en las comunidades, así como en la realización de diagnósticos en el territorio para la generación de alternativas y soluciones ante las problemáticas presentes.
  
- g. Articular al cabildo con las autoridades tradicionales y líderes históricos para el diseño e implementación de estrategias de formación de líderes comunitarios.

# DEMOCRACIA COMUNITARIA Y DESARROLLO ENDÓGENO

---

## 1. Introducción

La discusión sobre el diseño e implementación de acciones y estrategias que encaminen a la sociedad hacia un desarrollo, que de modo sustentable permita el mejoramiento de las condiciones de las personas y de su calidad de vida, hace parte central de la necesidad de reencauzar las acciones que como humanidad se acometen, cuando el interés económico y particular es el que prima en las relaciones políticas y sociales.

Son múltiples los cuestionamientos que surgen al evidenciarse las conflictivas contradicciones inmersas en el actual sistema mundo, pues las condiciones materiales de vida de las personas y los grupos se ven cada vez más afectadas en los distintos aspectos de la calidad de vida, donde prima la desigualdad y la pobreza como una condición de la cual buena parte de la población global no puede escapar. Para el presente capítulo se trabaja la articulación de lo que se ha venido delimitando como democracia comunitaria, en relación al enfoque del denominado desarrollo endógeno, como medio de extrapolación del modelo a un nivel teórico y metodológico que permita establecer

los puentes epistémicos que enlacen los campos de conocimiento y de acción, con mecanismos sociales y culturales que potencien las capacidades locales, en la lógica comunitaria y en interrelación con el sector externo, desde la esferas de lo público y de lo privado.

La consolidación de una participación política intercultural y con enfoque de género en el marco de una democracia comunitaria dependerá en buena medida de la capacidad que se pueda generar de integración de los actores locales entre sí y con las entidades estatales. Un relacionamiento que gire en torno a la visibilización de las problemáticas más críticas, y a la generación de respuestas a las mismas, surgirá de la concepción que se tiene de lo que es el desarrollo, sus medios de intervención en el territorio y los efectos que se generen tras una acción mancomunada que busque los respectivos beneficios que se requiere en lo local, en la permanente lucha contra la pobreza y la desigualdad.

El Desarrollo Endógeno, como herramienta para lograr un buen vivir, permitiría la articulación de los mecanismos locales de participación, toma de decisiones y trabajo colectivo, en dirección hacia la consolidación de un modelo de desarrollo que permanentemente responda a las necesidades y requerimientos de la población para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida, promoviendo por medio de la intervención multidimensional un fortalecimiento del ejercicio de la democracia.

## 2. El quehacer científico y el quehacer político

Los procesos administrativos que involucran una planeación para la ejecución de acciones, en los diferentes frentes de la esfera pública, se enfocan por lo general en el diseño e implementación de medidas desde los lineamientos que se definen en las respectivas políticas públicas. La gran disyuntiva que aquí se presenta es que existe una enorme distancia entre la experiencia y la vivencia del técnico, en relación a los contextos diversos presentes en territorio. Los resultados de la gestión pública se ven limitados a los cortos periodos definidos por las coyunturas electorales, lo que degenera en el poco impacto que pueden tener ciertas políticas a la hora de solventar problemas de tipo público<sup>54</sup>.

Una de las causas de la falta de eficacia de la gestión pública para ciertos temas tiene asiento en la distancia cultural que se ha dado entre academia y sociedad, pues su interacción pareciese que sólo tiene fines utilitaristas de beneficio económico mutuo, mas no como un todo ético-político y social que entabla diálogos entre la academia, las ciencias y las artes, con los diversos estamentos de la sociedad civil para un beneficio conjunto. Varios enfoques de investigación social se han preocupado por la relación entre ciencia y sociedad. Uno de ellos es la Investigación Acción Participativa (IAP), que ha incidido para que variados investigadores, grupos y centros de investigación en el mundo canalicen sus esfuerzos para darle un

54 Valenti, G. y Flores, U. 2009. Ciencias Sociales y Políticas Públicas. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 71, Número Especial 70. Diciembre, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

mayor énfasis a la relación del compromiso social-político con la investigación, con las personas y grupos. Parte de procesos que, a más de recolectar y sistematizar información, transformen los contextos locales en busca de dar solución a problemas concretos.

El principio de que la transformación parte de procesos de investigación aplicada y de manera participativa conllevó a que la IAP enlazara opuestos antagónicos en una unidad epistemológica con el fin de democratizar la ciencia. Se establece el vínculo entre la ética y la práctica, lo académico con lo popular, lo subjetivo con lo objetivo, incluyendo en el análisis perspectiva de género, clases, y pluriétnicidad en los proyectos a realizar. Se ha consolidado como un nuevo paradigma alternativo que permanece abierto a la inclusión de nuevas metodologías en esta perspectiva<sup>55</sup>.

La reflexión (aún vigente) a la que ha llevado la IAP es a que desde el ejercicio de la acción participativa se puede hacer frente, a las violencias estatales que se han naturalizado y que paulatinamente, han ido imponiendo una serie de estructuras y maquinarias que se han consolidado en el poder, desde el siglo XVI hasta nuestros días. El contrapeso, en términos de un equilibrio consensuado y no violento, es el poder que emerge de lo popular y que acerca a las periferias con los centros y el arriba con el abajo; el espacio de reconstrucción de un ethos común para la sociedad y su desarrollo<sup>56</sup>.

55 Fals Borda, O. (1999) Orígenes universales y retos actuales de la IAP (Investigación Acción Participativa). En: Análisis Político. No. 38. Septiembre-diciembre. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

56 Fals Borda, O. & Rahman, A. (1992) La situación actual y las perspectivas de la investigación acción- participativa en el mundo. En: Análisis Político. No. 5. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

### 3. Desarrollo endógeno e investigación social

La democratización del conocimiento científico, el acceso a la academia, la aplicación de técnicas y metodologías que generen transformaciones en los diversos contextos sociales, es una necesidad local que se debe implementar desde la esfera estatal, en relación con los actores comunitarios de modo consensuado y articulado.

El diseño e implementación de políticas públicas en los campos de interés y necesidad de la ciudadanía, necesitan partir de programas extensos de investigación que mantengan información actualizada y el registro de los históricos de las diversas problemáticas y conflictos territoriales para poder instaurar espacios coherentes e incluyentes para la toma de decisiones en los niveles comunitario y gubernamental. Además de hacer de la ciencia y sus herramientas un medio para el desarrollo, es el proceso de la apropiación social del conocimiento científico en diálogo permanente con las diversas esferas de la sociedad.

Habría, en la esfera social y en el ámbito científico, y entre ambos, una tensión permanente, en los grados de intensidad, del compromiso y distanciamiento que tanto persona, grupo social o investigador, puede asumir frente a un tema, necesidad o interés. El compromiso sobre ciertas temáticas y discusiones genera a la vez un acercamiento a una forma de entender el mundo, a una orientación ideológica. El individuo se posiciona frente a las exigencias del entorno alineándose a aquello con lo cual decide comprometerse y que puede variar según el contexto en que se presente, esa necesidad de elegir<sup>57</sup>.

57 Elias, N. (1990) Compromiso y distanciamiento. Ensayos de sociología del conocimiento. Editorial Península: Madrid, España.

Gracias al creciente auge del paradigma ecológico-ambiental, se han podido establecer puentes y lazos entre quienes realizan procesos de investigación científica aplicada, y los problemas y necesidades de las personas y grupos presentes en las regiones. En las últimas décadas se ha venido identificando y fortaleciendo algunas prácticas locales asociadas a la producción e interrelación con el medio ambiente, incidiendo en la formulación e implementación de planes de desarrollo y de los proyectos productivos y sociales, en países como India, Sudáfrica, Bolivia, Nueva Zelanda y Canadá, entre otros. Estos proyectos se implementan teniendo en cuenta los sistemas de valores locales, como parte del proceso de investigación y de generación de métodos y técnicas hacia la cobertura de necesidades y mejoramiento de las condiciones de vida<sup>58</sup>.

India es de los pocos países que dedican recursos y espacios importantes para la investigación en salud y conocimientos tradicionales, como forma de potenciar las capacidades de las personas desde su cultura y tradición propias. La cosmovisión y las creencias espirituales tienen un rol central, contemplándose como variables fundamentales en la ejecución de acciones gubernamentales. Esto fue posible gracias a un proceso de consolidación que partió de un movimiento de pensadores de antes de mitad del siglo pasado, que incidieron en la movilización social y en cambios profundos, como fue el caso de Mahatma Ghandi<sup>59</sup>. En Colombia se gestó, desde la década de los años 60 del siglo xx, el

58 Haverkort, B.; Delgado, F.; Shankar, D. & Millar, D. (2013). Hacia el diálogo intercientífico. Construyendo desde la pluralidad de visiones del mundo, valores y métodos en diferentes comunidades de conocimiento. AGRUCO. Plural Editores, Bolivia.

59 Haverkort, B.; Delgado, F.; Shankar, D. & Millar, D. (2013). Hacia el diálogo intercientífico. Construyendo desde la pluralidad de visiones del mundo, valores y métodos en diferentes comunidades de conocimiento. AGRUCO. Plural Editores, Bolivia.

modelo de Investigación Acción Participativa, reorientando la labor de la investigación social hacia el entendimiento de que el objeto de investigación, sean individuos, grupos o sociedades, no pueden ser cosificados en aras de la obtención de un conocimiento científico cuyo resultado son libros o artículos. El compromiso del investigador con la investigación y su fin político y social, le lleva a posicionarse de manera horizontal frente a los saberes y conocimientos de las personas, habitantes de los territorios, quienes aportan al entendimiento de las realidades y contextos propios de cada localidad y región desde su experiencia, cultura e historia<sup>60</sup>.

Varias universidades del mundo enseñan este enfoque, así como varios centros de investigación lo han incluido en sus proyectos; incluso se ha generado una publicación periódica sobre el tema en el viejo continente: el *Action Participative Research Journal*. Múltiples y diversas investigaciones en el marco de la IAP han apuntado al trabajo desde un compromiso ético-práctico con las necesidades locales y los contextos específicos. La experiencia implementada en la comunidad indígena Sinú de San Andrés de Sotavento, en la costa caribe colombiana, cuenta cómo se experimentó y rescató el cultivo tradicional de maíz con especies que estaban en desuso, ayudando al mejoramiento de la dieta de las familias y a la producción de la tierra mediante técnicas locales, mediante el diálogo permanente entre los actores comunitarios y los investigadores<sup>61</sup>.

60 Fals Borda, O. & Anisur, M. (1991) *Acción y Conocimiento. Cómo romper el monopolio con Investigación – Acción Participativa*. CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular: Bogotá.

61 Fals Borda, O. & Anisur, M. (1991) *Acción y Conocimiento. Cómo romper el monopolio con Investigación – Acción Participativa*. CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular: Bogotá.

En Bolivia se buscó aplicar el conocimiento científico actual sobre las condiciones del medio ambiente y la crisis global, en diálogo con los saberes y conocimientos de los distintos pueblos andinos sobre el cuidado de la madre tierra, o allpa mama, para así definir el accionar del Estado en este tema. Tal proceso se materializó con la construcción de un marco jurídico con una visión integral e integrada hacia la consolidación del *suma qqaamaña* o Buen Vivir: la Ley Marco de la Madre Tierra. En ella se declara, bajo premisas de tipo territorial, económico, cultural y espiritual, a la naturaleza como sujeto de derechos, condicionando la intervención del Estado y del sector privado en los territorios nacionales al estricto cuidado y manejo responsable de la relación entre producción y medio ambiente<sup>62</sup>.

Para que la planeación estatal responda a los principios de esta ley, se establece que antes de cualquier obra o construcción que tenga que ver con nueva infraestructura o cualquier tipo de intervención debe contar con un proceso previo de investigación que determine la viabilidad social y ambiental de la acción. Esto obliga a que todos los órganos de gobierno deban pasar por este procedimiento donde en la planeación prima, después de la Constitución, la Ley Marco de la Madre Tierra<sup>63</sup>.

Han sido varios los actores relacionados con la academia y con las organizaciones sociales, quienes han incidido, desde instancias

62 Fals Borda, O. & Anisur, M. (1991) *Acción y Conocimiento. Cómo romper el monopolio con Investigación – Acción Participativa*. CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular: Bogotá.

63 Delgado F. & Escobar C. (2006) *Diálogo Intercultural e Intercientífico para el fortalecimiento de los pueblos indígenas originarios*. AGRUCO - COMPAS Latinoamérica.

de diálogo y participación, para la construcción participativa, tanto de la Constitución de 2009 como de la Ley Marco de la Madre Tierra. Entidades como AGRUCO (Centro de Investigación y posgrados en Agroecología de la Universidad San Simón de Cochabamba), lleva varias décadas aportando al conocimiento en el tema desde la integración de la técnica occidental con los saberes locales, para la producción rural con enfoque agroecológico<sup>64</sup>.

Estas y otras varias experiencias en el mundo dan cuenta de un movimiento científico social que busca en el trabajo participativo gestar condiciones de desarrollo endógeno, hacia un cambio de paradigma en la forma de pensar el mundo e interactuar con él. El caso ecuatoriano ha definido desde la concepción del Sumak Kawsay o Buen Vivir su política de desarrollo donde se contempla a su vez, desde el plan nacional de desarrollo, una bioética de la administración pública donde prima la relación entre la interculturalidad en su máxima expresión de la mano de la relación armónica con el medio ambiente.

### 3.1. Experiencias de desarrollo endógeno en la provincia de Imbabura, sierra norte ecuatoriana

En el pueblo Kichwa Otavalo persisten formas de liderazgo y gobierno cimentadas en un pasado prehispánico amerindio influencia-

64 Delgado F. & Escobar C. (2006) Diálogo Intercultural e Intercientífico para el fortalecimiento de los pueblos indígenas originarios. AGRUCO - COMPAS Latinoamérica.

das posteriormente por las instituciones que imperaban en el periodo de colonización española, llegando hasta nuestros días, en cada caso a su manera.

Se ha identificado que varios de los grupos prehispánicos de la provincia de Imbabura estarían asociados al cacicazgo del Otavalo Antiguo, ubicado en la zona del Lago de San Pablo. Desde allí se ejercía un liderazgo político y religioso que abarcaba la región desde la cuenca del río Chota- Mira hasta la del río Guayllabamba, en la región que comprende las estribaciones y valles entre las cordilleras occidental y oriental<sup>65</sup>.

A lo largo del proceso histórico de colonización y durante la república, el pueblo Otavalo se adaptó a las condiciones impuestas por los invasores, apropiándose de sus medios de producción, manteniendo a la vez sus formas y mecanismos de intercambio, antes como mindaláe<sup>66</sup> y ahora como comerciantes. Esta audacia política y económica ha permitido la permanencia de varios aspectos culturales y territoriales, lo cual ha desembocado en un importante proceso organizativo enfocado a la recuperación de sus espacios y territorios ancestrales<sup>67</sup>.

65 Caillavet, C. (2000) *Las Etnias del Norte. Etnohistoria e historia de Ecuador*. Editorial Abya Yala: Quito.

66 Los Mindalaees eran personas que durante la época de la colonia estaban exentos de impuesto, pues su labor consistía en recorrer extensos territorios para el intercambio de bienes. Las mantas de algodón que se producían en Otavalo, así como la sal eran llevadas a otros lugares para obtener oro, concha spondyllus y otros bienes, como la madera de chonta (Caillavet, C. 2000, *Ibidem*)

67 Parsons, E. (1946) *Peguiche. A study on andean Indians. Otavalo canton, province of Imbabura*. Cambridge University Press.

Hasta hace pocas décadas (coincidiendo con la proclamación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas en 1937) los grupos familiares reconocidos como Kuraka ejercían el liderazgo en el territorio casi en la misma extensión que en lo referido para los tiempos prehispánicos. El liderazgo local ejercido partía no solo de un reconocimiento de la colectividad, administraban parte importante de los recursos del territorio como el recurso hídrico de las quebradas y lagunas; impartían justicia y dirimían las diferencias entre personas y familias en conflictos de diversa índole. Su rol como líderes de tipo político se complementaba con una faceta espiritual, donde aprendían los saberes y medios del yachak y las pakarichik mama o parteras, como parte de sus capacidades necesarias para ejercer la labor de guiar a sus comunidades. El Kuraka-Yachak no solo es un intermediario entre su pueblo y las entidades gubernamentales. Es también un mediador entre las familias de humanos, con los espíritus de la naturaleza, de los difuntos y con las entidades divinas del mundo andino.

En la actualidad existe la permanencia de algunos linajes de los Kuraka asociados a los nombres asignados a los territorios definidos como el asentamiento del Otavalo prehispánico (apellidos actuales como Otavalo, Cachimuel, Tocagón, entre los principales). A pesar de los embates de los procesos históricos y de contacto e irrupción cultural, se mantiene la relación con el territorio desde la práctica de formas prehispánicas de conocimiento, sistemas de referencia y tecnologías de interacción con el medio ambiente de manera armónica y orgánica, que se reflejan aún en el paisaje. Varios de los líderes que actualmente articulan y coordinan procesos

colectivos son descendientes de estos linajes de los grupos familiares de los Kuraka. En muchos de los recientes procesos organizativos locales y regionales estos líderes han estado participando activamente en pro de la defensa y goce de los derechos fundamentales en el contexto de la interculturalidad.

## DEMOCRACIA COMUNITARIA Y DESARROLLO ENDÓGENO HACIA LA SOCIEDAD DEL BUEN VIVIR

---

El sistema político global está en crisis y sus efectos recaen en las grandes mayorías. La eficacia del modelo para generar condiciones reales de bienestar social es limitada a grupos de poder y sectores de la sociedad privilegiados, en medio de una avalancha de desigualdades e inequidades. Es en este sentido que la cosmovisión andina ha aportado en los últimos años a entender el universo social, humano y natural desde la certeza de que todo está vivo y por tal, requiere de formas determinadas de interacción con cada una de ellas, y con todo el conjunto.

El Buen Vivir o Sumak Kawsay, para el caso ecuatoriano, y el Sumaq Qaamaña de Bolivia, son casos ejemplares de cómo se implementan aspectos de la cosmovisión, la filosofía y ontología de los pueblos andinos, en las instancias de planificación gubernamental, para la construcción de modelos de desarrollo que, en su carácter de ser alternativos, canalizan los esfuerzos del Estado y de la sociedad para dar respuesta a las problemáticas actuales de manera innovadora.

Las voces de los actores y de sus propios sistemas de conocimiento, ontologías y tecnologías, sin ser idealizados, son una fuente inago-

table de alternativas para la aplicación de procesos de investigación aplicada con un enfoque participativo, hacia la construcción conjunta de un modelo de desarrollo endógeno comunitario, que potencie el diálogo permanente entre ciencias y saberes, tejiendo sociedad y consensos para el buen vivir.

El ex canciller boliviano David Choquehuanca plantea que el Buen Vivir constituye la práctica equilibrada de todas las esferas y dimensiones de la vida, para establecer y mantener una conexión con el cosmos y la naturaleza. Saber comer, saber respirar, saber dormir, son aspectos fundamentales de una vida plena a la cual se llega desde un entendimiento colectivo, de los tiempos y movimientos de la madre tierra, gracias a saberes legados por generaciones y que llegan a nuestros días, como una respuesta que aporta con soluciones a los dilemas y conflictos contemporáneos.

Lo que en principio une las voluntades de una comunidad, como en el caso imbabureño, es el bien común. Las acciones colectivas que se ejecutan van encaminadas a ello mediante la participación directa, en la toma de decisiones en las asambleas y espacios de diálogo, canalizando los esfuerzos en una misma dirección y donde las personas se articulan al colectivo como parte de un todo. Dos elementos prevalecen en esta construcción: la comunicación permanente con los involucrados y la regulación mutua entre pares. Nadie es más que nadie. Cuando estos elementos flaquean, los procesos decaen.

Esto motiva la participación y los cargos tienen rotatividad. Se manejan presupuestos y personería jurídica. Aunque prevalece la di-

ficultad de que los dirigentes no cuentan con recursos de manera directa, la unión de los grupos familiares y el permanente diálogo inciden en el éxito de los procesos organizativos. Es así como el interés colectivo se sobrepone al interés común. Y es esta la lógica ética que prima como fundamento en el sistema político comunitario.

En el ámbito rural la capacidad de producción no corresponde con las necesidades locales de autoconsumo ni de ingresos económicos, pero hay mecanismos culturales de intercambio y reciprocidad, como el trueque y la minga, que aportan desde lo local y microeconómico a mejorar las condiciones de vida con la práctica de mecanismos culturales – comunitarios.

## BIBLIOGRAFÍA

---

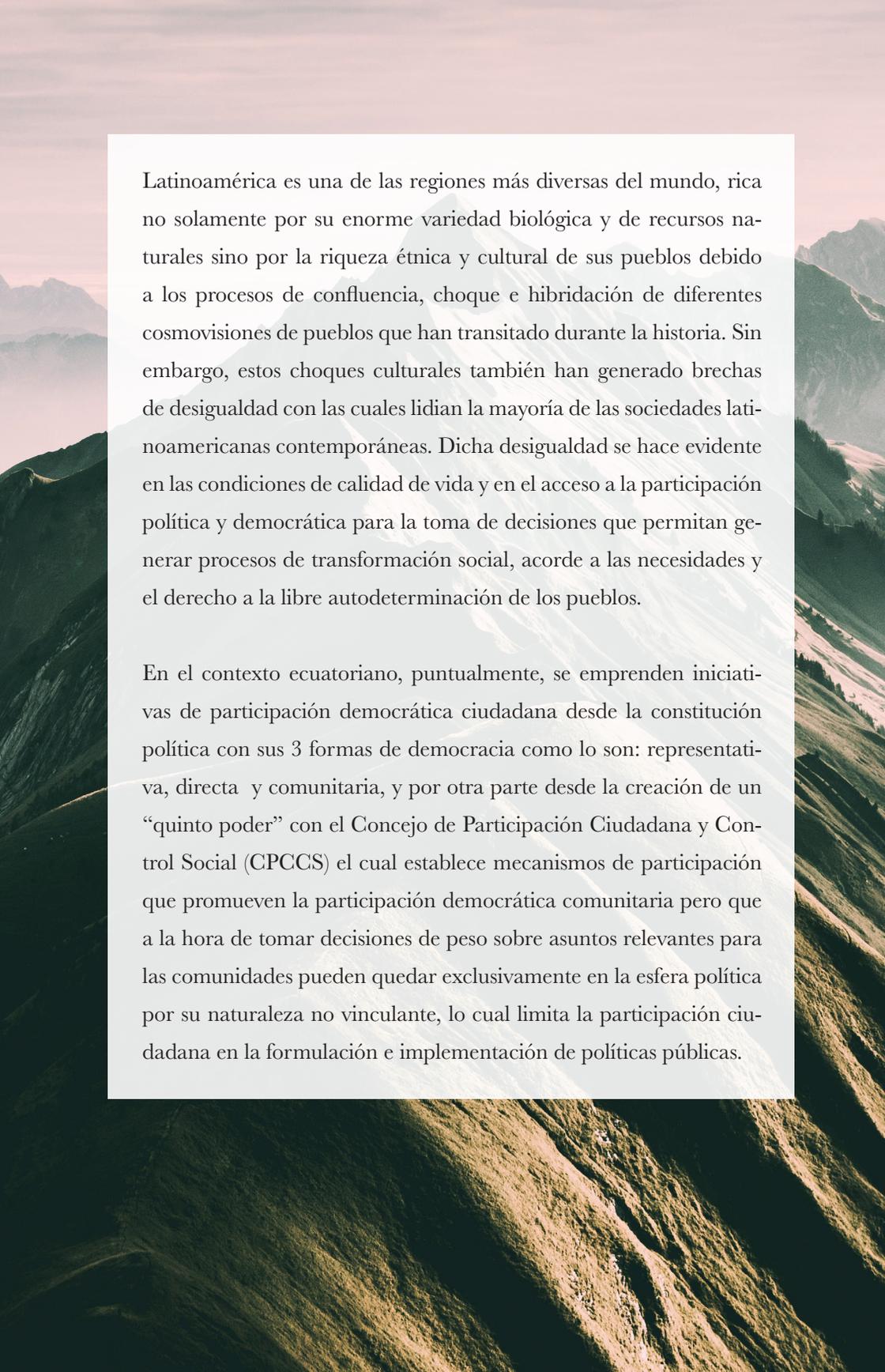
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008) Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.
- Benedict, R. (1989) *El crisantemo y la espada*. Alianza Editorial S. A.: Madrid
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (2012). Versión básica. Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualización 2 de enero. Quito, Ecuador. -Caillavet, C. (2000) *Las Etnias del Norte. Etnohistoria e historia de Ecuador*. Editorial Abya Yala: Quito.
- Cortés, A. (2014) Antropología, desarrollo e Interculturalidad: propuestas desde América Latina. En: *Revista de Antropología Social*. No. 23, pp. 9-28.
- De La Torre, L. (2006) La interculturalidad desde la perspectiva del desarrollo social y cultural. En: *Revista Sarance*, No 25. Instituto Otavaleño de Antropología, Universidad de Otavalo.

- Delgado F. y Escobar C. (2006) Diálogo Intercultural e Intercientífico para el fortalecimiento de los pueblos indígenas originarios. AGRUCO - COMPAS Latinoamérica.
- Elias, N. (1990) *Compromiso y distanciamiento. Ensayos de sociología del conocimiento*. Editorial Península: Madrid, España.
- Escobar, A. (2007) *La Invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Ministerio del poder popular para la cultura, Gobierno Bolivariano de Venezuela: Caracas.
- Fals Borda, O. (1999) Orígenes universales y retos actuales de la IAP (Investigación Acción Participativa). En: *Análisis Política*. No. 38. Septiembre-diciembre. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.
- Fals Borda, O. y Anisur, M. (1991) *Acción y Conocimiento. Cómo romper el monopolio con Investigación – Acción Participativa*. CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular: Bogotá.
- Fals Borda, O. y Rahman, A. (1992) La situación actual y las perspectivas de la investigación acción- participativa en el mundo. En: *Análisis Político*. No. 5. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

- Geertz, C. (1994) *El conocimiento local: ensayos sobre la interpretación de otras culturas*. Paidós Iberica: Barcelona.
  
- Guerrero, L. (2013) Asociaciones pluriétnicas y derechos humanos: una reflexión filosófica de Luis Villoro. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*. Num. 56, pp. 49-79. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Distrito Federal: México.
  
- Guzmán, G. (1962) La violencia en Colombia. Ediciones Tercer Mundo. Colección “el hombre”. *Monografías sociológicas* n. 12. Facultad de Sociología - Universidad Nacional de Colombia. Gobierno Eclesiástico Diócesis de Ibagué.
  
- Haverkort, B.; Delgado, F.; Shankar, D. y Millar, D. (2013). *Hacia el diálogo intercultural. Construyendo desde la pluralidad de visiones del mundo, valores y métodos en diferentes comunidades de conocimiento*. AGRUCO. Plural Editores, Bolivia.
  
- Knippers, J. (1985) Ten paradoxes of rural development: an Ecuadorian case study. En: *The journal of development areas*. Vol 19, no 4. Pp 527-556.
  
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la Democracia. (2013) Consejo Nacional Electoral.

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. (2011). Registro Oficial. Corporación Nacional de Publicaciones: Quito.
  
- Ley de Organización y Régimen de las Comunas (1937) Registro Oficial, codificación 2004-04. República del Ecuador.
  
- Moya, R. (1998) Reformas Educativas e Interculturalidad en América Latina. En: *Revista Iberoamericana de Educación*. Educación, Lenguas, Culturas. Número 17, mayo-agosto.
- Rodas, R. (1998) *Dolores Cacuango. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica*. Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural. Quito.
  
- Santana, R. (1987) La cuestión étnica y la democracia en Ecuador. En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, No. 2, pp. 127-144. Universidad Nacional Autónoma de México: México D. F.
  
- SENPLADES (2013) Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. República del Ecuador: Quito.
  
- Parsons, E. (1946) *Peguche. A study on andean Indians*. Otavalo canton, province of Imbabura. Cambridge University Press.
  
- Pinzón, V. et. al. (2015) *Manual de mecanismos de democracia comunitaria en Imbabura*. Consejo Nacional Electoral, Delegación Provincial Imbabura. República del Ecuador: Ibarra.

- Turner, V. (1990) *Dramas, Fields and Metaphors. Symbolic Action in human Society*. Cornell University Press.
  
- Valenti, G. y Flores, U. 2009. Ciencias Sociales y Políticas Públicas. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 71, Número Especial 70. Diciembre, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.
  
- Villoro, L. (2006) *Democracia comunitaria*. Conferencia dictada el 21 de noviembre Auditorio Raúl Bailleres del ITAM. Universidad Nacional Autónoma de México: México D. F.



Latinoamérica es una de las regiones más diversas del mundo, rica no solamente por su enorme variedad biológica y de recursos naturales sino por la riqueza étnica y cultural de sus pueblos debido a los procesos de confluencia, choque e hibridación de diferentes cosmovisiones de pueblos que han transitado durante la historia. Sin embargo, estos choques culturales también han generado brechas de desigualdad con las cuales lidian la mayoría de las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Dicha desigualdad se hace evidente en las condiciones de calidad de vida y en el acceso a la participación política y democrática para la toma de decisiones que permitan generar procesos de transformación social, acorde a las necesidades y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos.

En el contexto ecuatoriano, puntualmente, se emprenden iniciativas de participación democrática ciudadana desde la constitución política con sus 3 formas de democracia como lo son: representativa, directa y comunitaria, y por otra parte desde la creación de un “quinto poder” con el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) el cual establece mecanismos de participación que promueven la participación democrática comunitaria pero que a la hora de tomar decisiones de peso sobre asuntos relevantes para las comunidades pueden quedar exclusivamente en la esfera política por su naturaleza no vinculante, lo cual limita la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas.