

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Sede Ibarra

ESCUELA DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE TITULACIÓN

TEMA:

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE INTERCULTURAL PARA LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN LOS CANTONES DE OTAVALO Y COTACACHI EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2019

PREVIO A LA OBTECIÓN DEL TÍTULO DE

ABOGADA

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Derecho, participación, gobernanza, regímenes políticos e institucionalidad

AUTORA: Carolina Elizabeth Carrera Guzmán

ASESOR: Mgs. Curi Daqui Lema Maldonado

IBARRA, FEBRERO – 2022

CERTIFICADO DEL TUTOR

Ibarra, 10 de diciembre del 2021

Msc. Curi Daqui Lema Maldonado

ASESOR

CERTIFICA:

Haber revisado el presente informe final de investigación, el mismo que se ajusta a las normas vigentes en la escuela de Jurisprudencia, de la Pontifica Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra (PUCESI); en consecuencia, autorizo su presentación para los fines legales pertinentes.

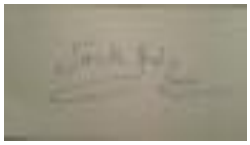
(f:) 

Msc. Curi Daqui Lema Maldonado
C.C.: 1002051132

PÁGINA DE APROBACIÓN DEL TRIBUNAL

El jurado examinador, aprueba el presente informe de investigación en nombre de la Pontifica Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra (PUCESI):

(f):
Msc. Curi Daqui Lema Maldonado
C.C.: 1002051132

(f): 
Ph.D. Sandra Ruiz Gros
C.C.: 1757611486

(f): 
Msc. Magdalia Hermosa Vinueza
C.C.: 1001699162

ACTA DE CESIÓN DE DERECHOS

Yo Carolina Elizabeth Carrera Guzmán, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 165 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e innovación, que manifiesta textualmente: "Se reconoce facultad de los autores ydemás titulares de derechos de disponer de sus derechos o autorizar las utilizaciones de sus obras o prestaciones, a título gratuito u oneroso, según las condiciones que determinen. Esta facultad podrá ejercerse mediante licencias libres, abiertas y otros modelos alternativos de licenciamiento o la renuncia".

Ibarra, 10 de diciembre del 2021



Firmado electrónicamente por:
CAROLINA ELIZABETH CARRERA GUZMAN

Carolina Elizabeth Carrera Guzmán
C.C. 1002773982

AUTORÍA

Yo, Carolina Elizabeth Carrera Guzmán, portadora de la cedula de ciudadanía N° 1002773982, declaro que la presente investigación es de total responsabilidad de la autora, y eximo expresamente a la pontifica Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra de posibles reclamos o acciones legales.

Ibarra, 10 de diciembre del 2021

Firmado electrónicamente por:
CAROLINA ELIZABETH CARRERA GUZMAN

Carolina Elizabeth Carrera Guzmán
C.C. 1002773982

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Carolina Elizabeth Carrera Guzmán, con CC: 1002773982, autora del trabajo degrado intitulado: “ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE INTERCULTURAL PARA LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS EN LOS CANTONES DE OTAVALO Y COTACACHI EN EL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2019”, previo a la obtención de título profesional de “ABOGADA”, en la Escuela de JURISPRUDENCIA.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontifica universidad católica del Ecuador Sede- Ibarra, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánicade Educación Superior de entregar a la SENESCYT en forma digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Informaciónde la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.-Autorizo a la Pontifica Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra a difundir a través del Repositorio Digital de la PUCESI el referido trabajo de graduación, respetandolas políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ibarra, 10 de diciembre del 2021

Firmado electrónicamente por:
CAROLINA ELIZABETH CARRERA GUZMAN

Carolina Elizabeth Carrera Guzmán
C.C. 1002773982

DEDICATORIA

Este trabajo de titulación es dedicado a las siguientes personas:

A mis padres por haberme forjado como la persona que soy y estar en los momentos cuando yo más necesite, muchos de mis logros se los dedico a ustedes, mi título de Abogada es suyo.

A mi hija por ser mi fuente de motivación e inspiración para superarme cada día más y así entender que no hay imposibles que esto solo existe en nuestra mente. Sé que tú también te has sacrificado para que yo pueda llegar a cumplir este sueño anhelado. Quiero ser el mejor ejemplo para tu vida.

A mis hermanos por ser cómplices de este logro y darme la fuerza para no decaer.

A mis amigos y compañeros, quienes aportaron su conocimiento y compartieron alegrías y tristezas, gracias por estar a mi lado en este tiempo y ser parte de mi éxito académico.

Gracias a Todos.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por darme sabiduría, guiar mis pasos y ser mi fortaleza en todos los momentos de dificultad y debilidad en mi vida.

Gracias a mis padres por ser los principales promotores y ayudarme a cristalizar mis sueños, por confiar y creer en mis expectativas, por los consejos, valores y principios que me han inculcado.

Agradezco a la Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra, en especial a mi Escuela de Jurisprudencia a mis docentes por haber compartido sus conocimientos a lo largo de mi formación como profesional, quienes me han guiado con su paciencia, y sabiduría.

A la Msc. Magdalia Hermosa Vinueza por guiarme con sus conocimientos en el tema de mí investigación. A mi tutor el Msc. Curi Daqui Lema por todos sus conocimientos brindados como docente y tutor, y por haberme guiado al momento de desarrollar mí trabajo de titulación.

Y por último un inmenso agradecimiento a todos los líderes indígenas de cada una de las organizaciones sociales de los Cantones de Otavalo y Cotacachi siempre fui recibida con amabilidad y respeto, como una compañera más de lucha sin su colaboración no hubiera podido darse esta investigación.

CONTENIDO

1. RESUMEN 1

2. ABSTRACT 2

3. INTRODUCCIÓN 3

4. ESTADO DEL ARTE 9

5. MATERIALES Y MÉTODOS 23

6. RESULTADOS 26

6.1 Información normativa con respecto al presente trabajo investigativo 26

6.2 Resultados de las encuestas realizadas a la población de Otavalo y Cotacachi; ... 32

6.2.1 Para los del cantón Cotacachi 41

6.2.2 Para los encuestados del cantón Otavalo 42

6.3 Resultados de las entrevistas realizadas a los profesionales, que trabajan en la Administración Pública de los cantones de Otavalo y Cotacachi y a los líderes de organizaciones indígenas 43

7. DISCUSIÓN 60

8. CONCLUSIONES 73

9. RECOMENDACIONES 76

10. REFERENCIAS 78

1. RESUMEN

La presente investigación se titula Análisis de las Políticas Públicas con enfoque intercultural para los pueblos y nacionalidades indígenas en los cantones de Otavalo y Cotacachi en el primer semestre del año 2019, misma que se evalúa el grado de participación que tienen las comunidades de dichos cantones en la construcción, seguimiento y evaluación del desarrollo de políticas públicas y en la toma de decisiones de las Municipalidades y Alcaldías de los cantones mencionados. Se pudo observar que dichas entidades confunden el concepto de transversalidad con el concepto de igualdad, debido a que las autoridades de la administración pública interpretan que las necesidades de un sector mayoritario de la población son las necesidades de todos, y solo concentran sus esfuerzos en satisfacer dichas necesidades, ignorando los requerimientos específicos de los sectores indígenas. Por tanto, el objetivo general será analizar la construcción y/o aplicación de políticas públicas con enfoque intercultural para los pueblos y nacionalidades indígenas de los cantones de Otavalo y Cotacachi, por parte de sus respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados, durante el primer semestre del año 2019, aplicando para ello el método lógico analítico y el antropojurídico mediante las técnicas de la entrevista y la encuesta para poder analizar la perspectiva de la población civil y de los líderes de organizaciones sociales, así como también de concejales y de autoridades de la Alcaldía, respecto a la elaboración de políticas públicas con enfoque de interculturalidad en los cantones mencionados, obteniendo como resultado principal resultado que se confunde la consulta previa con una mera socialización, y como conclusiones que la democracia representativa puede tornarse un obstáculo para la democracia participativa y la interculturalidad; y que las autoridades de la administración pública desconocen el significado de acciones afirmativas; y que no se puede confundir transversalidad con igualdad.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Interculturalidad, Participación.*

2. ABSTRACT

The former investigation its titled Analysis of Public Policies with an intercultural approach for indigenous peoples and nationalities in the cantons of Otavalo and Cotacachi in the first semester of 2019, which evaluates the degree of participation that the communities of these cantons have in the construction, monitoring and evaluation of the development of public policies and the decision-making of the Municipalities and Mayors of the mentioned cantons. It was observed that these entities confuse the concept of transversality with the concept of equality, because the public administration authorities interpret that the needs of a majority sector of the population are the needs of all, and only concentrate their efforts on satisfying said needs, ignoring the specific requirements of the indigenous sectors. Therefore, the general objective will be to analyze the construction and / or application of public policies with an intercultural approach for the indigenous peoples and nationalities of the cantons of Otavalo and Cotacachi, by their respective Decentralized Autonomous Governments, during the first half of 2019, applying for this the logical analytical and anthropo-legal method through the techniques of the interview and the survey to be able to analyze the perspective of the civil population and of the leaders of social organizations, as well as of councilors and authorities of the Mayor's Office, regarding to the elaboration of public policies with an intercultural approach in the mentioned cantons, obtaining as the main result that prior consultation is confused with mere socialization, and as conclusions that representative democracy can become an obstacle to participatory democracy and interculturality; and that the public administration authorities do not know the meaning of affirmative actions; and that transversality cannot be confused with equality.

Key words: *Public Policies, Interculturality, Participation*

3. INTRODUCCIÓN

Uno de los hitos de la historia contemporánea del Ecuador es el surgimiento del sector indígena como un grupo social que es capaz de ejercer gran influencia en la toma de decisiones por parte de las funciones del Estado y ello ha quedado demostrado en las movilizaciones que desde la década de los ochenta han realizado a nivel nacional o regional a fin de exigir el reconocimiento o la protección de sus derechos y los de la ciudadanía ecuatoriana en general, lo cual les ha visibilizado como parte activa del pueblo ecuatoriano.

Esta actitud de protesta de los pueblos indígenas frente a las injusticias sociales, se ha convertido en una de las características de la democracia ecuatoriana de finales del siglo XX y de lo que va del siglo XXI y ha sido el origen de varios cambios sociales que finalmente se consagraron en las Constituciones de 1998 y de 2008 como los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de la naturaleza, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la inauguración del neoconstitucionalismo andino, la mejor aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros (Ávila Santamaría, 2012, p. 42).

Sin embargo, la acción social y política de los pueblos indígenas, que fundamentalmente busca aportar al desarrollo de la sociedad ecuatoriana bajo los principios de equidad e interculturalidad, no se limita simplemente a las movilizaciones y manifestaciones de protesta, sino que también se orienta a ofrecer propuestas concretas de transformación social a partir de su percepción de la realidad en la que "el ser humano se relaciona armónicamente consigo mismo, con su comunidad y con la naturaleza" (Pérez Guartambel, 2015, p. 450).

En este orden de idea, ya el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (mejor conocido como Convenio 169 de la OIT), en el literal a) del numeral 1 de su artículo 6 dispone que los gobiernos deben "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", lo cual se refuerza en el artículo

18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas al afirmar que:

> Artículo 18.- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Esta disposición refuerza lo manifestado en el artículo 5 del mismo cuerpo normativo, que señala el derecho de estos pueblos "a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado". Por su parte, la Constitución de 2008 busca plasmar estas disposiciones en varias disposiciones de su parte dogmática, así, su artículo 1 afirma que el Estado ecuatoriano se caracteriza, entre otras cosas, por ser intercultural y plurinacional, es decir, que se basa en la "construcción de ciudadanía enraizada en la esencia de la gente, que incorpore los conceptos que los pueblos tienen sobre sus derechos y que sea culturalmente diferenciada" (Álvarez, 2014, p. 42), a partir de lo cual opera un proceso de "refundación y transformación profunda del Estado" (Correa, 2010, p. 440).

Por otro lado, el numeral 9 del artículo 57 de dicha norma menciona que es un derecho de los pueblos autóctonos "Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral". Así mismo el literal g del artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) consagra el principio de participación ciudadana en los siguientes términos:

> g) Participación ciudadana. - La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley. Se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, y se garantizarán los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley.

Este principio se desarrolla ampliamente en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) puesto que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 3 uno de los objetivos de esta normativa es:

> 1. Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno; la igualdad de oportunidades de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, en los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la sociedad y el Estado; el acceso de la ciudadanía a la información necesaria para encaminar procesos dirigidos a la exigibilidad de los derechos y deberes, el control social y la rendición de cuentas en la gestión de lo público y lo privado cuando se manejen fondos públicos

ahora bien, aunque la legislación nacional e internacional garantizan el derecho de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas a participar en la toma de las decisiones que puedan beneficiarles o afectarles, este postulado no se ha cumplido de forma efectiva dentro la vida social y jurídica de nuestro país puesto que las autoridades rara vez consultan a dichos pueblos sobre la conveniencia o no de ejecutar o dejar de realizar un acto que pueda afectarles; en efecto no es frecuente que existan mesas de diálogo entre el Estado y estos pueblos para dialogar sobre sus necesidades y la forma en como conviene satisfacerlas atendiendo a los postulados constitucionales y a las posibilidades de ambas partes, por lo cual se les ha condenado a vivir en un régimen de democracia representativa, cuando "atendiendo a su forma ancestral de organización social, eminentemente comunitaria, estos pueblos viven la democracia deliberativa" (Foxá, 2017, p. 458).

Esta situación parece acentuarse en los cantones de Otavalo y Cotacachi, cuyos territorios acogen desde tiempos inmemoriales a grupos de pueblos indígenas; en efecto, el 40.56% de la población del cantón Cotacachi es indígena (Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotacachi, 2015, p. 97), así como el 57.24% de la población del cantón Otavalo (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo, 2015, p. 39); así pues, aunque en dichas circunscripciones territoriales la población indígena es notable no existen esfuerzos suficientes para incluir a estos pueblos como parte activa en la toma de decisiones y menos aún como destinatarios de políticas públicas acordes a sus necesidades.

Por lo antes expuesto surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo se aplican las políticas públicas creadas por estos gobiernos desde un enfoque intercultural en los

pueblos y nacionalidades indígenas?,¿Qué implicaciones tiene la participación de estos pueblos en la construcción y aplicación de políticas públicas que les beneficien directamente como parte de su ejercicio democrático?

Este trabajo es relevante porque se estudia la aplicación de las políticas públicas como parte de la estrategia administrativa que parte desde la realidad que viven los pueblos indígenas a fin de orientar la actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) Municipales para la satisfacción de las necesidades de estos pueblos que tradicionalmente han sido marginados y que, gracias al neoconstitucionalismo andino, son considerados como parte activa del Estado y como sujetos de derechos en razón de la dignidad que tienen por el simple hecho de ser personas.

El objetivo general de este trabajo es analizar la construcción y/o aplicación de políticas públicas con enfoque intercultural para los pueblos y nacionalidades indígenas de los cantones de Otavalo y Cotacachi, por parte de sus respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados, durante el primer semestre del año 2019 mediante una investigación documental, así como entrevistas con algunos de los principales actores sociales involucrados en este tema, para estudiar la posibilidad de su aplicación como estrategia que permita maximizar la tutela de los derechos de estos pueblos dentro del contexto democrático participativo promovido por la Constitución de 2008.

Conjuntamente con lo anterior se han planteado los siguientes objetivos específicos: realizar una búsqueda documental de la información doctrinaria, científica y normativa con respecto al presente trabajo investigativo; conocer la cantidad de políticas públicas que se han emitido con enfoque intercultural para los pueblos y nacionalidades indígenas en términos de democracia y participación en los cantones de Otavalo y Cotacachi; determinar el cumplimiento de las políticas públicas con enfoque intercultural en los cantones Otavalo y Cotacachi durante el primer semestre del año 2019, y, entrevistar a varias personalidades relevantes con respecto a este tema de investigación.

Los beneficiarios y sujetos implicados en este trabajo son los integrantes de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que habitan en los cantones de Otavalo y Cotacachi debido a que este trabajo hace énfasis en la aplicación de esta fuente del derecho como mecanismo para ayudar a efectivizar el acceso y cumplimiento de sus derechos

constitucionales para lo cual es clave el diálogo constructivo entre los GADS y los pueblos ancestrales que habitan en estos cantones. Por otro lado, también se beneficia a los gobiernos autónomos descentralizados de los cantones de Otavalo y Cotacachi por cuanto con la aplicación de dichas políticas públicas, a través de los procedimientos administrativos pertinentes, se crea un camino efectivo para la consecución de sus fines constitucionales y del régimen del buen vivir.

La presente investigación se encuentra en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 "Toda una vida", ya que se encuentra enmarcada en el Eje 1 denominado "Derechos para todos durante toda la vida", específicamente en el "Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017, p. 23). Así mismo, también está inmersa en línea de investigación número 12 de la Pontifica Universidad Católica del Ecuador denominada "Derecho, participación, gobernanza, regímenes políticos e institucionalidad" (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2017).

4. ESTADO DEL ARTE

La construcción de las políticas públicas como una herramienta que promueva, a nivel nacional, regional y local, el ejercicio de los derechos que la Constitución y los tratados internacionales reconocen a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas es una idea reciente y por ello no existen muchas obras que aborden este tema, sin embargo, con la investigación realizada se obtuvo información que permitió evidenciar el estado actual de la discusión sobre este particular tanto en Ecuador.

Para empezar, conviene identificar que una de las tácticas empleadas por mucho tiempo por los gobernantes de turno ante las movilizaciones de los pueblos indígenas organizadas para exigirles el cumplimiento de una promesa o la satisfacción de una necesidad ha sido limitarse a garantizar verbalmente que se cumplirá con lo solicitado, sin embargo, esto es una falacia puesto que "si no está en el presupuesto, no existe" (Salazar, 2007, p. 35).

> La base de toda Política Pública para los pueblos indígenas está en este momento en el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución. Lo que lleva al Estado a tomar una decisión es la actividad política de los actores, la capacidad de presión-negociación. La política pública es el campo de decisión social, se extiende hacia el planteamiento de búsqueda de recursos. Y formular políticas significa, tener objetivos claros, razonarlos, conocer mecanismos, aspectos legales, eficiencia en la construcción de procesos y metas (Salazar, 2007, p. 36)

Esta actitud de los pueblos indígenas para presionar y negociar sobre la forma en cómo se harán efectivos sus derechos es motivada únicamente por su deseo de equidad, lo cual no es fácil porque en varios sectores sociales "Lo indígena sigue siendo visto como algo "rústico", "salvaje", "contrario al desarrollo", "corrupto", "ignorante" etc." (Lema, 2019), por lo que "Las demandas de reconocimiento y actuación de derechos de los pueblos indígenas, serían una cuestión de "resentimiento social" y no de una efectiva inequidad que en la actualidad todavía vivimos." (Lema, 2019). La necesidad de estos pueblos de hacer oír su voz ante una actitud discriminatoria de los gobiernos de turno que se han empeñado por minimizar sus exigencias les ha obligado a ser los protagonistas de protestas o manifestaciones en las que a criterio de Ilaquiche (2008) se denota que:

> (…) la lucha se ha dirigido hacia la restitución de las tierras ancestrales y de la propia identidad indígena hasta la participación política, para constituirse en protagonistas y gestores de su destino como colectivo con identidad y derecho. Este cambio en el panorama político de los países, obedece principalmente al fortalecimiento del movimiento indígena latinoamericano como actor social que reivindica los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a fin de lograr en la actualidad su visibilización ante el Estado en los diferentes espacios de decisión. (p. 96)

A criterio de la Organización de las Naciones Unidas (2011) "La participación directa de los indígenas en la aplicación de los instrumentos internacionales elaborados para proteger y promover sus derechos es encomiable" (párr. 51) ya que ante la falta de iniciativa del Estado por proteger sus derechos estos pueblos se encuentran legitimados para exigirlos; sin embargo, esta postura ha llevado a situaciones tensas en las que las partes son remisas a ceder en sus pretensiones, por ello Kingdom (1995) propuso un modelo de construcción de políticas públicas aplicable a estos casos a partir del "reconocimiento del problema, alternativas de solución y un ambiente político favorable" (p. 12).

> En ese contexto, la formulación de políticas públicas está cada vez más marcada por el rol creciente de la negociación. Según los sectores, (educación, transporte, agricultura), la política se inicia y conduce por medio de instancias de regulación y de mediación que integran la opinión, los grupos de interés, la administración y los elegidos. (Coignet, 2011, p. 16)

Pese a lo anterior, hay que reconocer la posibilidad de que el Estado se rehúse a cumplir con un ofrecimiento que ha sido debidamente incorporado en su agenda de desarrollo, por lo cual Figueroa (2016) defiende el derecho a "la judicialización del conflicto para no asumir una decisión política, demostrando la nula voluntad de incorporar a la agenda temáticas que puedan atentar contra iniciativas de desarrollo económico u otras que afecten los intereses de actores con poder" (p. 480)

Por otro lado, Ramos y Vergara (2018) son radicales al afirmar que "las consultas a los pueblos indígenas no son suficientes para garantizar su participación en la toma de decisiones" (p. 31) ya que sus planteamientos son muy técnicos o sus motivaciones no son las correctas, lo que en el fondo implicaría que el pueblo indígena debe y puede intervenir en las estrategias y procesos electorales que lleve a cabo al Estado para impulsar las consultas u otros mecanismos de participación social y no solo en el momento de emitir su pronunciamiento. Sobre este punto Henríquez (2013) argumentó que:

> Se ha indicado que la participación desafía los mecanismos clásicos de democracia representativa, pero ¿esto implica que se propone un sistema de democracia directa? O dicho de otro modo, ¿la participación sería incompatible como la democracia representativa? Lo que la participación cuestiona, es que la democracia se reduzca esencialmente a la representación, no la necesaria existencia de la misma. (p. 253).

Bökenförde (2000) había señalado que la democracia representativa no es suficiente para garantizar una sociedad participativa, sino que en la actualidad las decisiones que tomen los gobernantes deben remitirse al pueblo soberano el cual puede actuar a través de un sistema de participación más cercano de pesos y contrapesos, con lo cual se evita "que los representantes transformen su posición en una posición de soberanía" (p. 166).

Así, la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones a través de la creación conjunta con el Estado de políticas públicas contribuye a incrementar el principio de interculturalidad y a regular el ejercicio del poder en dos sentidos: como derecho a "la representación de los pueblos indígenas en el poder legislativo y en las instancias de los otros poderes del estado, tanto de nivel nacional como en el subnacional, que ya ha comenzado a expresarse tenuemente en algunas municipalidades y regiones" (Congreso de la República del Perú, 2010, p. 25) y como expresión de la participación popular a través del control previo de las decisiones emitidas por las funciones del Estado que afecten a los intereses de los pueblos indígenas, lo cual responde a la teoría del "control de conveniencia de las decisiones legislativas y administrativas" (Riot, 2018, p. 223)

Sobre esto último conviene mencionar que, de acuerdo a Morillo (2014), "todo acto legislativo o con efectos legislativos que sea aplicable exclusivamente a los pueblos indígenas y que haya entrado en vigencia sin tomar en cuenta su opinión sobre el tema es inconstitucional por la forma" (p. 537) lo cual significa que ninguna de estas decisiones pude entrar en vigencia si antes no se ha consultado al sector indígena que puede ser afectado o beneficiado por la misma; en este sentido Angamarca sostiene que "la postura de los pueblos indígenas sobre el tema en consulta podría ser considerada como vinculante para el Estado, desde la óptica de su costumbre ancestral de que la decisión colectiva obliga a su cumplimiento" (Angamarca, 2006, p. 45).

Aunque lo anterior podría parecer extremista, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (2010), en realidad es un acto de justicia por cuanto hasta ahora "No se ha reconocido el derecho de los pueblos indígenas a asumir el control de sus formas de vida, instituciones y desarrollo económico" (p. 34), por cuanto "con la independencia de la corona española estos pueblos no alcanzaron verdaderamente su libertad, sino que simplemente cambiaron de opresor" (Ayala Mora, 2008, p. 24).

La participación de los pueblos indígenas en la vida y toma de decisiones del Estado, así como de sus respectivas circunscripciones territoriales, es un derecho que se encuentra previsto en instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en la Constitución de la República del Ecuador. En efecto, el literal a), del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, afirma que los gobiernos se encuentran obligados a "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". Esta disposición se encuentra en armonía con el numeral 7 del artículo 57 de la Constitución ecuatoriana que también afirma como un derecho de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas:

> La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

"La finalidad de la consulta es lograr un acuerdo con los pueblos o su consentimiento libre, previo e informado acerca de las medidas propuestas por el Estado" (Carrión, 2012, p. 10), lo que significa que no se pueden realizar actos con efectos jurídicos que no tengan el consentimiento de estos pueblos, sin embargo, la parte final de este numeral deja la puerta abierta a que la ley "condicione este derecho constitucional, lo cual no ha ocurrido de forma expresa por medio de una ley especial, pero sí de forma tácita mediante docenas de

actos administrativos y normativos que han restringido este derecho de los pueblos ancestrales" (Carrión, 2012, p. 25)

Al hablar de la creación de políticas públicas para los pueblos indígenas también es importante resaltar el principio de legalidad por cuanto su objetivo es encontrar caminos para la aplicación efectiva de las leyes, por esta razón "se entiende a las políticas públicas sobre este segmento poblacional como un paquete de dispositivos normativizadores, o más bien como gubernamentalidad" (Braticevic y Cabana, 2014, p. 189).

De acuerdo con Recalde (2017) en Ecuador la construcción de políticas públicas comprende no solo el accionar de la función ejecutiva para garantizar los derechos constitucionales, sino que gracias a los "principios de desconcentración y descentralización los gobiernos autónomos también pueden crear sus propias políticas" (p. 344), para ello, como ya se estableció en líneas anteriores, es necesario el diálogo como herramienta privilegiada para su construcción dentro del sector indígena, lo cual, según Mancheno (2016) "se vería facilitado si varios miembros clave de los GADs pertenecieran a estos grupos étnicos pues nadie podría comprender mejor que ellos la necesidad de construir acuerdos sociales que impulsen el desarrollo de estas comunidades a partir de su cosmovisión" (p. 56), aunque esta postura puede resultar delicada e incluso alejada de la realidad ya que según Sánchez (2013):

> … tanto la integración sociopolítica de las poblaciones indígenas cuanto su identificación cada vez mayor con los intereses de clases y cada vez menos con unos intereses étnicos, que se vuelven poco específicos y definidos, (…) hace que los indígenas se identifiquen cada vez menos con las candidaturas y representantes indígenas (p. 62).

Las políticas manejadas por el estado ecuatoriano en los últimos años, se han enfocado en asimilar algunos avances internacionales que se refieren directamente a la responsabilidad de los estados de garantizar mejores condiciones de vida a los pueblos indígenas, sin embargo, pocas de ellas se han materializado y, si a esto se suma la sociedad globalizada actual es fácil darse cuenta "que los valores ancestrales se están perdiendo y ello incide directamente en el comportamiento social de las comunidades que han empezado a disgregarse y verse a sí mismas solo como grupos folklóricos" (Sisa, 2015, p. 4).

El aporte de esta investigación al estado de conocimiento de este tema es analizar cómo se vive la necesidad de crear y aplicar las políticas públicas para los pueblos indígenas en los

cantones de Otavalo y Cotacachi puesto que son las circunscripciones territoriales del norte del país que albergan mayor cantidad de población ancestral, de esta manera se podrá determinar el grado de aplicación, los beneficios que les han reportado y los retos que deben enfrentarse para una mejor aplicación de esta estrategia gubernamental desde el diálogo intersectorial.

Además de todo lo mencionado hasta ahora, es menester entender las definiciones técnicas sobre política pública. En este sentido, Cidar (2007) establece que una política pública es:

> Las políticas públicas son un conjunto de "decisiones formales", caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas, es decir un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos (p. 128)

De igual manera, para reforzar y complementar la definición, el mismo autor ha recopilado otras definiciones, entre las cuáles se encuentra la siguiente: "Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (Sáez, 2003, citado en Cidar, p.128).

De ambas definiciones, se puede entender que la política pública es una decisión que tiene un objetivo y que acarrea acciones, conductas o actuaciones consistentes o repetidas que lleva a cabo el gobierno de un país para solucionar un problema determinado de los ciudadanos, priorizando y ponderando entre necesidades urgentes y futuras.

Además, si se quiere hablar concretamente del objetivo que persigue la políticas pública, Según Canto y Castro (2002) este es "solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos" (p. 69), lo que en términos de interculturalidad significa una "acción afirmativa permite conseguir mayores grados de equidad entre grupos culturales" (Cruz, 2014, p. 68).

Ahora bien, si se le quiere brindar el calificativo de buena a una política pública, existe tanto una definición como una serie de elementos provenientes de algunas fuentes como la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL). En cuanto a la definición, la CEPAL (2004) manifiesta lo siguiente:

> Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (p. 8)

Ahora bien, con respecto a los elementos que debe contener una política pública, estos son:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia) (Centro Internacional para la Empresa Privada, CIPE, 1996).

La estimación de costos y alternativas de financiamiento se refiere a la valoración de la inversión que conlleva realizar la política pública, tanto en la parte comunicacional, como en las empresas públicas que se requiere contratar para conseguir dichos objetivos, y en total, todos los gastos que se requieren cubrir para consolidar los fines últimos de la decisión emitida por la administración pública; cosa que conlleva a evaluar el costo y el beneficio, que obviamente este último tiene que superar al costo; y luego se tiene que hacer una ponderación de las necesidades de la población determinada sobre la cual se ejerce el servicio (el fin último de la administración es el servicio); y esto es lo que se conoce como beneficio social marginal comparado con otras políticas públicas, y determinar si se agrega

a algún proyecto en específico o se inicia un proyecto nuevo en función de necesidades urgentes antes no cubiertas por otros proyectos de política pública.

Una vez definido el proyecto, se recurre al apoyo y críticas probables en base a una socialización y trabajo en conjunto con las organizaciones. Por tanto, es en este punto de la elaboración de política pública donde se convoca a una consulta y construcción, con trabajo conjunto, de los principales representantes de las organizaciones, pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afrodescendientes, montubias y las demás que se autoproclamen de estas categorías según la Constitución de la República y la ley.

Con respecto a la oportunidad política, esta se refiere a todo el contexto social, cultural, económico y político que se desarrolla en el momento en el que se pretende establecer y emitir la política pública, y en especial, el contexto social. Como lo establecen algunos autores:

> Estas variables del ambiente político están relacionadas unas con otras, conformando un contexto en el cual las políticas tienen lugar, lo que permite concebirlas como componentes de una estructura de oportunidades políticas que vincula el contexto y los patrones de conducta política. (Eisinger,1973, citado en Archavaleta, 2010, p.12)

El énfasis específico del contexto social se debe a que los movimientos políticos y la protesta social es en base a alguna queja respecto a los contextos políticos o económicos, y conllevan también la cultura, así que en cierta medida, las protestas reflejan las necesidades de la población en uno o más puntos específicos y la oportunidad política radica en atender a esos requerimientos y necesidades en el momento correcto, incluso para que la propuesta sirva como un canal de calma y diálogo entre los administrados y la administración pública.

Con ello, se identifican más necesidades de las que ya estaban antes previstas en el beneficio social y marginal comparado y se hace una revisión respecto a cuáles son las necesidades más urgentes que otras, consiguiendo así tomar la mejor decisión para solventar los problemas de una determinada sociedad, y con todo ello, ya se puede tener los

objetivos claros, como, por ejemplo, quienes son los beneficiarios y cuáles son los problemas que se busca solventar.

Una vez teniendo claro el panorama anterior, se debe tomar en consideración las diversas definiciones que existen de interculturalidad, para lo cual, el diccionario etimológico en línea, *Etimologías de Chile* (2021), mismo que manifiesta lo siguiente: "Interculturalismo se refiere a que tiene como objetivo promover contactos e intercambios entre personas de diferentes tradiciones y costumbres que vienen en un mismo territorio."

De igual manera, se encuentra el diccionario de la *Real Academia de la Lengua Española*, en adelante, RAE (2021), mismo que establece lo siguiente:

> "1.- Que concierne a la relación entre culturas
> 2.- Común a varias culturas" (Interculturalidad, 2021)

Si se analizan ambas definiciones, tanto de la RAE como del diccionario etimológico antes citado, se tiene que la interculturalidad es la relación entre culturas que busca promover intercambios de ideas, costumbres, tradiciones y raíces que los conforman, pero no con el objetivo de formar una sola cultura uniforme como sucede en la globalización, sino más bien con el fin de que cada cultura respete e intercambie estos elementos con la otra, sin deformarla, así como también sin que exista una sola cultura dominante. La interculturalidad no solo está presente en el respeto y la inclusión del idioma, sino en la participación activa de las comunidades con el mantenimiento de sus culturas, costumbres y tradiciones que conforman toda su identidad, e incluso su visión del medio ambiente y de la naturaleza.

De igual manera, dicha definición contrasta con la expresada por la Convención sobre la Protección, Promoción y Diversidad de las expresiones culturales (2005) misma que establece en su art. 4.8 lo siguiente: **"Interculturalidad**: Se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo." (UNESCO, 2005).

Aquí hay que hacer énfasis en algo, y es que, el respeto cultural mutuo implica que no debe existir una cultura dominante que, a través de la ley, imponga a otra o a otras esas costumbres, pensamientos o formas de vida diferentes a las que ya existieron desde los orígenes de la comunidad, salvo que dichas costumbres vulneren derechos constitucionales

o fundamentales. Es decir que para que exista respeto mutuo, debe verse a cada comunidad o cultura en igualdad de condiciones, por lo que, en la toma de decisiones políticas o legislativas, debe existir participación de todas las culturas y no solo la mera socialización.

Esto conlleva a determinar que la interculturalidad está estrictamente relacionada a los derechos de participación. Al respecto, Lahera (2004) establece lo siguiente:

> La participación hace posible distribuir de manera más equitativa el poder y dotar de mayor visibilidad a los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas (p. 44).

Si un Estado no distribuyera de manera equitativa el poder entre todos los ciudadanos, tampoco puede saber cuáles son las necesidades que tiene cada comunidad dentro de su territorio, por lo que las políticas públicas con enfoque intercultural, necesariamente deben permitir la participación de las comunidades en las decisiones del gobierno de turno o del poder legislativo, pero esa participación se ha intentado consolidar a través de dos formas regímenes políticos democráticos: La democracia representativa y la democracia directa.

Lizcano (2012) establece una diferencia entre ambos regímenes políticos, utilizando como siglas RPDD para la democracia directa (que le agrega el adjetivo de histórica) y RPDR para democracia representativa, manifestando lo siguiente:

> En este caso, la diferencia es, exclusivamente, de gradación, pues ambos regímenes comparten los mismos actores políticos principales (comunidad política y representantes), pero la cantidad de poder ejercida por cada uno de ellos es dispar en uno y otro régimen. El poder ejercido por la comunidad política es mayor en el RPDD histórico que en el RPDR histórico y, viceversa, el poder ejercido por los representantes es mayor en el RPDR histórico que en el RPDD histórico. (Lizcano-Fernández, 2012, p. 147)

Esto quiere decir que, en la democracia directa, el grado de poder que tienen los ciudadanos o la comunidad (que vendría a ser el elemento humano del Estado) es mucho mayor, porque no está requiriendo de representantes políticos que ejerzan su voluntad más allá del presidente, pero este tipo de democracia se da más en comunidades pequeñas que

en una población entera de un país. Por ello, es correcto enunciar la definición de Pelayo (1950), estableciendo que democracia representativa es:(…) aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen.

Como ejemplos de democracia directa, se encuentran los enunciados por Peraza (2005), que son:

> La asamblea abierta: Consiste en una reunión de la totalidad de los ciudadanos con derechos políticos a fin de tomar las decisiones propuestas a la asamblea. […]
>
> Iniciativa: Derecho de una fracción de los ciudadanos a solicitar una consulta al cuerpo electoral sobre una acción legislativa. También se comprende por ella la capacidad de presentar un proyecto de ley al órgano legislativo […]
>
> Plebiscito: Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional. Se trata no de un acto jurídico en primera instancia, sino de un acto político que luego puede adquirir forma jurídica. (Peraza, 2005, p. 178)

En cambio, en una democracia representativa el poder del pueblo se canaliza en representantes que deben manifestar su voluntad al ser electos democráticamente para que tomen decisiones en nombre de la comunidad. Esto se hace tanto en la función ejecutiva como en la legislativa.

Concordante con la idea del epígrafe anterior se encuentra la de Pelayo (1950), quien manifiesta la siguiente noción sobre democracia representativa:

> La nación en que reside la soberanía, al no ser una persona real, sino una colectividad de individuos, no tiene voluntad por sí misma. El equivalente de esta voluntad indispensable para el ejercicio de la soberanía no puede encontrarse más que en las voluntades concordantes de un cierto número de individuos tomados del cuerpo de la nación (p. 179).

La nación y la comunidad entera de un determinado país no es una persona real, por lo que necesita de un representante que manifieste la voluntad de los individuos de un Estado, y

ellos son los representantes electos democráticamente. Esta teoría compara la nación con la persona jurídica y su representación.

Concordante con ello es la definición ofrecida por Vanossi (1987) misma que establece lo siguiente: “la representación política es una presunción según la cual el gobernante hará lo que el pueblo haría si ocupase su lugar. Esto es mucho presumir, por lo que el autor considera tal presunción como iuris tantum.” (p. 274).

Existe una característica importante de la democracia representativa y es que este modelo “tiene al individuo por centro, ya que supone que cada individuo es un voto” (Pelayo, 1950, citado en Peraza, 2005, p. 5), en razón de que el representante de la nación es electo democráticamente por todos los individuos, por lo que tiene que responder ante la voluntad de cada uno. En este sentido, una política pública no puede solo satisfacer a un cierto número de individuos, pero tampoco puede ser generalizada o igualitaria sin atender las necesidades particulares de cada comunidad que conforma el elemento humano del Estado. Por eso es que las políticas públicas con enfoque de género, con enfoque de interculturalidad, a más de satisfacer las necesidades de toda la población, debe buscar resolver los problemas que se presentan para grupos humanos específicos, como son los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, montubias, negras, entre otras.

Ahora bien, como un modelo derivado de los dos tipos de democracia antes mencionados, surge la democracia participativa, y para entenderla, primero se debe desglosar el concepto de participación política, mismo que se lo podría definir de la siguiente manera: “la acción voluntaria de los ciudadanos en orden a elegir a sus representantes y a influir directa o indirectamente en las decisiones colectivizadas, aquellas que afectarán a todos en forma inescapable” (Micco, 1997, citado en Peraza, 2005, p. 6).

Lo más importante aquí es que a diferencia de la democracia representativa, no solo se busca que los ciudadanos puedan elegir a quienes representan su voluntad, sino que esa representación se materializa con consultas a los ciudadanos directamente. Es precisamente por ello que la esencia de la democracia participativa es la influencia que ejercen los ciudadanos en las decisiones tomadas por el poder ejecutivo y legislativo, pues, “la democracia participativa es un proceso de consulta, de decisión o control de los ciudadanos ante las políticas públicas” (Restrepo, 1998, citado en Peraza, 2005, p. 6).

Dicho esto, y retomando el aspecto de la interculturalidad, se puede entender que una democracia representativa no sería suficiente como para consolidar el ideal máximo al que se pretende llegar en un Estado plurinacional e intercultural, pues la interculturalidad no es solo reconocer el idioma o las costumbres ya existentes de una comunidad, pueblo o nacionalidad, sino también otorgarle una participación activa en la construcción, control y seguimiento de políticas públicas que puedan afectarlos a ellos, pues, en palabras de Peraza (2005):

> La democracia participativa supone pues la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas. Lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política (p. 6).

5. MATERIALES Y MÉTODOS

Para materializar los objetivos determinados y dar solución al problema de investigación, se ha utilizado un conjunto de métodos, técnicas e instrumentos de investigación jurídica. El enfoque empleado es cualitativo, ya que, se realizó la respectiva indagación sobre las políticas públicas con enfoque intercultural para los pueblos y nacionalidades de Otavalo y Cotacachi en el primer semestre del año 2019.

Para ello se emplearon dos métodos: el lógico analítico y el antropojurídico. Con el primero, se analizó la existencia, construcción y eficacia de las políticas públicas con enfoque intercultural para los pueblos indígenas que viven en los cantones de Otavalo y Cotacachi de la provincia de Imbabura, mientras que con el segundo método se conoció la realidad personal y cultural de estos pueblos y la importancia que dan a su rol de actores y constructores de políticas públicas a nivel cantonal que permitan aplicar en su medio las disposiciones constitucionales y la normativa nacional sustantiva vigente en los temas que son de su interés.

Las técnicas que se emplearon fueron la revisión documental, la entrevista y la encuesta, por un lado, la revisión documental permitió obtener elementos esenciales sobre la investigación a través de la indagación en textos doctrinales, aportes de investigaciones y normativa nacional e internacional, así como en las políticas públicas existentes para los pueblos indígenas de ambas circunscripciones cantonales; por otro lado, la técnica de entrevista estructurada se aplicó a las señoras Aida Marcillo y Paolina Vercoutere Quinche, Concejalas del cantón Otavalo; a la señora Maricruz Navarro, Vicealcaldesa del cantón Otavalo; al señor Rumiñahui Jimbo, Presidente del Cabildo Kichwa Otavalo; al señor Manuel Catucuango, representante de la Federación Indígena y Campesinado de Imbabura (FICI); al señor Auki Tituaña, alcalde del cantón Cotacachi; a la señora Silvia Quilumbango, Presidenta de la Asamblea de la Unidad Cantonal de Cotacachi; al señor Luis Fernando Guandinango, Representante de la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC); y, al señor Pedro de la Cruz, ex Asambleísta por Imbabura.

Se escogió a estos entrevistados con el fin de obtener información sobre el pensamiento de las autoridades de los cantones de Otavalo y Cotacachi. Además, estos entrevistados se escogieron por ser las autoridades de dichos gobiernos autónomos descentralizados y por su amplia experiencia en la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

Además, en base a las respuestas brindadas por los entrevistados, se realizó una encuesta a los habitantes de los cantones de Cotacachi y Otavalo para conocer su precepción acerca de la implementación de políticas públicas con enfoque intercultural para los pueblos indígenas que habitan en dichas circunscripciones territoriales. Los habitantes a quienes se seleccionó para este fin poseen entre 18 a 65 años de edad. Se consideró a este grupo etario por ser el que mayor protagonismo suele tener en la vida social, política, cultural y económica de ambos cantones. Para obtener la muestra de personas a la que se aplicó el cuestionario se empleó la siguiente fórmula:

$$\boldsymbol{n = \frac{N}{E^2\ (N-1)+1}}$$

En donde:
n= tamaño de la muestra
N= tamaño de la población
E= 0.05 error admisible

De acuerdo con información brindada por el Consejo Nacional Electoral del Ecuador, los habitantes del cantón Cotacachi que tienen entre 18 a 65 años de edad son 7.498 personas, mientras que los habitantes del cantón Otavalo que se ubican en el mismo rango etario son 18.853. Así, aplicando la fórmula descrita anteriormente en al universo de personas del cantón Cotacachi obtendremos lo siguiente:

$$\boldsymbol{n = \frac{7.498}{0.05^2\ (7.498-1)+1}}$$
$$n = \frac{7.498}{0.0025\ (7.497)+1}$$
$$n = \frac{7.498}{18{,}7425+1}$$
$$n = \frac{7.498}{19{,}7425}$$
$$n = 379{,}78$$

Cerrando la cifra, se puede concluir que se debe encuestar a 386 personas en el cantón Cotacachi, la mitad de ellos deben pertenecer a la etnia mestiza y la otra mitad a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas. En lo referente a la muestra a entrevistar de los habitantes del cantón Otavalo, realizando la misma operación matemática descrita anteriormente se obtuvo lo siguiente:

$$\boldsymbol{n} = \frac{18.853}{0.05^2\ (18.853 - 1) + 1}$$

$$n = \frac{18.853}{0.0025\ (18.852) + 1}$$

$$n = \frac{18.853}{47{,}13 + 1}$$

$$n = \frac{18.853}{48{,}13}$$

$$n = 391{,}70$$

Cerrando la cifra, se puede concluir que se debe encuestar a 392 personas en el cantón Otavalo, la mitad de ellos deben pertenecer a la etnia mestiza y la otra mitad a los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas.

Los instrumentos que se emplearon para este trabajo son las fichas bibliográficas y de resumen, para la búsqueda bibliográfica; para la entrevista, un formulario de preguntas abiertas relacionadas con los objetivos, las preguntas de investigación y otros aspectos de interés hallados a lo largo del proceso investigativo; y, para las encuestas un formulario de nueve preguntas de preguntas de opción múltiple.

6. RESULTADOS

6.1 Información normativa con respecto al presente trabajo investigativo

El presente apartado está encaminado a responder a la interrogante: ¿Cómo se aplican las políticas públicas creadas por estos gobiernos desde un enfoque intercultural en los pueblos y nacionalidades indígenas?

Para el presente trabajo investigativo, se ha recurrido al método lógico analítico a través del instrumento de la revisión documental y normativa, también conocido como *research desk*, por cuanto facilita la obtención de los principales mecanismos legales para garantizar el derecho a la participación de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas en la construcción, seguimiento y evaluación de políticas públicas con enfoque de interculturalidad, y, principalmente, para garantizar la participación ciudadana de todos los sectores de las poblaciones de Otavalo y Cotacachi en la toma de decisiones de la administración pública.

Para empezar, cabe enunciar que el art. 95 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el Estado Ecuatoriano maneja una democracia representativa, comunitaria y directa. Representativa porque se elige al máximo representante del Estado como lo es el presidente de la República, así como también se elige a los legisladores para que establezcan las leyes que guían, orientan, sancionan y controlan el comportamiento en la sociedad; y comunitaria porque existen dirigentes de las comunidades, pueblos y nacionalidades que se reúnen en asambleas comunitarias (cosa que también es un reflejo de la democracia directa) para tomar decisiones con respecto a los territorios en los que tienen competencia para tomar decisiones. Esto lo establece la CRE con las siguientes palabras:

> Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.
>
> La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés

> público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Asamblea Constituyente, 2008)

De igual manera, existen varios artículos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante, LOPCCCS) que establecen como un imperativo categórico el que la participación de las comunidades sea activa, en todos los procesos de toma de decisiones, no solo a nivel legislativo, sino también ejecutivo. Así, por ejemplo, el art. 1 de la LOPCCCS establece que:

> La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, (…); instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión. (Asamblea Nacional, 2011)

Aquí se señala la obligación del Estado Ecuatoriano de establecer mecanismos de participación ciudadana para la deliberación pública en general, entre el Estado (y todas sus funciones) con las personas, pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas, montubias, todos los grupos humanos que se consideren colectividad. Incluso hay artículos que detallan la participación tanto en la función ejecutiva como en la legislativa. Por ejemplo, el art. 46 de la LOPCCCS establece lo siguiente:

> Las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución. (Asamblea Nacional, 2011).

Incluso el Código Orgánico Administrativo, en adelante, COA (2017) establece en su art. 10 el principio de participación, mencionando que: “Las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.” (Asamblea Nacional, 2017).

Con todo lo dicho hasta ahora respecto a las políticas públicas, su estructura y elementos; la interculturalidad; los tipos de democracia y los derechos de participación reconocidos no solo en la Constitución sino también en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social y en el Código Orgánico Administrativo, se debe enunciar también los tratados y convenios internacionales que respaldan el derecho a la participación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas en la toma de decisiones por parte del Estado y sus funciones.

El primero de ellos es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, mismo que en su art. 27 describe la obligación de los Estados de establecer mecanismos de participación activa para las comunidades en los asuntos que los puedan afectar directamente, sobre todo en asuntos de sus tierras, o materia ambiental, enunciando lo siguiente:

> Artículo 27 Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso. (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 2007)

De igual manera, el art. 41 de la Declaración establece que “Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.” (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 2007).

Concordante con esto también es el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, que en su art. 2, establece lo siguiente: “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.” (Organización Internacional del Trabajo, 1989).

De igual manera, el art. 6 del mismo convenio establece que es obligación de los Estados, aplicar por lo menos en igualdad de condiciones, los mecanismos de participación ciudadana que se aplican tanto para otros sectores como para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Esto lo enuncia mediante los literales a) y b):

> a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
>
> b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes I 27 lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

En el literal a) se establece que los mecanismos de participación ciudadana deben activarse inmediatamente en las medidas que afecten a las comunidades directamente, sin perjuicio de que puedan existir medidas aplicadas de forma general que no les afecte solo a ellos, sino a toda la población de un sector en el territorio del Estado.

Además, se establece medios de democracia representativa, pero hay que analizar si en verdad este modelo representativo es idóneo para garantizar los derechos de las comunidades, sabiendo que los funcionarios del municipio, por ejemplo, no son electos directamente por los miembros de las comunidades, sino por el alcalde, cosa que no garantiza la representación de la voluntad de la población.

Para culminar de recopilar toda esta información doctrinaria, científica, y normativa, es necesario realizar un breve análisis crítico respecto a la obligación del Estado Ecuatoriano

de implementar una verdadera participación en las políticas públicas en todos los sectores de la población, y si a ello se le agrega el enfoque intercultural, es menester también enunciar que esas políticas públicas no pueden ser igualitarias, y peor aún, cuando se le agrega una visión occidentalizada o pueblos y nacionalidades indígenas y tribales. Es precisamente por ello que

El Estado Ecuatoriano se declara un Estado intercultural, plurinacional y multiétnico. Una política pública igualitaria no responde a necesidades particulares, sino a las necesidades genéricas de la población, lo que termina por excluir las necesidades de ciertos sectores minoritarios que, según la Constitución, deben ser respetados.

Por lo tanto, Ecuador posee diferentes pueblos y nacionalidades cuya relación establece dinámicas de interculturalidad que ayudan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de este país en función de la comprensión mutua de sus necesidades.

En este sentido hay que empezar por reconocer la deuda histórica que tiene el Estado con estos pueblos y la necesidad de colocarlos en una relación de igualdad con el resto de habitantes del Estado. Por ello es necesario impulsar su participación en la vida pública y en la toma de decisiones, para lo cual se ha creado mecanismos de participación y de diálogo de saberes que han derivado en la necesidad de estipular planes, proyectos, programas e incluso normas que se encuentren especialmente orientadas a este sector, lo cual se busca cristalizar por medio de las políticas públicas.

Las políticas públicas interculturales son “procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales” (Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, 2011, p. 10), por ello son necesarias, ya que impulsan la dinámica de las relaciones entre pueblos y nacionalidades con el Estado para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía. Si por el contrario no se han creado políticas públicas interculturales se generarían el incumplimiento de lo que establece la Constitución de la República del Ecuador en cuanto a la vigencia de los derechos y en lo relativo a la materialización del Estado intercultural. La Norma Suprema, en el artículo 85, establece que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios

públicos que garanticen los derechos estipulados por la Constitución, serán regulados conforme a las disposiciones:

> 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
> 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
>
> 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. (Asamblea Constituyente, 2008)

En este contexto se expresa que las políticas públicas deben estar sometidas bajo un régimen que permita el cumplimiento de los preceptos de buen vivir, encaminado a mejorar el estilo de vida de las personas, sin afectar el interés general o particular, es decir, sin afectar a ningún derecho. El estado es el encargado de velar la creación y ejecución de las políticas públicas que se realicen por medio de los diferentes entidades nacionales y sectoriales. En concordancia con lo mencionado los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por medio de las políticas públicas, deben tender a la construcción del buen vivir.

Una vez que se ha analizado la parte normativa, también es menester señalar que existe otra pregunta de investigación, que es la siguiente: ¿Qué implicaciones tiene la participación de estos pueblos en la construcción y aplicación de políticas públicas que les beneficien a pueblos y nacionalidades indígenas desde la perspectiva de los líderes políticos y la población civil? Para responder a esta interrogante, se han elaborado una serie de entrevistas a líderes políticos y autoridades de la administración pública, para

evaluar el concepto, desarrollo y seguimiento de políticas públicas elaboradas por la municipalidad con enfoque intercultural.

Además, se han desarrollado 150 encuestas para poder comprender la perspectiva de la población indígena y mestiza que tiene respecto al efecto de dichas políticas. Esto se desarrollará en los próximos dos apartados.

6.2 Resultados de las encuestas realizadas a la población de Otavalo y Cotacachi;

Para dar inicio al presente acápite y explicar los resultados que se han obtenido a lo largo de la presente investigación, es necesario primero enunciar que se ha utilizado el método antropojurídico, recurriendo al instrumento de la encuesta a población indígena y mestiza, en tanto que permite entender la percepción que tienen las diversas generaciones con rango de edad de entre 18 a 65 años, lo que a su vez devela las razones por las que una u otra población puede llegar a tener diversas perspectivas de lo que conlleva la participación y la interculturalidad en la construcción, seguimiento y evaluación de la toma de decisiones por parte de las autoridades de la Municipalidad. El número total de encuestados es 386 personas, y para llegar a obtener esta cifra, se ha realizado la siguiente fórmula matemática:

$$\boldsymbol{n = \frac{N}{E^2\ (N-1)+1}}$$

En donde:
n= tamaño de la muestra
N= tamaño de la población
E= 0.05 error admisible

Según el Consejo Nacional Electoral, en el año 2019, Cotacachi registraba una población de entre 18 a 65 años de edad de 7.498 personas, por lo cual, la fórmula se aplicaría de la siguiente manera:

$$\boldsymbol{n} = \frac{7.498}{0.05^2\ (7.498 - 1) + 1}$$
$$n = \frac{7.498}{0.0025\ (7.497) + 1}$$
$$n = \frac{7.498}{18{,}7425 + 1}$$
$$n = \frac{7.498}{19{,}7425}$$
$$n = 379{,}78$$

Dando un total con ello de 379,78 personas, de las cuales la mitad de la población es indígena, por lo que se considera la mitad de esta cifra (189,89 personas), mientras que, en Otavalo, la formula se aplicaría así:

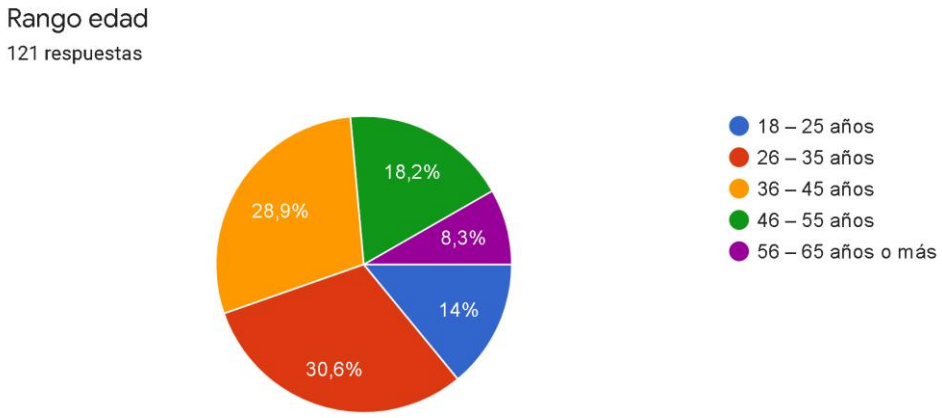
$$\boldsymbol{n} = \frac{18.853}{0.05^2\ (18.853 - 1) + 1}$$
$$n = \frac{18.853}{0.0025\ (18.852) + 1}$$
$$n = \frac{18.853}{47{,}13 + 1}$$
$$n = \frac{18.853}{48{,}13}$$
$$n = 391{,}70$$

Por tanto, en Otavalo, la población muestra sería 391, 70 personas, de las cuales la mitad es población indígena (195,85 personas). Como consecuencia, si en esta encuesta se va a tomar en cuenta representativamente la mitad de ambas poblaciones, se debe sumar 195,85 + 189, 89, lo que da como resultado 386 personas, que es el número total de encuestados realizado para el presente trabajo.

Ahora bien, poniendo en contexto sobre el porqué de estas encuestas, las políticas públicas con enfoque intercultural, se desarrollan no solo tomando en consideración el idioma, sino también el respeto por toda una identidad cultural que se construye en base a la historia, costumbres, filosofía, lengua y valores sociales que configuran a la colectividad, y todos estos elementos deben preservarse, incluso en el intercambio cultural que se produce en ciudades cosmopolitas como Otavalo y Cotacachi. Es decir, que las políticas públicas interculturales deben estar orientadas a preservar estos elementos, por lo que la evidencia de esa preservación no solo debe estar plasmada en un plan de desarrollo de actividades

emitido por la administración pública (como lo son el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Toda una Vida), sino también en el sentir de los ciudadanos que habitan en dichos cantones.

Por tal motivo, y para analizar el sentir de la población que habita en ambos cantones con respecto a la emisión de políticas públicas, resultó menester elaborar una encuesta a la población indígena y mestiza que muestre cómo los ciudadanos se sienten con las decisiones emitidas por la Municipalidad, que se encuentra expresada en los siguientes gráficos:



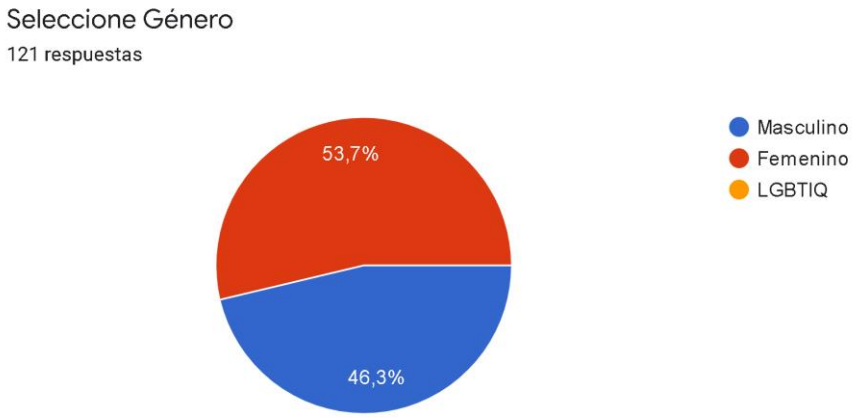
Lo primero que se analiza es el rango de edad en razón de que la percepción de acuerdo a cada generación puede variar, porque ahora, en vista de que la educación es más occidentalizada en razón del intercambio cultural que hizo que Otavalo y Cotacachi sean ciudades más cosmopolitas, las nuevas generaciones pueden no identificar ciertos factores que otras sí.

Es así que los valores más altos reflejan que la población de entre 26 a 35 años, pertenecientes a la generación y o *Millenials* ha sido la que más ha elaborado la encuesta con un 30. 6%, y le sigue la población de 36 a 45 años con un 28.9%; y, en tercer lugar, con un 18.2% se encuentran las personas de entre 46 a 55 años.

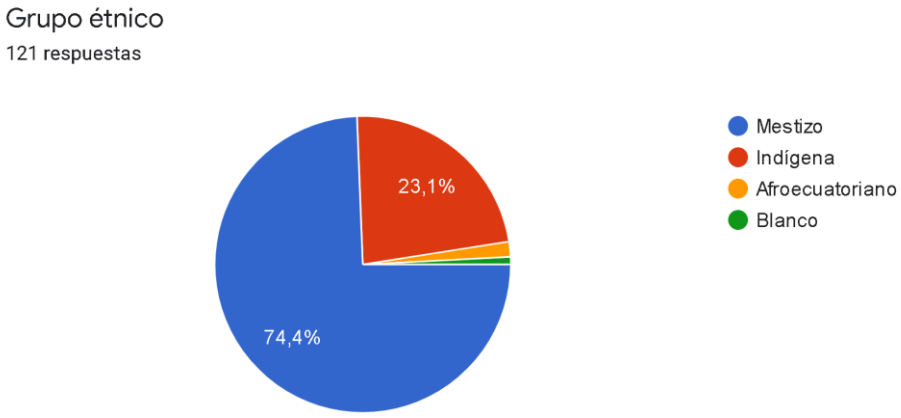
El turismo en Otavalo comienza a desarrollarse desde los años 50´s, y con ello comienza la etapa en la que dicho cantón se desarrolla como Cosmopolita. Esta aseveración es confirmada por Muenala (2005), quien manifiesta que:

> Ya por los años cincuenta, el gobierno ecuatoriano generó proyectos con la finalidad de fomentar el turismo. Es ahí cuando los indígenas Otavaleños y su mercado formaron parte de las atracciones promocionadas. Además, de estas iniciativas aprovecharon especialmente las comunidades más cercanas a las zonas urbanas, como Peguche y Quinchuquí entre otras, donde se dirigían para poder vender sus artículos. (p. 35)

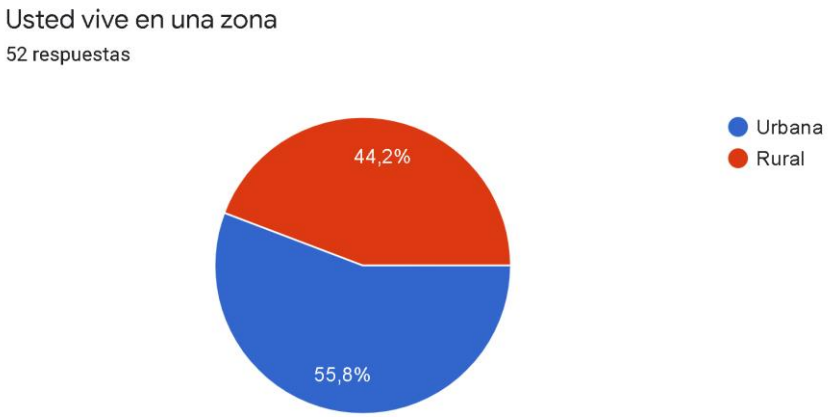
Entonces, las personas que tengan de entre 28 a 55 años, son testigos del proceso cosmopolita, pero mientras menos edad tengan, más difícil es que conserven sus rasgos que los identifican como nacionalidad Kichwa, porque tras la industrialización y el fomento del turismo, un sincretismo cultural con Occidente que cada día va en aumento y que dificulta el proceso de mantener la identidad en el ámbito del lenguaje, costumbres, valores, etc.



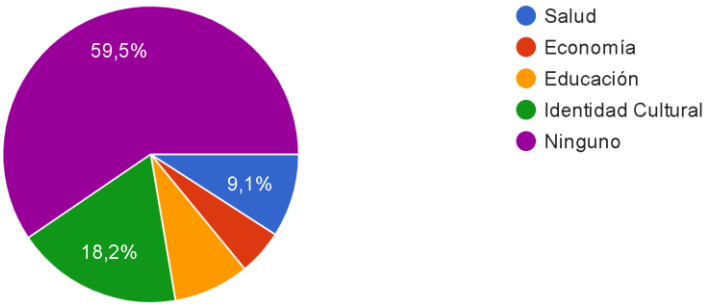
La pregunta del género resulta importante en tanto a la forma de percibir los efectos de esas políticas públicas, pues el género femenino puede percibir de mejor manera aquellas políticas relacionadas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres desde una perspectiva intercultural que contemple las tradiciones sanas que deban mantenerse dentro de la cultura Kichwa y que no afecten a la mujer y miembros del núcleo familiar; mientras que aquellas otras políticas que no van dirigidas a un género en especial, pueden ser percibidas por ambos.



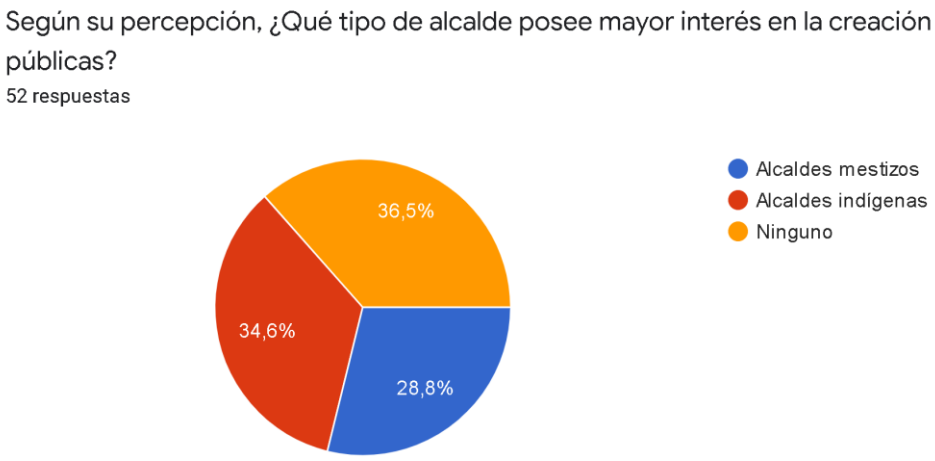
El 74,4% de la población mostrada en el gráfico dice ser mestiza, mientras que el 23,1% se identifica con el grupo étnico Indígena, consolidándose así los dos grupos étnicos más grandes que existen en ambos cantones, por lo que se prevé que en esta encuesta va a existir objetividad.



¿Conoce de alguna política pública, campaña, ordenanza, proyecto, etc., realizada por la alcaldía de este cantón a favor de los pueblos indígenas en alguno de los siguientes temas?
121 respuestas



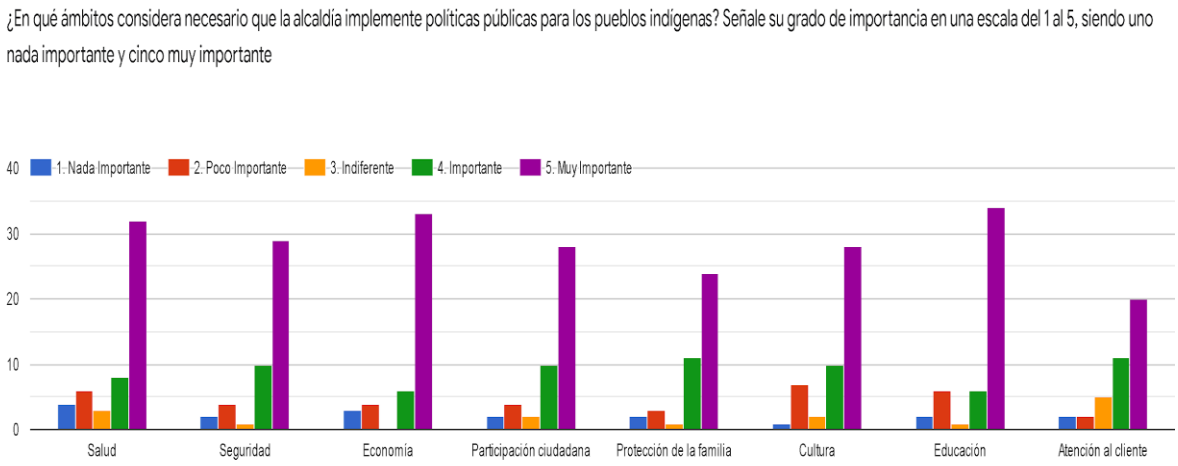
Esta es quizá la pregunta más importante de la encuesta, porque incluso siendo mestizos la mayoría de los encuestados, el 59.6% admiten no conocer políticas públicas dirigidas específicamente a solventar las necesidades de la población indígena, con lo que se puede llegar a identificar que definitivamente, no existe ni la más mínima percepción de una política pública intercultural, y eso también se debe a que no existe una educación intercultural y tampoco existe participación ciudadana en la toma de decisiones. Se expresan políticas públicas de fortalecimiento de identidad cultural, pero estas solo configuran el 18,2% y en su mayoría versan sobre implementar el Kichwa como idioma oficial, pero eso aún ni siquiera se ha consolidado en el Plan de Vida Otavalo ni en el Plan de Ordenamiento Territorial.



Esta pregunta también marca una gran diferencia, porque el porcentaje mayoritario (aunque por pocas cifras) establece que ya no importa si el alcalde es mestizo o indígena, ahora ya no se aplica un interés en políticas públicas participativas que fomenten la interculturalidad, mientras que el otro 34,5% continúa creyendo que los alcaldes indígenas son quienes en verdad van a representar más a la población indígena; y el otro 28, 8% considera que un mestizo representa más a la población de Otavalo o Cotacachi. Sin embargo, estos valores también reflejan que existe una polarización con respecto a los grupos étnicos que se sienten representados por algún alcalde en especial, y eso demuestra que no existe una interculturalidad (porque no hay una relación pacífica entre culturas, sino una división).



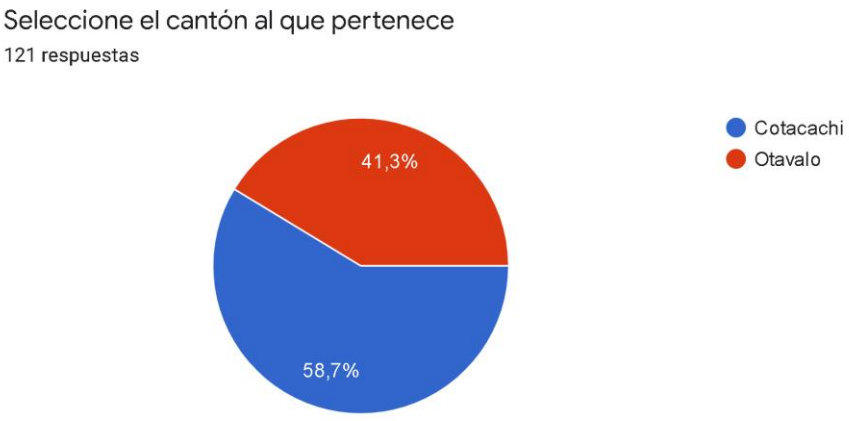
La gestión de la alcaldía parece no satisfacer a la mayoría (33,1 % la califican de mala, y un 27, 3% enuncian que es regular), mientras que solo un 23,1% piensa que buena, pero nadie la califica de muy buena o excelente. Esto en parte también revela que, si bien es cierto que existe una polarización o división en los grupos étnicos, la mayoría parece coincidir que la alcaldía no satisface las verdaderas necesidades de la población, ya sea indígena o mestiza (y quienes ahora son alcaldes, son indígenas), con lo que se podría reafirmar que, en el fondo, el sentir de la mayoría de la población es que no importa si el alcalde es indígena o mestizo, no se sienten conformes con la gestión de la alcaldía.



Esta pregunta en cambio es para identificar las verdaderas necesidades de la población indígena, y la mayoría coinciden en que hace falta implementar políticas públicas en todos los sectores allí mencionados, como son salud, seguridad, participación ciudadana, protección a la familia, cultura, educación y atención al cliente. De hecho, la economía y la educación representan los factores más altos, pero en realidad, el más importante para que se cumplan todos los demás, debería ser la participación ciudadana en las políticas públicas. Si el pueblo indígena participa en la toma de decisiones, podría asegurar cuáles son los sub-aspectos en los que necesitan mejoras en la salud, seguridad, economía y protección a la familia, cultura, educación y atención al cliente.



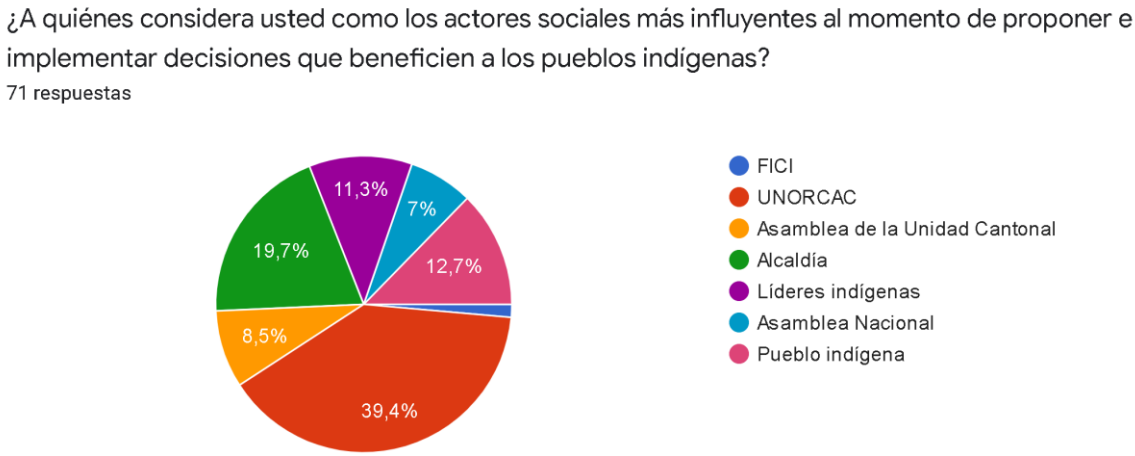
Al respecto de esta gráfica, se establece que la mayoría de la población considera que no, con lo que se reafirma el punto anterior de que no importa si el alcalde es mestizo o indígena, no se analiza la gestión de la alcaldía según la nacionalidad de quien ocupe el cargo, sino según las obras, y si la población ha sabido manifestar esto, es porque no puede visualizar las obras que materialicen esa intención de servicio que dice tener el alcalde con respecto a todos los sectores sociales a los que debe dirigirse la obra.



6.2.1 Para los del cantón Cotacachi



Esta pregunta es mucho más directa, porque compara la administración de ambos alcaldes con respecto a las políticas públicas de interculturalidad y determina que Auki Tituaña, no ha cumplido con las expectativas de la población indígena respecto a la gestión de la alcaldía en el primer trimestre del año 2019, incluso siendo de nacionalidad Kichwa.



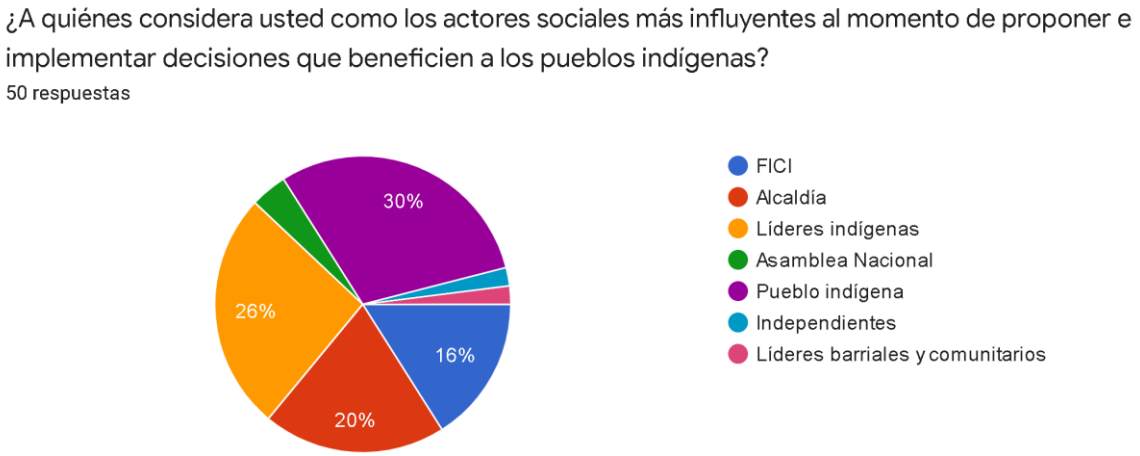
Los valores recabados en la encuesta, demuestran que el 34.9% de la población (la mayoría) confían más como actores sociales que beneficien a los pueblos indígenas a la UNORCAC, organización con la que la alcaldía rompió relaciones por sus exigencias con la comunidad, con lo cual se demuestra que por esa fractura, el alcalde no ha estado en

contacto directo con las comunidades, lo que explica su descontento con respecto a su gestión.

6.2.2 Para los encuestados del cantón Otavalo



Mario Conejo en cambio sí es de nacionalidad Kichwa y en teoría, por ser indígena, pudiera identificar mejor las necesidades de su pueblo y sus comunidades. Sin embargo, habrá que ver lo que se analice en las entrevistas más adelante para determinar lo que piensan ciertos personajes de la política y de las organizaciones sociales poderosas como la FICI sobre la gestión de este alcalde.



Finalmente, este gráfico analiza cómo o a quienes se les considera actores sociales más importantes para atender o ser voceros de las necesidades de las comunidades indígenas de

Otavalo, y en su mayoría, con un 30% al mismo pueblo indígena y con un 28% a los líderes indígenas de los cabildos y comunidades, pero no a los representantes. La FICI no estuvo entre los primeros puestos porque trabajaba antes de forma articulada con la alcaldía, pero se distanció de la institución y poco a poco se fue desarticulando.

6.3 Resultados de las entrevistas realizadas a los profesionales, que trabajan en la Administración Pública de los cantones de Otavalo y Cotacachi y a los líderes de organizaciones indígenas

Para dar inicio a este apartado, es menester mencionar que se ha utilizado en método antropojurídico, a través del instrumento de la entrevista, debido a que esto permite entender la percepción que tienen tanto las autoridades de la Administración Pública que trabajan en la municipalidad, como los líderes y lideresas que se encuentran ocupando cargos importantes en organizaciones indígenas que trabajan para mejorar la calidad de vida de las comunidades en sus territorios y garantizar sus derechos humanos y necesidades primordiales.

Habiendo enunciado con anterioridad que no existieron políticas públicas que cumplieran con un enfoque de interculturalidad en Otavalo y Cotacachi durante el primer semestre del año 2019, cosa que se llegó a verificar mediante las encuestas analizadas en el acápite anterior, es momento de tomar en consideración las opiniones de personajes afines al entorno político del Municipio de ambos cantones.

Para ello, se ha realizado una entrevista a 10 personas, de las cuales algunas ocupan puestos políticos, mientras otras son dirigentes de organizaciones indígenas que atienden y comunican las necesidades de la población indígena en ambos cantones.

Con respecto a la primera pregunta: *"¿En qué medida ha promovido su administración la participación de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas en los procesos de toma de decisiones de la alcaldía?"*, la primera persona a la que se le hizo la entrevista tiene el nombre de Aida Marcillo, y es Concejal de Otavalo Rural, además de ser miembro de las Comisiones de Turismo, Comisión del Medio Ambiente y Comisión de Servicios Públicos y de Mercados del cantón Otavalo.

Ella supo manifestar que se ha solicitado que los dirigentes y representantes de las comunidades indígenas tengan participación en la toma de decisiones del cantón, sin embargo, no hay apertura. No tiene esa voluntad política de coordinar (refiriéndose al alcalde de Otavalo). Este trabajo por parte del alcalde no hay, no lo hemos visto. También existen representantes que trabajan conjuntamente con el alcalde, pero no es lo mismo una persona conocida a fin al alcalde que una persona que *"en serio nos represente"*.

Incluso, Aida manifiesta que pocos días antes de la entrevista, conoció de la ejecución de un proyecto de construcción de un dique en territorios de comunidades indígenas, pero jamás se le hizo una consulta a la comunidad: *"Nunca fuimos consultados, ni preguntados, es más, ni siquiera socializados; y de hecho ese proyecto sí iba a afectar a las vertientes de agua que las comunidades en ese sector viven consumiendo"*. Aida manifiesta que no fue sino hasta que intervino la Federación de Pueblos Kichwas de la Sierra Norte del Ecuador que se logró socializar el proyecto y modificarlo con el visto bueno de la administración municipal.

Si bien es cierto que la consulta previa no es una política pública, sí que es un derecho constitucional establecido en el art. 57, numeral 7 de la CRE, mismo que establece lo siguiente:

> Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:
>
> 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. (Asamblea Constituyente, 2008)

La consulta previa es una forma de garantizar los derechos de participación y de reafirmar que Ecuador es un Estado intercultural, plurinacional y multiétnico, pero si, al contrario, no

se realiza una consulta, es como si ni siquiera se tomara en cuenta las necesidades de la población indígena, y no se puede hablar jamás de un Estado intercultural en ese contexto.

Lo que puede hacer el alcalde es cumplir con el art. 38 de la CRE, mismo que enuncia lo siguiente:

> El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas. (Asamblea Constituyente, 2008)

La alcaldía es una institución del Estado y particularmente de la función ejecutiva, y debe garantizar la participación en la toma de decisiones, pero según el testimonio de Aida Marcillo, esto no se hubiera cumplido, con lo cual se violenta también la disposición constitucional de corresponsabilidad del Estado en el cumplimiento de los derechos Constitucionales.

Además, a la misma primera pregunta, la Ing. Paolina Vercouture Quinche, Concejal de Otavalo, manifestó que, como legisladora local, se ha podido realizar un trabajo conjunto para reformar la ordenanza que regula el Yamor al eliminar la elección de la Reina, que era una política pública discriminatoria, pero eso fue antes del período del trimestre del año 2019 porque excluía a la mitad de la población Kichwa; además de lograr que el Kichwa sea el idioma oficial para las sesiones del Consejo y que las actas puedan transcribirse al idioma Kichwa oficial, entre otros logros; pero en este período particular, se han propuestos ordenanzas para que el funcionamiento del consejo municipal en toda su documentación sea en Kichwa, y esa propuesta fue denegada.

Esta propuesta hubiese sido amparada por el art. 2, inciso segundo, de la CRE, ya que la documentación del consejo municipal, considerando que más de la mitad de la población es de nacionalidad Kichwa, constituye la relación intercultural misma. Este artículo dice lo siguiente:

> El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso. (Asamblea Constituyente, 2008)

Lo mismo sucede con la propuesta de regulación del Registro de la Propiedad con el idioma y con otros elementos que son característicos de los derechos colectivos, pero no se han aceptado, a tal punto de que incluso una ordenanza para normar y regular la participación de la gente en el cantón ha sido desestimada por el alcalde.

De igual manera, cuando se le hizo esta pregunta a la presidenta de la Asamblea Cantonal de Cotacachi, Silvia Quilumbaquingo, ella manifestó directamente que no existen políticas públicas de interculturalidad y que incluso el alcalde de Cotacachi rompió relaciones con la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (en adelante, UNORCAT), misma que está integrada de 43 comunidades indígenas. Incluso Silvia manifestó que *"la alcaldía y la municipalidad, desde el 2019, han buscado relacionarse con más particulares e individuales que con las organizaciones"*, situación que resulta excluyente para los pueblos y comunidades indígenas de Cotacachi y que se materializa tanto en las encuestas antes analizadas como en esta entrevista.

Otra persona a la que se le entrevistó respecto a esta pregunta es Luis Fernando Guandinango, representante de la UNORCAT en el cantón Cotacachi, quien supo manifestar que a las instituciones se les ha propuesto ordenanzas en temas de interculturalidad, como lo es el caso del idioma, pero lamentablemente no ha existido ninguna acogida.

Del mismo modo, Rumiñahui Jumbo, presidente del Cabildo Kichwa de Otavalo, supo manifestar que anteriormente los alcaldes de Otavalo y Cotacachi habían hecho una gestión intercultural, coordinando todas las decisiones desde la construcción hasta el control y seguimiento con las comunidades, pero ahora ese trabajo ha sido nulo por la desvinculación de estos alcaldes con los pueblos indígenas. Es más, dice que ahora *"da lo mismo tener un alcalde indígena que uno mestizo"* dando a entender que ninguno de los dos participa por las necesidades propias de las comunidades indígenas. Incluso enuncia

que "*el mismo hecho de que de alrededor de 15 direcciones departamentales, solo 2 sean indígenas, ya lo dice todo"*, siendo el caso que la mayoría de la población es indígena.

Manuel Catucuango, representante de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura (en adelante, FICI), manifestó que *"La organización no ha podido articular (por negativa del Estado) una coordinación con los gobiernos seccionales para la elaboración de políticas públicas que vayan en beneficio de nuestra gente"* y por ello la organización se ha fracturado, pero está en un proceso de restructuración con los dirigentes de la comunidad. Entonces es por esta y por varias razones, que no ha existido una política pública de interculturalidad, a pesar de que se ha intentado promoverlas.

Otro de los entrevistados que manifestaba opiniones similares era Pedro de la Cruz, ex asambleísta de Imbabura, mismo que, al respecto de la primera pregunta, señala lo siguiente: "*El alcalde de Cotacachi ganó con estrecho margen las elecciones y en vez de unir fuerzas con las* comunidades*, se ha peleado con ellas. Tiene un conflicto fuerte con las organizaciones campesinas e indígenas a pesar de que su primera y segunda alcaldía, había estado unido a las mismas y fue pionero en la participación ciudadana."*, por lo que, con ello, reafirma todo lo dicho por los entrevistados anteriores. Al romper relaciones con las organizaciones que representan a las comunidades, tampoco ha aceptado iniciativas que promuevan la participación de las mismas en la toma de decisiones de la alcaldía. Incluso Pedro lo dice enfáticamente: *"El pueblo de Cotacachi (porque nos autodefinimos pueblo) no hemos tenido ninguna participación en la alcaldía"*.

Ahora bien, después de todo lo enunciado hasta aquí respecto a las entrevistas, es necesario también analizar las realizadas a la otra parte, quienes defienden que las políticas públicas deben ser igualitarias y llegar a todos los sectores.

Aquí se encuentra la Lcda. Mariacruz Navarro, Vicealcaldesa de Otavalo, quien manifiesta lo siguiente: *el concejo Municipal está conformado por un alcalde Indígena y 5 concejales entre hombres y mujeres indígenas, total 6 autoridades indígenas electas x voto popular que dentro del concejo toman decisiones en representación de sus mandantes, recalcando que dentro del equipo profesional de la Municipalidad también existen Directores departamentales indígenas quienes día a día fortalecen las decisiones administrativas para el desarrollo de un Cantón pluricultural.*

Es decir que, para la Vicealcaldesa, la interculturalidad se define según la forma en la que se identifiquen los personajes que se encuentran ocupando un puesto en la administración pública, más no en las obras que se hayan realizado. Lamentablemente, la interculturalidad abarca mucho más que la forma en la que se identifiquen las personas y la nacionalidad a la que pertenezcan. Promover la interculturalidad va mucho más allá de ponen dirigentes indígenas, y como se ha manifestado en anteriores opiniones, el hecho de que sea un indígena quien ocupe la alcaldía, no necesariamente significa que se promoverán políticas públicas interculturales.

De lo contrario, se hubiera visto evidencia en la aprobación de la ordenanza para la participación, en la consulta previa antes de empezar el proyecto de construcción del Dique en las represas de Otavalo, en el establecimiento del idioma Kichwa para actos que necesariamente conlleven relaciones interculturales o en el mismo hecho de implementar el idioma Kichwa como oficial en la educación, en lugar de implementarlo únicamente como materia optativa. Una política de interculturalidad dirigida a la nacionalidad Kichwa, necesariamente abarca un fortalecimiento de toda la identidad cultural que lo representa, pero en lugar de todo lo dicho, la Vicealcaldesa tiene el criterio de que interculturalidad es simplemente colocar hombres y mujeres indígenas en cargos de administración pública, sin evaluar las obras que se han realizado para reafirmar el carácter intercultural del Estado ecuatoriano.

Cuando se entrevistó al alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, al respecto de esta pregunta, supo manifestar que desde el 18 de mayo del 2019 se encuentra ejerciendo sus funciones, y que ese compromiso con el pueblo debe ir de la mano con los líderes y lideresas directamente, debido a que antes, "*estaban muy sesgadas a los únicos grupos organizados y no a toda la ciudadanía"*. Esto es sin lugar a dudas una visión igualitaria y no inclusiva de las políticas públicas, debido a que éstas, si bien es cierto que deben cubrir las necesidades de la población en general, no pueden descuidar necesidades particulares diferentes a las de la comunidad particular por el solo hecho de ser un grupo con exigencias diferentes. Decir que las políticas públicas deben ser iguales para todos está totalmente en contra de un criterio de justicia conmutativa de igualar a los desigualados.

Para explicar lo anterior solo basta con poner un simple ejemplo ilustrativo: si en una clase existen 40 personas y 14 de ellos son niños índigos y tienen problemas de atención dispersa, una política de la institución podría ser aplicar la misma metodología para todos los miembros por ahorrarse presupuesto en especialistas en pedagogía, pero eso conllevaría afectar a esas 14 personas, que, por su elevado coeficiente intelectual, aprenden de otra manera. Entonces, la política aplicada por la institución dejaría de ser inclusiva y pasaría a excluir a las 14 personas de un aprendizaje que esté al nivel de sus elevadas capacidades cognitivas. Lo mismo sucede a nivel macro con las políticas públicas igualitarias.

La Dra. Cobos, Vicealcaldesa de Cotacachi, también manifiesta algo similar, mencionando lo siguiente *"nuestra gestión va en función transversal; no nos enfocamos en grupos de atención prioritaria o de diferentes pueblos, nacionalidades o personas con discapacidad"*, ella llama transversalidad a las políticas públicas igualitarias. Según la RAE (2021), transversalidad significa: "Que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro.". Si las políticas públicas fueran transversales, se solventarían las necesidades de un sector sin descuidar al otro, en lugar de considerar que las necesidades de un sector son las necesidades de todos los sectores de la población. En otras palabras, no es lo mismo generalizar las necesidades de un sector y creer que al solventar éstas, se solventa las de todos; que solventar las necesidades de ambos sectores por separado. Por tanto, las políticas públicas no son transversales.

Con respecto a la segunda pregunta: *"¿Cuán implicados se han encontrado los pueblos, comunidad y nacionalidades indígenas que viven en este cantón en la construcción, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas emitidas por su Municipio?"*, Aida Marcillo menciona que: *"No hay presencia de la población, sino de los representantes afines a la administración pública de turno; por ello, se debería reconocer a las administraciones locales y comunitarias; gobiernos comunitarios"*, con lo cual se menciona que uno de los obstáculos para que se consiga la verdadera participación ciudadana e interculturalidad es la democracia representativa. Los representantes de la administración pública que aprueban o no las ordenanzas emitidas por las concejalas que sí tienen enfoque intercultural, no son electos democráticamente, sino que son elegidos por el alcalde para representar al pueblo y trabajar para él (en el mundo del deber ser), pero lamentablemente no lo hacen por todas las situaciones antes mencionadas, y

principalmente por la fractura con las organizaciones indígenas y la falta de apertura en el diálogo con las comunidades. Incluso la sugerencia de reconocimiento de gobiernos comunitarios es brillante, y eso conduce a trasladar la democracia representativa a una democracia participativa.

Incluso, Marcillo menciona que *"Solo se ha logrado la socialización a través de la coordinación con el pueblo Kichwa Otavalo, la FICI, las autoridades de las juntas parroquiales o comunidades"*, con lo cual se puede denotar que las autoridades de la municipalidad podrían estar confundiendo participación con socialización. La socialización simplemente es la comunicación de la decisión política ya desarrollada a la comunidad, mientras que la participación es la construcción conjunta y articulada de políticas públicas entre las organizaciones o comunidades indígenas y la alcaldía, desde el génesis del proyecto político y no cuando éste ya se encuentra elaborado.

La Ing. Paolina Vercouture Quinche, al respecto de esta pregunta, manifestó que la participación era escasa, en tanto que solamente le invitaron a debatir una ordenanza de ácidos y pétreos y la pequeña minería. Ella también intentó instaurar un mecanismo de democracia participativa a través de una ordenanza que intentaba instaurar la participación de los cabildos dentro de las decisiones cuando se iba a explotar una cantera, y solo ahí hubo una pequeña participación. Sin embargo, la concejala manifiesta que: *"la administración actual ve como una amenaza a la estabilidad administrativa"* (Quinche, 2020). Nuevamente, parece ser que el problema de la falta de participación es el modelo de democracia representativa en lugar de democracia participativa.

Silvia Quilumbaquingo, por otro lado, llegó a concluir que gracias al distanciamiento entre la alcaldía y las organizaciones indígenas, ya no existe ninguna implicación de las comunidades indígenas en la construcción, seguimiento y elaboración de políticas públicas, por lo que tampoco puede haber interculturalidad; y esta apreciación es similar a la que tiene Luis Fernando Guandinango, al decir que: *"Las instituciones han trabajado de forma aislada de las resoluciones tomadas por las organizaciones sociales"*. (Guandinango, 2020).

Rumiñahui Jumbo, presidente del cabildo Kichwa en Otavalo, quien vive en primera mano las cosas que suceden dentro de su comunidad, manifiesta que no ha existido ni

socialización, ni creación, ni coordinación en sentido intercultural o con sentido de pertenencia de políticas públicas dirigidas a la identidad Kichwa. No hay participación, y por ende tampoco existe interculturalidad.

Manuel Catucuango en cambio, reafirma el punto anterior de que muchas veces las autoridades de la administración pública confunden participación con socialización, incluso mencionando que: *"Suelen invitar a la rendición de cuentas y a la planificación, pero no es propiamente una construcción de políticas públicas con los pueblos, sino una mera socialización; o a veces no invitan a los dirigentes de las comunidades o de organizaciones en segundo grado que son los pueblos. En lugar de eso, coordinan solo con las juntas parroquiales"*, dejando entrever todo el problema que existe respecto a la falta de entendimiento del derecho constitucional de participación.

Por otro lado, la Licenciada Mariacruz Navarrete, responde a esta pregunta enunciando que: *"En el año 2001 se convocó a varios representantes de la sociedad civil entre hombres y mujeres, indígenas y mestizos quienes participaron de la creación de un "Plan de VIDA de Otavalo" en el que el objetivo principal era el de motivar la participación ciudadana con líderes de distintos sectores a fin de potenciar las capacidades de decisión y de ejecutar colectivamente lo que se propone para el beneficio del Cantón, actualmente en esta administración se retomó la visión de futuro del Plan de Vida Otavalo."*

Lo cierto es que en el año 2001 se convocó a una socialización a representantes selectos de la sociedad civil, cosa que no implica la construcción del Plan de Vida Otavalo; sino la comunicación del mismo. La Vicealcaldesa no enuncia que hubo un intercambio de ideas puntuales de interculturalidad, sino que ya es reiterativa la confusión entre socialización y participación.

Auki Tituaña en cambio, enuncia que se ha contado con la presencia de las comunidades de juntas de agua y organizaciones en segundo grado, asociaciones, grupos ecologistas, e incluso pueblos y nacionalidades indígenas con los que se tiene una total apertura, cosa que es incongruente con todas las opiniones de líderes políticos y organizativos, recopiladas anteriormente. Incluso, Tituaña manifiesta que: "*La dirigencia de las organizaciones de segundo grado de pueblos indígenas ha tenido un sesgo muy político, con cálculos benéficos y no han sido comprometidos con esta idea de cumplir con la ley, cumplir con su*

propuesta de desarrollo y trabajo articulado". Por tanto, no parece ser que ha existido una participación efectiva de las organizaciones indígenas, cuando los mismos líderes de esas organizaciones aseguran no haber sido tomados en cuenta para la elaboración de políticas públicas en beneficio de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

El alcalde también manifestó que: *Hay que distinguir lo que permite la ley y también lo que no permite. Entonces, en el tema de participación los dirigentes deberían saber el momento que es política electoral y el político administrativo e institucional. Entonces, se debe diferenciar esos momentos si es necesario para no confundir los espacios […]*. Cabe preguntarse entonces si la participación se puede llegar a considerar un momento "*político electoral*", puesto que las organizaciones, si bien es cierto que no forman parte de los funcionarios que ejercen la administración pública, son voceros y representantes de las comunidades, a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, mencionado las palabras "y demás formas de organización lícita" (Asamblea Nacional, 2011), con lo cual los incluye como sujetos de participación. La evidencia de esto se encuentra en el art. 2, inciso segundo del mismo cuerpo normativo, que establece lo siguiente:

> Son sujetos de derechos de participación ciudadana todas las personas en el territorio ecuatoriano, las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, que puedan promover libremente las personas en el Ecuador o las ecuatorianas o ecuatorianos en el exterior. (Asamblea Nacional, 2011)

Incluso todas las normas constitucionales citadas en el primer acápite de resultados y discusión confirmarían lo dicho en este artículo, y en caso de duda, se aplica la interpretación más favorable a los derechos humanos (como lo es el de participación) en función del principio constitucional *pro homine* o pro persona.

La Dra. Cobos en cambio, manifiesta la necesidad de que *"los pueblos sean actores corresponsables del desarrollo como en el Plan de Ordenamiento Territorial, y que no sean impositivos, sino que ellos puedan analizar nuevas condiciones de vida que tienen cada uno de sus territorios"*. La duda que despierta esta aseveración de la Vicealcaldesa de Cotacachi es si contribuir a las políticas de desarrollo económico como las que se

encontraban en el Plan de Ordenamiento Territorial implica ceder ante proyectos de explotación y provecho de recursos naturales incluso a costa de la contaminación ambiental y el detrimento de derechos del buen vivir de los pueblos y comunidades indígenas. Muchas veces, esto es un reflejo de anteponer el capital por encima del ser humano, pero se insiste en que esto es solo una duda, porque de lo contrario, ¿qué razón tuvieran los pueblos y comunidades indígenas para oponerse a estas políticas públicas o no querer participar en ellas?

Finalmente, se encuentra la opinión de Pedro de la Cruz, ex asambleísta de Ibarra, quien manifiesta que las asambleas comunitarias son los lugares en donde se coordinan las obras entre el municipio y la alcaldía, pero realmente no se ha podido coordinar, él no ha visto que se haya coordinado una sola obra en el período estudiado. Incluso manifiesta que hace unos días atrás, en Morlán, estuvo retenido el alcalde porque no respeto la decisión de la comunidad de mejorar el agua potable. En lugar de eso cerró el servicio de agua potable. La pregunta es si el alcalde tenía conocimiento de que el agua es un derecho humano y un servicio público, y si además sabía que, por una orden de la Defensoría del Pueblo, tendría inmediatamente que restituir el servicio, pero el punto es que, si ni siquiera se respetan los derechos humanos a la colectividad, ¿de qué manera se puede esperar que se respeten los derechos colectivos como el de participación y el derecho al agua?

La tercera pregunta manifiesta lo siguiente: *¿Cuántas políticas públicas ha emitido esta municipalidad con respecto a los pueblos indígenas? ¿En qué han consistido?*

En esta pregunta, Aida Marcillo respondió que precisamente para los pueblos indígenas, no existen políticas públicas (por lo que hay carencia de políticas públicas interculturales, sino que todas son igualitarias). También manifiesta que *"hay ordenanzas que debían llegar a las comunidades, pero nunca llegan"* y esto lo expresa porque esas ordenanzas, o bien no son aprobadas por el alcalde, o bien quedan en el limbo, aunque habría que analizar si opera el silencio administrativo positivo según el COA, pero eso es materia de otro trabajo que quien redacta este apartado, deja a consideración del lector. Incluso Marcillo manifiesta que no se usa equipos técnicos bilingües para socializar el procedimiento de participación en la toma de decisiones, lo cual dificulta el proceso y es discriminatorio con

los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas que habitan en la zona y que no manejan bien el idioma castellano.

De igual manera, Paulina Vercouture Quinche manifestó que no existen políticas públicas, aunque han existido muchas propuestas de ordenanzas como, por ejemplo: Fortalecer la autoridad de los cabildos comunitarios como autoridades legítimas en su territorio e implementación de equipos técnicos bilingües para la legalización de los lotes, pero todo quedó sin respuesta por parte del municipio y la alcaldía.

Silvia Quilumbango manifestó que hubo una ordenanza en la que se habla de 5 ejes y uno de ellos "hablaba sobre los pueblos y nacionalidades", pero no hay ninguna estructura ni absolutamente nada, razón por la cual las organizaciones indígenas de Cotacachi han decidido apartarse de las relaciones con la alcaldía. Incluso sería muy difícil esperar que una municipalidad que se haya alejado de UNORCAT- siendo ésta también una organización de Derechos Humanos y defensa de la naturaleza- respete el derecho de participación.

La misma respuesta la tienen Luis Fernando Guandinango (representante de la UNORCAT), Rumiñahui Jumbo (presidente del Cabildo Kichwa de Otavalo); Manuel Catucuango (representante de la FICI de Imbabura) y Pedro de la Cruz (ex asambleísta de Imbabura).

Sin embargo, existen tres personas que tienen una respuesta diferente a ésta, pero tampoco contradictoria. María Cruz Navarro manifiesta (Vicealcaldesa de Otavalo) manifiesta que todas las políticas públicas son para todos, sin distinción alguna (lo que reafirma el punto de los anteriores entrevistados, ya que no hay políticas públicas específicas dirigidas para las comunidades indígenas). Es una visión extremadamente igualitaria en las decisiones políticas, que no corresponde al enfoque de interculturalidad. Sin embargo, para la Vicealcaldesa, el hecho de haber emitido políticas públicas para todos, significa también que van dirigidas al sector indígena (pero no se ha considerado todas las necesidades antes descritas por los otros entrevistados).

De igual manera, Auki Tituaña (alcalde de Cotacachi) manifiesta que: "*No tenemos ordenanzas específicas para pueblos y nacionalidades, pero yo propongo que hay que*

construir un estado nacional y un estado seccional trasversal para todos los ciudadanos así que en nuestros dos años actuales no hemos sacado ninguna ordenanza […]", con lo cual, deja entrever la misma visión igualitaria de la vicealcaldesa y la falta de una justicia conmutativa. Incluso el alcalde manifiesta que no se debe tratar a las personas como objetos, refiriéndose al trato especializado en la elaboración de políticas públicas dirigidas al sector indígena. El mero hecho de considerar que son objetos por solventar sus necesidades específicas, además de carecer de un sentido crítico, también es discriminatorio.

Finalmente, la Dra. Cobos, Vicealcaldesa de Cotacachi, reproduce esta misma visión, pero al hacerle esta pregunta, manifiesta que existió una política pública para prevenir la violencia de género, dirigida a todos los ciudadanos, lo cual sí es una necesidad que se debe atender en las comunidades indígenas, pero no se lo ha abordado en contexto de interculturalidad, porque si bien la Vicealcaldesa no lo dice, con las anteriores entrevistas se ha llegado a determinar que no existen equipos técnicos bilingües, y si eso no hay, la población que no domina el idioma castellano, no puede llegar a comprender las capacitaciones o charlas que se otorgan a la comunidad en búsqueda de una vida libre de violencia.

Por otro lado, Cobos enuncia que la alcaldía ha sido la facilitadora de la obtención de escrituras de terrenos sin costo alguno, estableciendo convenios con el Ministerio de Agricultura, pero las escrituras son parte del servicio público que el Estado otorga a los ciudadanos, por lo que, en principio, jamás debieron tener ningún costo (incluso está relacionado con el derecho constitucional de la propiedad establecido en el art. 66, numeral 26 de la CRE).

La cuarta pregunta reza*: ¿Con qué mecanismos de evaluación, seguimiento y control cuenta su administración para la verificación del cumplimiento de estas políticas públicas?* Al respecto de esta pregunta, la mayoría de los entrevistados no tienen respuesta. Es decir: Aida Marcillo, Paulina Vercouture Quinche, Silvia Quilumbaquingo, Luis Fernando Guandinango, Rumiñahui Jumbo, Manuel Catucuango, Mariacruz Navarro (Vicealcaldesa de Otavalo), Auki Tituaña (el propio alcalde de Cotacachi), la Dra. Cobos (Vicealcaldesa de Cotacachi) y Pedro de la Cruz, no tuvieron ninguna respuesta, y es

precisamente porque tampoco hay cumplimiento de políticas públicas con enfoque de interculturalidad ni participación, por lo que no da lugar ninguna respuesta a la pregunta.

Finalmente, la quinta pregunta establece lo siguiente: *"¿Qué ventajas y desventajas ha encontrado o encuentra al momento de crear políticas públicas para los pueblos indígenas que habitan en su cantón?"*

A esta pregunta, Aida Morillo respondió que como ventaja habría mayor comunicación entre los funcionarios y los Kichwas y habría también mayor socialización e integración a las comunidades, no encontrando desventaja alguna. De igual forma, Paulina Vercouture Quinche encontró las mismas ventajas, y sin desventaja de una política pública intercultural. En cambio, refiriéndose a las políticas públicas generalizadas que no consideran a las comunidades indígenas, encontró como desventajas a la falta de voluntad política que existe en el Estado (tanto nacional como local), e incluso manifestó que *"el pueblo Kichwa Cayambi de la comunidad Pijal se movilizó para exigir que se reconociera una sentencia para legalizar las tierras comunitarias, pero el alcalde niega el reconocimiento de la sentencia comunitaria y dice que hay que declararla pública."* Contraviniendo así lo dispuesto en el art. 66, numeral 9 de la CRE, mismo que manifiesta que todas las personas tienen derecho a "Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral." (Asamblea Constituyente, 2008).

Silvia Quilumbaquingo encontró como ventajas que, por medio de alguna política pública, se pudieran resolver conflictos entre justicia ordinaria y justicia indígena. En realidad, esto es competencia de la función legislativa del Estado, pero se pudiera crear una comisión u oficina técnica jurídica más allá de la Defensoría Pública, para poder brindar asesorías sobre cuando procede la justicia indígena y cuando procede la justicia ordinaria, sin violentar el principio de *non bis in ídem* o prohibición de doble juzgamiento. En cambio, no encontró ninguna desventaja.

Luis Fernando Guandinango, encontró ventajas en las políticas públicas participativas en tanto que permitirían una mayor inclusión de los sectores indígenas que por lo general, no son tomados en cuenta durante la elaboración de políticas; y esto es lógico, pues con una articulación, se desconcentra el poder y también se le ayuda a la alcaldía a identificar las

necesidades de la comunidad. Es por esto que Luis expresa las siguientes palabras: *"ventaja sería construir con ellos una política pública que surja de la ciudadanía y de las bases"*.

Rumiñahui Jumbo señala varias ventajas concretas, como, por ejemplo, la creación de una ordenanza para fortalecer el idioma, como el establecimiento del Kichwa como idioma oficial de las escuelas y colegios de Otavalo; políticas públicas para erradicar la discriminación (no señala cuáles serían); cambiar algunos símbolos culturales occidentales por estatuas de líderes indígenas, entre otras.

Finalmente, entre el grupo de entrevistados que no encuentra desventajas, está Pedro de la Cruz, quien manifiesta que las políticas públicas generalizadas no tienen ventajas, sino puras desventajas, como, por ejemplo, que hay falta de participación de las comunidades en la toma de decisiones, que no hay obras que beneficien a las comunidades indígenas; además de que existe una separación entre las organizaciones y la alcaldía. Por otro lado, si se hicieran políticas públicas inclusivas, participativas e interculturales, no encontraría ninguna desventaja.

En cambio, Auki Tituaña, encuentra como desventajas que, al incluir la lengua materna en las comunicaciones públicas, conllevaría excluir a aquellos grupos que no dominen el idioma Kichwa y que en general, elaborar políticas públicas dirigidas a sectores indígenas implicaría excluir a otros sectores. Lo curioso es que siempre se ha manejado esta situación, pero colocando el castellano como lengua oficial, teniendo en cuenta que más de la mitad de la población de Otavalo y Cotacachi son de nacionalidad Kichwa y que muchos no dominan el castellano de forma perfecta como para entender las comunicaciones de los procedimientos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Por tanto, quizá lo idóneo sería que ambas lenguas se enseñaran por igual, y claro, aplicando el principio de contradicción, se podría determinar que, si una política pública beneficia a un sector, no tiene por qué perjudicar a otro a menos que dicha política atente contra derechos establecidos en la Constitución, por lo que generar decisiones participativas en la Alcaldía o la Municipalidad que sean interculturales e inclusivas, no tiene por qué ser excluir a otros sectores.

Esta percepción es compartida tanto por la Dra. Cobos como por Mariacruz Navarro, e incluso Cobos da a entender en la entrevista que conceder políticas públicas dirigidas a la

población indígena, no siempre sería beneficioso para la economía y el desarrollo de la localidad, pues, esto no lo dice la Vicealcaldesa, pero un ejemplo sería el manejo de proyectos económicos extractivos que afectan a los territorios de las comunidades indígenas, donde se ponderaría el desarrollo económico que estos proyectos producirían vs los derechos individuales y colectivos que afectarían (como el derecho a un ambiente sano y equilibrado, el derecho al agua, los derechos de la naturaleza, etc.).

Una vez analizado todo esto, se pudo llegar a determinar que efectivamente no hubo políticas públicas de interculturalidad en el primer trimestre del año 2019, pero incluso se ha llegado a entender que la visión de política pública transversal es errada y que no pueden ni deben existir políticas públicas igualitarias porque no se encuentran acorde con las necesidades específicas de cada comunidad y de todos los sectores de la población. Es más, se ha llegado a determinar que muchos de los personajes no tienen una visión clara de lo que es la interculturalidad.

Entiéndase por interculturalidad a la relación entre culturas, relación que no puede existir si una cultura domina a otra en el ámbito legal, político o administrativo, obligándola a adaptarse a valores y costumbres que no son los originarios suyos a pretexto de la existencia de otros grupos sociales. No puede ni la función ejecutiva ni legislativa imponer valores que no son los suyos propios por naturaleza, y mucho menos, considerar que, al emitir políticas públicas interculturales, está discriminando a otros sectores, porque si no, simplemente no serían interculturales.

La fractura de las organizaciones, la falta de coordinación con los pueblos, la no aceptación de las ordenanzas propuestas por las concejalas y las organizaciones, la invisibilización de la participación ciudadana, la omisión de consulta previa en proyectos económicos que ponen en peligro los recursos y tierras de las comunidades, dejan entrever que las gestiones de los alcaldes, en realidad, no responden a las exigencias de interculturalidad.

Para que exista interculturalidad, debe haber también participación. No se puede tomar en cuenta a los pueblos indígenas sin permitirles a ellos decidir sobre las políticas que los van a afectar como comunidades y como individuos. El hecho de negar una ordenanza que conceda mayor fuerza y autoridad legítima a los dirigentes de cabildos, sin siquiera recurrir al diálogo, es una de las manifestaciones más crudas de que no se tiene en consideración una visión intercultural de la política pública-

Por otro lado, no se debe confundir socialización de políticas públicas con consulta y participación en la construcción, seguimiento y evaluación de las decisiones de la alcaldía y la municipalidad. La diferencia se encuentra en que, en la socialización, solo se está comunicando a las comunidades de un proyecto que se les va a imponer, mientras que, en la consulta, se da la verdadera construcción coordinada de la política pública, desde su génesis como proyecto, para que sea producto de un acuerdo consensuado y no de una imposición de la autoridad de la administración pública.

7. DISCUSIÓN

A lo largo de la información recopilada, se sabe que las políticas públicas son decisiones que tienen un objetivo y que acarrean acciones, conductas o actuaciones realizadas por el gobierno de un Estado para dar solución a un problema concreto que tiene la población, ya sea inherente a todos los ciudadanos o a un sector específico, la esencia de la política pública es que atiende requerimientos, necesidades y problemas de los individuos que habitan en un determinado territorio.

El término interculturalidad se refiere a la interrelación que existe entre culturas, para promover el intercambio de costumbres, tradiciones, valores e ideas, pero sin dejar de lado la esencia e identidad de cada una de las culturas. Por ello, para que exista una verdadera e interrelación de culturas, es necesario que todas participen en la toma de decisiones políticas. La forma de garantizar este derecho es a partir de la Consulta Previa, pero ésta no debe ser confundida con socialización.

En este sentido, el derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de los pueblos ancestrales previsto en instrumentos internacionales de derechos humanos como, por ejemplo, su reconocimiento por primera vez en el Convenio No.169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) que se da en 1998.

De igual forma, a nivel nacional, existe un reconocimiento de este derecho en la Constitución de la República, que se encuentra configurado de tal forma que el Estado no puede tomar decisiones que afecten directamente a estos pueblos sin antes obtener su consentimiento y garantizar su participación en la construcción, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Según el tratadista Gutiérrez Rivas (2008), la consulta previa es:

> Una herramienta jurídica diseñada con la intención de frenar la discrecionalidad y la arbitrariedad que ha caracterizado la intervención del Estado y de las empresas en zonas indígenas, y al mismo tiempo asegurar que las comunidades puedan alzar la voz para emitir su opinión y formar parte de los procesos estatales de toma de decisiones y elegir sus propias prioridades en lo que se refiere a su desarrollo. (p. 540)

En esta definición, se encuentra implícito un deber negativo y uno positivo del Estado. El deber negativo es de evitar que la discrecionalidad y la arbitrariedad, impongan decisiones favorables para la economía del Estado sin haber hecho consulta a quienes son los dueños legítimos de los territorios donde se realizarían los proyectos de política pública. El deber positivo en cambio, radica en incluir a los pueblos, nacionalidades y comunidades en las decisiones que toma el Estado sobre las actividades extractivas en las zonas pobladas por dichas comunidades o aledañas.

Sin embargo, la pregunta que suele presentarse es: ¿la consulta tiene como propósito informar y socializar sobre la toma de decisiones o hacer que los pueblos y nacionalidades participen con su opinión en la toma de decisiones, previo a emitir resoluciones de la función ejecutiva, legislativa y/o judicial? La respuesta es que la naturaleza de la consulta es la participación. No se trata de informar sobre lo que ya se va a hacer, sino de pedir autorización antes de hacerlo. Se trata de un consentimiento y no una socialización.

El Informe emitido por la Defensoría del Pueblo sobre la Consulta Previa, Libre e Informada también concluye una cuestión similar, por cuanto manifiesta que: "(…) el propósito de la consulta a pueblos indígenas es que el Estado recabe su consentimiento previo, libre e informado, antes de la adopción de medidas normativas o administrativas que puedan afectar sus derechos o intereses." (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 27)

Los sujetos de la Consulta Previa son consultante y consultado. El art. 6 del Convenio No. 169 de la OIT establece que el sujeto consultante es el Estado:

> Artículo 6:
>
> 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
>
> a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente [..] (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1991)

El artículo es claro, se debe realizar la consulta mediante procedimientos apropiados, y uno de ellos es que exista una oficina técnica que traduzca del idioma castellano al Kichwa, para ser inclusivo con todos los sectores de la población. En las entrevistas se manifiesta que esto casi no se cumple y que los procedimientos de consulta y participación son desconocidos para un gran porcentaje de la población que maneja únicamente la lengua Kichwa.

Además, a la par de que ya se había integrado este derecho en los convenios internacionales, también se encontraba integrado de antemano en la Constitución de 1998 en el art. 84, numeral 5, mismo que manifiesta lo siguiente:

> Artículo 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:
>
> 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen. (Asamblea Nacional Constituyente, 1998)

En la actualidad, este derecho se encuentra reconocido en el art. 57, numeral 7 de la Constitución de la República del año 2008:

> Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos
>
> 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria

> y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Ahora bien, ¿qué significa que la consulta sea previa, libre e informada? Para entender cada palabra de este derecho primero se debe analizar las características de "previa", "libre" e "informada".

El jurista Bartolomé Clavero (2010) manifiesta que el carácter de previa, significa que:

> Se permite tiempo suficiente para la recopilación de información y para el pleno debate, lo que incluye la traducción a los idiomas tradicionales antes de que se inicie el proyecto. No deberá existir ninguna presión para tomar la decisión con prisa, ni ninguna limitación temporal. Ningún plan o proyecto podrá comenzar antes de que este proceso haya concluido por completo y el acuerdo se haya perfeccionado. (Clavero, 2010, p. 2)

Con esto, queda más que claro que no se puede concebir a la consulta previa como un mero proceso de socialización o divulgación de información, porque no es que se comunica que el proyecto minero se va a hacer definitivamente (no es que se explica lo que se va a hacer sin lugar a oposición). Todo lo contrario, es casi como pedir su autorización y por ello se busca su consentimiento a través de la participación de los miembros de la comunidad antes de otorgar permisos, licencias y concesiones. Es un requisito *sine qua non* previo a cualquier concesión.

Siguiendo con esta línea, el mismo tratadista manifiesta que el carácter de "libre" significa:

> La ausencia de coacción y de presiones exteriores, entre ellas los incentivos monetarios (a menos que formen parte de un acuerdo mutuo final) y las tácticas de 'dividir para conquistar'. Significa también la ausencia de cualquier tipo de amenaza o de represalias implícitas si la decisión final es un 'no'. (Clavero, 2010, p. 2)

Es por este motivo que la intimidación de la fuerza pública en algunos casos (como se verá más adelante), es considerada una manifiesta violación a este derecho (si se hace la consulta con la presencia de fuerzas militares que están al servicio de las concesionarias

fuera del lugar de votación, existe intimidación), además de otros conexos como el derecho colectivo a la autodeterminación de los pueblos, que surge también a nivel internacional a raíz de la resolución 169 de la OIT.

Finalmente se encuentra el requisito de que la consulta debe ser informada, esto es:

> La disponibilidad de toda la información relevante, en la cual se reflejan todas las opiniones y puntos de vista, incluyendo las aportaciones de los ancianos tradicionales, los guías espirituales, los practicantes de la economía de subsistencia y los poseedores de conocimientos tradicionales, con tiempo y recursos adecuados para poder considerar la información imparcial y equilibrada acerca de los riesgos y beneficios potenciales' (Clavero, 2010, p. 2)

Todo esto quiere decir que no puede haber comunidades que viven o se encuentran cercanas a las zonas de impacto que no sepan que se planea realizar una exploración o explotación en su territorio, mucho menos, a las que se les haya socializado información falsa o no certificada por alguna entidad encargada de verificar los daños al patrimonio, a la propiedad, al ambiente, al agua, al suelo, a la atmósfera, entre otras cosas. El lector debe tener esto en cuenta para el desarrollo de los próximos apartados, donde se analizará la vulneración a este derecho a la consulta previa y como consecuencia de ello, también el derecho colectivo a la autodeterminación de los pueblos.

De igual manera, se ha llegado a comprobar que en el art. 46 de la LOPCCCS se considera como sujetos de participación a las organizaciones y al individuo en la toma de decisiones, ya sean políticas o legislativas:

> Las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución. (Asamblea Nacional, 2011).

Incluso el Código Orgánico Administrativo, en adelante, se establece en su art. 10 el principio de participación, mencionando que: “Las personas deben estar presentes e influir

en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.” (Asamblea Nacional, 2017).

Por todo lo dicho hasta ahora, es claro que es una obligación del Estado garantizar el derecho colectivo a la participación de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas en la toma de decisiones, que, en este caso, devienen en las políticas públicas. Dicha participación conlleva también a garantizar la interculturalidad, porque al tomar decisiones que sean ajustadas a la realidad y cosmovisión de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, se toma en cuenta de forma integral a todos los individuos de un territorio determinado, y con ello, se puede inferir también que los derechos de participación no consisten en una mera socialización de las decisiones ya construidas, elaboradas y emitidas por parte de la Administración Pública, sino que antes de tomar esa decisión, cuando la política pública se encuentra recién en su génesis como proyecto abstracto, se debe tomar en cuenta a las organizaciones, comunidades, pueblos y nacionalidades para su construcción.

Luego, en cuanto a los resultados de las encuestas, la primera pregunta correspondía al rango de edad, arrojando como resultado que la mayoría de la población universo encuestada era de entre 26 a 35 años, y de 36 a 45 años, por lo que ellos vivieron el cambio del Otavalo y Cotacachi antiguos, hacia el proceso cosmopolita que ambos cantones afrontaron desde los años 50´s, lo que les permite responder a la pregunta respecto a la interculturalidad, ya que estos ciudadanos vivieron este proceso transformativo en carne propia. Esto debido a que en aquella etapa histórica donde se fomentó la industrialización y el turismo, comenzaron a llegar turistas y personas de todas partes del mundo, por lo que comenzó un proceso de interrelación de culturas que culmina con la occidentalización que existe hoy en día de ambos cantones.

La siguiente pregunta era acerca del grupo étnico y las encuestas arrojaron el resultado de que el 74, 4% de la población universo encuestada era mestiza, mientras que solo el 23,1% era indígena, con lo que se comprueba que el proceso transformativo de turismo e industrialización que llevó ambos cantones a ser cosmopolitas tuvo el efecto de que ahora gran parte de la población es mestiza, y esto conduce a que el instrumento de evaluación arroje resultados objetivos.

A continuación, la siguiente pregunta fue si alguno de los encuestados conocía de alguna política pública que se haya realizado a favor de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas en los temas de salud, economía, identidad cultural, o educación, en lo que la mayoría de los encuestados (59,5%) respondió que no conocía ninguna, y considerando que la mayoría de los encuestados eran mestizos, la encuesta adquiere objetividad, arrojando el resultado que la mayoría de la población no considera que existan políticas públicas a favor de este sector de la población; y solo el 18, 2% respondió que conocía de políticas que generan identidad cultural, pero se debe recalcar que la mayoría de individuos consideran que esas políticas radican en el fortalecimiento del idioma Kichwa, sin más, cosa que se comprobará si en verdad fue realizado o no en las entrevistas.

Otro dato interesante es que el 34, 6% de la población considera que los alcaldes que mayor interés tienen en la elaboración de políticas públicas son los indígenas, mientras que una mayoría de 36,5% considera que ninguno. Esto genera la idea de que a la mayoría de la población le parece que hoy en día no importa si el alcalde es indígena o mestizo, no existe un interés en la gestión de políticas públicas, lo cual es confirmado en la siguiente pregunta respecto a cómo calificar la gestión de políticas públicas con enfoque de interculturalidad respondiendo la mayoría (33,1%) que la gestión es mala, y un 27,3% que es regular, por lo que casi no existe una buena percepción sobre la gestión de las alcaldías de ambos cantones en este aspecto.

Esto además es consecuente con la pregunta de si se considera que la municipalidad del cantón al que pertenezca la persona encuestada destina recursos y presupuesto suficiente para la elaboración de políticas públicas de interculturalidad, y el 64, 3% de la población manifiesta que no, mientras que el 21,4% desconoce, y cabe recalcar nuevamente que la mayoría de los encuestados son mestizos, por lo que se espera objetividad.

Finalmente, se dividió a los encuestados entre los que provienen del cantón Otavalo y los de Cotacachi. Los de Cotacachi consideran que hubo mayor gestión en la alcaldía de Jomar Cevallos (previa al período estudiado del primer trimestre del año 2019) que en la de Auki Tituaña, y que quien más vela por las necesidades del pueblo indígena es la organización UNORCAC, con la que Tituaña habría roto relaciones en el primer trimestre del año 2019.

En cambio, en Otavalo, los ciudadanos manifestaron que hubo mayor gestión intercultural en la alcaldía de Mario Conejo (68% de la población, en el primer trimestre del año 2019) que en la de Gustavo Pareja, pero si se compara con los datos anteriores sobre si se conoce o no políticas públicas con enfoque de interculturalidad, del presupuesto destinado a estas políticas, de si se considera o no que un alcalde indígena se enfocará más en realizar políticas públicas de interculturalidad, y teniendo en cuenta también que la mayoría de las respuestas a estas preguntas fueron negativas, resulta contradictorio que en Otavalo se llegue a considerar que Mario Conejo realizaría este tipo de políticas.

Por el contrario, lo que parece ser cierto es que la población de Otavalo sabe que Conejo es de nacionalidad Kichwa, y al no saber distinguir a profundidad el concepto de interculturalidad, la población considera que por la sola nacionalidad, ya es más probable que el alcalde sí realice políticas públicas para atender las necesidades del sector de donde viene, pero esto incluso es contradictorio con el hecho de que la mayoría de los encuestados, respondieron que da igual si el alcalde ahora es indígena o mestizo, porque no se conoce de políticas con gestión de interculturalidad, aunque cabe reconocer que el segundo porcentaje más alto que respondía a esta interrogante, consideraba que si importaba que sea indígena para que elabore políticas públicas con enfoque intercultural.

Por tanto, se puede concluir que la población no tiene una idea clara de interculturalidad, pero en la pequeña noción que tiene, en su mayoría no percibe que se hayan realizado este tipo de políticas públicas.

Ahora bien, con respecto a las entrevistas, las preguntas se elaboraron a 10 personas expertas en el tema, y en la primera pregunta: *"¿En qué medida ha promovido su administración la participación de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas en los procesos de toma de decisiones de la alcaldía?"*, y la mayoría de entrevistados (70%), incluyendo los miembros de Organizaciones y colectivos indígenas, manifestaron que no existe apertura ni voluntad política para garantizar la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones de la Municipalidad y la Alcaldía. Por el contrario, manifiestan que tanto el alcalde como el vicealcalde o vicealcaldesa de ambos cantones, miran la participación como un obstáculo para la gestión de la administración pública, y es un obstáculo por tener necesidades y requerimientos diferentes a la población

común. Se han elaborado proyectos, pero jamás las comunidades han sido consultadas, e incluso la presunta participación de la que hablan las autoridades, no es más que una socialización de los proyectos ya elaborados, socialización que acarrea la imposición de dichos proyectos. No se construye proyectos en conjunto, sino que se elabora el proyecto y solo se le informa a la comunidad que el proyecto va a ser impuesto sin vuelta atrás.

Por su parte, las autoridades que conformaban la municipalidad de ambos cantones, señalaron que sí se garantiza participación al manifestar que los funcionarios que trabajaban en la municipalidad eran indígenas, sustentando la participación en la nacionalidad del representante de ese sector, pero no pudiendo sustentarlo en las obras realizadas. De igual manera, la Dra. Cobos, Vicealcaldesa de Cotacachi, y Awki Tituaña, manifestaron que el objetivo de su gestión en la administración pública no es elaborar políticas para un solo sector de la población (como vendría a ser el indígena), sino elaborar políticas públicas que se dediquen a solventar las necesidades de toda la población, por lo que ellos manifiestan que sus políticas públicas son transversales, ya que buscan satisfacer las necesidades prioritarias de toda la población y no solo de un grupo específico. Por ello, la Vicealcaldesa citó las políticas públicas contra la violencia de género, aplicables para todas las mujeres, y no solo para las indígenas, pero hay que destacar aquí tres aspectos.

El primero es que ninguno de los dos cantones cuenta con una oficina técnica encargada de traducir el idioma castellano al Kichwa o viceversa, por lo que las capacitaciones que se dan en castellano a la población en general, no pueden ser acatadas ni entendidas por toda la población, sino solo por quienes dominan el idioma en el que se comunica el capacitador.

El segundo es que no se debe confundir transversalidad con igualdad, ya que la transversalidad, como se determinó en los resultados, consiste en el traslado de un sector a otro, con la finalidad de poder satisfacer la necesidad de todos los sectores; y la interculturalidad consiste en la preservación y el intercambio de costumbres, culturas, ideas, tradiciones, historia e idioma de una cultura o nacionalidad con respecto a otra. En cambio, la política pública igualitaria consiste en realizar la misma política para todos los sectores de la población, sin importar las necesidades específicas de cada uno de los sectores, por lo que transversalidad e igualdad no son lo mismo. Tanto a través de las

entrevistas, como de las encuestas, se ha llegado a determinar que efectivamente, no se han elaborado, construido o desarrollado políticas públicas con enfoque de interculturalidad. Al contrario, son políticas donde la cultura dominante que es impulsada por los grandes grupos de poder, oprimen y anulan las necesidades de la cultura dominada. No es lo mismo una política igualitaria que una transversal, y la Dra. Cobos, hacía referencia a políticas públicas igualitarias, más no transversales.

El tercer aspecto son las acciones afirmativas, ya que dichas medidas buscan la igualdad de oportunidades para todas las personas, y como se pudo denotar en la primera pregunta, las autoridades no tienen voluntad política para garantizar la participación. Dichas acciones comprenden:

> […] todas las acciones utilizadas por los poderes públicos y aquellas provenientes de los inputs que ejercen los individuos en la esfera pública tendientes a lograr políticas públicas, prácticas equiparadoras y restablecedoras de los derechos fundamentales para grupos excluidos y discriminados como los afroamericanos, mujeres, indígenas, personas en situación de discapacidad, entre otros. (Álvarez, 2016, p. 139)

Por ejemplo, se ha solicitado a las autoridades la creación de oficinas técnicas de traductores entre Kichwa y Castellano para que las comunicaciones de la municipalidad y la alcaldía lleguen a todos los sectores, y para que el procedimiento legal de participación sea socializado a todos los individuos de las comunidades indígenas, requerimiento que no se ha atendido. De igual manera, se ha solicitado medidas para fortalecer la identidad cultural, como es el reemplazo de monumentos, la imposición de que el Kichwa sea un idioma obligatorio para todas las escuelas y colegios del lugar, y no solo una materia optativa, pero las autoridades han hecho caso omiso.

Además, se han desarrollado proyectos que contaminan fuentes de agua, y las autoridades se han saltado el procedimiento de consulta previa, libre e informada, remitiéndose a la mera socialización, se intentó solicitar a las autoridades que se apruebe una ordenanza que garantizaba mayor poder de decisión de las autoridades de los cabildos, pero jamás se recibió respuesta, e incluso en algunos casos, se ha dejado la socialización de estos proyectos a la iniciativa privada. Es obvio que estos grupos se encuentran en desigualdad de oportunidades frente a las decisiones de la población y/o autoridades de la

administración pública; y las acciones afirmativas están orientadas para igualar a los desigualados, por tanto, son necesarias.

Habiendo considerado las respuestas de esta pregunta, y también teniendo en cuenta que el resto de preguntas a los entrevistados, derivan de la primera, la respuesta en proporción al resto de interrogantes sigue siendo la misma: *"¿Cuán implicados se han encontrado los pueblos, comunidad y nacionalidades indígenas que viven en este cantón en la construcción, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas emitidas por su Municipio?"*, ya que el 70% de los entrevistados manifiestan que no hay presencia de los verdaderos líderes que conocen las necesidades de las comunidades indígenas, sino de autoridades afines al alcalde, por lo que la mayoría manifiestan que la implicación es casi nula; mientras que el 30% que corresponde a las 3 personas que trabajan en la Municipalidad que respondieron a las preguntas, considera que la participación es lo mismo que la socialización, por lo que definitivamente no entienden o no están preparados legalmente para entenderlo. Incluso Tituaña había manifestado que no es lo mismo la política administrativa que la política electoral, puesto que la ley solo faculta para que participen en la toma de decisiones a las personas que son miembros de la administración pública, y solo ellos tienen potestad política, cuando claramente la Constitución de la República, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, como se pudo determinar en los resultados, expresan taxativamente lo contrario.

Del mismo modo, en la tercera pregunta, respecto a: *¿Cuántas políticas públicas ha emitido esta municipalidad con respecto a los pueblos indígenas? ¿En qué han consistido?*, el 100% de los entrevistados ha respondido ninguna, de los cuáles, el 70% manifiesta que es por falta de voluntad política, y el 30% que corresponde a las autoridades que trabajan en la municipalidad de ambos cantones, manifiestan que es porque no se quiere discriminar a ningún grupo social y que las políticas, deben ser transversales, cuando claramente no conocen el significado de transversalidad y lo confunden con el de política pública igualitaria.

Con respecto a la cuarta pregunta*: ¿Con qué mecanismos de evaluación, seguimiento y control cuenta su administración para la verificación del cumplimiento de estas políticas públicas?*, la mayoría de los entrevistados (70%) manifiesta que no ha existido ningún mecanismo de control y evaluación para la verificación de las políticas públicas con enfoque intercultural, por la misma razón de que tampoco existen estas políticas, mientras que el 30% de los entrevistados señalan que es la misma alcaldía, trabajando en coordinación con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cosa que en efecto es falsa, en tanto que existen ciertas propuestas de ordenanzas como las mencionadas en epígrafes anteriores que fueron aprobadas en su total legalidad por este Consejo, pero al llegar a las autoridades de la Municipalidad de ambos cantones, o bien fueron rechazadas, o no tuvieron respuesta alguna.

Finalmente y con respecto a la quinta pregunta: "¿Qué ventajas y desventajas ha encontrado o encuentra al momento de crear políticas públicas para los pueblos indígenas que habitan en su cantón?", el 70% de los entrevistados, no encuentran ninguna desventaja, ya que si se garantizara el derecho de participación, las decisiones tomadas por la municipalidad tendrían más aceptación, más apoyo popular, y solventarían los problemas de todos los sectores de la población, mientras que el 30% de los entrevistados que corresponde a las tres personas que trabajan en la administración pública, manifiestan que la desventaja sería que las políticas públicas fueran excluyentes y discriminatorias, desconociendo el verdadero significado de transversalidad, confundiéndolo con el de igualdad, y dejando entrever que en realidad, son ellos quienes discriminan las necesidades de un sector de la población específico como es el indígena.

Todo esto lleva a considerar que definitivamente existe una necesidad imperativa y urgente de implementar políticas públicas con enfoque de interculturalidad. Las decisiones tomadas por la administración pública traducidas en acciones que tienen como finalidad, solventar necesidades y proteger derechos establecidos tanto en la Constitución de la República como en Tratados Internacionales y en el resto del ordenamiento jurídico nacional, se convierten en legítimas cuando tienen mayor aceptación y apoyo popular, y teniendo un trabajo coordinado y conjunto entre la alcaldía, las concejalas y concejales, las organizaciones indígenas, las autoridades de los cabildos y los individuos, se puede llegar a solventar estas necesidades y resolver estos problemas de manera más concreta e inclusiva.

No existieron políticas públicas con enfoque de interculturalidad en el primer trimestre del año 2019 en los cantones de Otavalo y Cotacachi, por lo que es una necesidad urgente, y es a la vez una cuestión de ética y de consciencia de clase, de cargo público y de humanidad, no considerar como invisibles a las necesidades de las comunidades indígenas de ambos cantones.

8. CONCLUSIONES

a. Se ha logrado identificar la información doctrinaria, científica y normativa con respecto al presente trabajo investigativo; encontrando primero el concepto de política pública con sus definiciones etimológicas y lingüísticas manejadas en la actualidad, entendiendo que política pública es una decisión que tiene un objetivo y que acarrea acciones, conductas o actuaciones consistentes o repetidas que lleva a cabo el gobierno de un país para solucionar un problema determinado de los ciudadanos, priorizando y ponderando entre necesidades urgentes y futuras.

   Sin embargo, la ponderación de necesidades urgentes y futuras no debe descuidar jamás a las necesidades particulares de un grupo humano, colectivo, nacionalidad, pueblo o comunidad. Por otro lado, según la CEPAL (2004) una política pública es excelente o buena cuando entre sus cualidades, reúne la participación de todos los miembros de la comunidad política, para que el resultado de esas decisiones del Estado, sean consensuadas, analizadas, contruidas, seguidas y evaluadas por la comunidad.

   Es necesario siempre recordar que el poder es del pueblo y para el pueblo, y el Estado es la representación del mismo, por lo que en un gobierno democrático, siempre debe de actuar como tal en dicha representación. Incluso se llegó a identificar los tratados interncionales, convenios y normativa ecuatoriana que respalda tanto la interculturalidad como la participación, no es posible decir entonces que se debe diferenciar entre política electoral y política administrativa, porque en ambas es necesaria la participación de todos los individuos, comunidades, pueblos, nacionalidades y representantes defensores de la naturaleza.

   Las políticas públicas no pueden ser igualitarias en un país democrático, porque generalizar la necesidad de un sector hacia todos los sectores, es dicriminatorio, lo que conlleva a entender que tanto al elaborar políticas como al legislar, se debe tomar en cuenta a todos los sectores de la población y no solo al mayoritario o predominante, ni solo al que más poder tiene.

De igual manera, priorizar las necesidades entre urgentes y no urgentes, es relativo, porque si la urgencia depende de la cantidad de individuos que requieren solventar dicha necesidad, se estaría discriminando lo que para otro grupo de individuos, que pueden representar una minoría o que tienen menos poder, resultaría urgente. Lo que es urgente para unos, no necesariamente es urgente para otros, y en una democracia sustancial donde no solo se da importancia a la comunidad, sino también al individuo y las minorías, todas las necesidades deben ser solventadas.

b. Por último, se llegó a concluir que un gobierno con democracia participativa es quizá una de las vías para solucionar el tema de la no inclusión de políticas públicas interculturales que garanticen los derechos de participación ciudadana, con lo cual, tal vez sea necesario acatar las sugerencia de Aida Morillo de establecer ordenanzas que logren dar mayor autoridad legítima a los cabildos, porque como se pudo observar, esto es perfectamente viable en el tema legal.
c. Se ha llegado a conocer que no existe una sola política pública en el primer trimestre del año 2019 que sea intercultural y garantice los derechos de participación, debido primero a que quienes realizaron la encuesta, no se encontraban satisfechos con la gestión de la alcaldía tanto de Mario Conejo como de Auki Tituaña. Además, se logró reconocer que los entrevistados que formaban parte del gabinete de la alcaldía y la municipalidad, desconocían el concepto de participación ciudadana y transversalidad. La transversalidad a nivel político implicaba resolver las necesidades de todos los sectores de la población, más no generalizar las necesidades de un sector como si fueran las necesidades de otro y creer solventadas todas las necesidades.
d. Por todo lo anterior, se ha llegado a determinar que existió un incumplimiento del principio constitucional de Interculturalidad y Participación Ciudadana en las políticas públicas emitidas por las alcaldías de Cotacachi y Otavalo, y eso en gran medida se debe a cuestiones concretas y evidentes, como: rechazar ordenanzas que implementaban el idioma Kichwa como lengua madre en las comunicaciones oficiales de los consejos cantonales, de no implementar el idioma Kichwa como lengua oficial en las instituciones educativas, la negativa a reemplazar algunos símbolos de la colonización por estatuas que representen los líderes indígenas, a la construcción de un dique que contaminaba el medio ambiente en las represas de agua del cantón Otavalo

sin consulta previa ni socialización; a la separación de la alcaldía y la municipalidad con las organizaciones sociales indígenas, al no reconocimiento de las organizaciones de segundo grado como sujetos de derecho, por el silencio de las instituciones públicas frente a los proyectos de ordenanzas que potencializaban y garantizaban los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas en ambos cantones; entre muchos otros factores que al final, terminaron por generar un descontento en la población sobre la gestión de las alcaldías de Mario Conejo y Auki Tituaña, además de confundir la socialización de las políticas públicas con la participación ciudadana, puesto que en el caso de la mera socialización, no es más que la comunicación de la imposición de una política pública, mientras que la participación es la construcción conjunta de la decisión política desde su génesis, cuando todavía se encuentra en proyecto.

Además, los funcionarios del gabinete de ambas alcaldías, confundían transversalidad con políticas igualitarias que no toman en cuenta las necesidades propias de la comunidad indígena; y, por último, cabe recalcar que las palabras de Auki Tituaña, que mencionaba que no se debe confundir la participación electoral con la participación administrativa, son completamente erradas, porque a más de existir esta posibilidad en la Constitución de la República, la misma Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social reconoce los derechos de las organizaciones como sujetos de participación, lo que implica que pueden intervenir directamente en las decisiones políticas con participación conjunta.

9. RECOMENDACIONES

a. Los alcaldes, vicealcaldes y demás miembros del gabinete de la municipalidad, deben informarse bien de los conceptos que van a manejar con respecto a las políticas públicas. Deberían analizar las recomendaciones de la CEPAL (2004) además de conocer de mejor manera la legislación ecuatoriana, o en su defecto, asesorarse adecuadamente con abogados antes de emitir las decisiones no inclusivas que suelen emitir. Se comprueba que no conocen los conceptos de transversalidad, interculturalidad y participación ciudadana.
b. Los alcaldes, vicealcaldes y demás miembros del gabinete de la municipalidad, deben restablecer el diálogo con las organizaciones indígenas de segundo grado y reconocerles como sujetos de participación ciudadana. Incluso se debe reconocer a las personas individualmente que quieran tener una participación en la toma de decisiones.
c. Los alcaldes, vicealcaldes y demás miembros del gabinete de la municipalidad, deberían establecer mesas de diálogo sobre las siguientes propuestas: implementar ordenanzas que implementaban el idioma Kichwa como lengua madre en las comunicaciones oficiales de los consejos cantonales, implementar el idioma Kichwa como lengua oficial en las instituciones educativas, reemplazar algunos símbolos de la colonización por estatuas que representen los líderes indígenas, establecer procesos de consulta y participación en la toma de decisiones respecto a las construcciones que se realizarían afectando los derechos de propiedad, del agua y del buen vivir de las comunidades que allí habitan; deberían de considerar la propuestas de dar más autoridad a los dirigentes del cabildo para garantizar la participación y deberían crear oficinas técnicas interculturales que faciliten la explicación de los procesos para la participación ciudadana.
d. Ante los problemas detectados en este trabajo para un efectivo ejercicio democrático de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que puedan afectarles y en la construcción de políticas públicas se recomienda el inicio de diálogos de mediación entre estos pueblos y los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados de Cotacachi y Otavalo, a fin de que se concreten medios que permitan hacer efectivo el ejercicio de estos derechos, pues caso contrario queda legitimado el ejercicio del derecho a la resistencia y a la protesta.

e. En el mismo orden de ideas, se recomienda iniciar la construcción de una política pública en cualquier aspecto que sea del agrado de estos pueblos para explorar los retos que conlleva su construcción y los mecanismos de diálogo intercultural que deben aplicarse desde ambas partes considerando de forma principal los derechos de los pueblos ancestrales y los limitantes que en ello podrían tener las municipalidades en función de varios factores como presupuesto, personal, disposiciones normativas, entre otros.

10. REFERENCIAS

Artículos científicos

Álvarez, G. D. (2016). Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia. Revista de Derecho, núm. 45, 137- 168.

Braticevic, S., y Cabana, J. (2014). Aplicación de políticas públicas orientadas a Pueblos Indígenas. Un análisis comparativo del avance de la frontera agraria y sus contradicciones con el Programa de Relevamiento de la Ley 26.160. (2), pp. 187 – 204. Recuperado de https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8603/1/RFLACSO-EPP2-09-Braticevic.pdf (30 de julio de 2020).

Correa, J. (2010). Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad. En *Revista de la Universidad Bolivariana*. 9 (26), pp. 437 – 441. doi: 10.4067/S0718-65682010000200022.

Cruz, E. (2013). Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos). En: *Vniversitas*. (127), pp. 97 – 125. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/825/82531023004.pdf (14 de junio de 2020).

Cruz, E. (2014). ¿Qué deben ser las políticas públicas interculturales? En: *Género e interculturalidad*. 15 (2), pp. 68 – 80. DOI: https://doi.org/10.5377/rci.v15i2.1919

Figueroa, V. (2016). Pueblos indígenas y políticas públicas. El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle 1994 – 2000. En *Gestión y política pública*. 25 (2), pp. 447 – 482. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5830744 (30 de julio de 2020).

Henríquez, A. (2012). Participación indígena: desarrollo y alcances en torno a la participación ambiental. En: *Ius et praxis*. 19 (2), pp. 251 – 300. Doi: 10.4067/S0718-00122013000200008.

Ramos, Y., y Vergara. M. (2018). Participación indígena en la política pública, el caso del pueblo Mapuche. En: *Papel político*. 23 (1), pp. 9 – 34. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6739469 (30 de julio de 2020).

Textos doctrinales

Alavez, A. (2014). *Interculturalidad: concepto, alcances y derecho*. México D.F., México. Cámara de Diputados.

Andrade, A. (2009). *¿Cómo abordar la interculturalidad? Interculturalidad, Plurinacionalidad y Ciencias Sociales en el Ecuador*. En: Ministerio Coordinador de Patrimonio (Coord.) Lineamientos para la construcción de políticas públicas interculturales. Quito, Ecuador. Ministerio Coordinador del Patrimonio.

Angamarca. (2006). La fuerza de la costumbre en las decisiones indígenas. En: Llano, A. (Ed.). La vigencia del derecho ancestral. Valencia, España. La balanza.

Anaya, J. (2009). Informe del Relator Especial de Pueblos Indígenas al Consejo de Derechos Humanos. Washington, D.C.: ACNUR.

Ávila Santamaría, R. (2012). *El neoconstitucionalismo andino*. Quito, Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

Ayala Mora, E. (2008). *Manual de Historia del Ecuador. Tomo II: Época Republicana*. Quito, Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

Bökenförde, E. (2000). Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia. Madrid, España. Trotta. 2000.

Canto, M., y Castro, O. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. México D.F., México. Universidad Autónoma de México.

Carrión, P. (2012). *Análisis de la consulta previa, libre e informada en Ecuador.* Quito, Ecuador. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

Clavero, B. (2010). Consulta y Consentimiento Previo Libre e Informado a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *COPENOA: Agencia de Noticias del Norte Argentino*, 1-7.

Coignet, P. (2011). Gestión de Políticas Públicas desde las Organizaciones Internacionales hacia los Pueblos Indígenas. Quito, Ecuador. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

De la Guerra, E. (2015). *Introducción al Derecho*. Quito, Ecuador. Corporación Editora Nacional.

Foxá, P. (2017). Estudios sobre la democracia de los pueblos indígenas de América del Sur. Pamplona, España. EUNSA.

Guilt. H. (2008). La construcción de políticas públicas participativas como herramienta de solución de conflictos. Madrid, España. Progreso.

Ilaquiche, R. (2008). *Participación política de los pueblos indígenas.* En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Ed.) Cuadernos de papel 57: Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. San José, Costa Rica. IIDH – CAPEL.

Kingdon, J. (1995). *Alternatives and Public Policy*, New York, United States of America. Harper Collins.

Mancheno, A. (2016). Las claves para la construcción de la interculturalidad en Latinoamérica. La Paz, Bolivia. Sol de justicia.

Morillo, J. (2014). Apuntes para la aplicación del derecho indígena en clave de igualdad. La Paz, Bolivia. Sol de justicia.

Pérez Guartambel, C. (2015). *Justicia Indígena*. Cuenca, Ecuador. Universidad Estatal de Cuenca.

Recalde, M. (2017) *Manual de derecho municipal ecuatoriano*. Guayaquil, Ecuador. Universidad Estatal de Guayaquil.

Riot, P. (2018). Las nuevas expresiones de la democracia en el Estado de Derecho. Madrid, España. Herder.

Salazar, P. (2007). *Políticas públicas sociales para pueblos indígenas*. En: Flores, G. (Comp.), Políticas públicas para pueblos indígenas en el Ecuador del siglo XXI. Quito, Ecuador. Fundación Konrad Adenahuer.

Sánchez, J. (2013). Los indígenas y la política. Representación y participación electorales: Ecuador 2013. Quito, Ecuador. Abya Yala.

Sisa, M. (2015). Los pueblos indígenas frente a la globalización: ¿Está en crisis la tradición de los pueblos indígenas de Latinoamérica? Quito, Ecuador. Universidad Politécnica Salesiana.

Documentos oficiales y leyes

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador. R.O.-S. 303.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito, Ecuador. R.O.-S. 175.

Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. (2010). Cuarta visitaduría general. Pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Recuperado de https://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/docs/contributions/CNDH_Mexico.pdf (30 de julio de 2020).

Congreso de la República del Perú. (2010). Informe políticas públicas para los pueblos indígenas u originarios. Lima, Perú. Congreso de la República.

Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotacachi. (2015). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Santa Ana de Cotacachi 2015 – 2035*. Recuperado de https://www.imbabura.gob.ec/phocadownloadpap/K-Planes-programas/PDOT/Cantonal/PDOT%20COTACACHI.pdf (29 de julio de 2020).

Defensoría del Pueblo. (2011). La Consulta Previa, Un Derecho de Participación. Quito: DPE.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi. (2016). Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Santa Ana de Cotacachi "Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi".

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo. (2015). *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo – Provincia de Imbabura*. Recuperado de https://www.imbabura.gob.ec/phocadownloadpap/K-Planes-programas/PDOT/Cantonal/PDOT%20OTAVALO.pdf (29 de julio de 2020)

Organización de las Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017 – 2021*. Quito, Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito, Ecuador. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.

Otros

Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. (2010). Obtenido de https://www.npaid.org/Our-Work/Countries-we-work-in/Latin-America/Ecuador/Development-Cooperation-Partners-i-Ecuador/Asamblea-de-Unidad-Cantonal-de-Cotacachi-AUCC (08 de agosto de 2020).

Enríquez, I. (2019). *Apuntes de historia local contemporánea*. Ecuador.

Lema, C. (29 de julio de 2020). Sucede que en este "ECUADOR AMAZÓNICO DESDE SIEMPRE Y HASTA SIEMPRE" se requiere de una pequeña fake news para entender: 1) Que nos tragamos cualquier cosa y por ende caemos con facilidad en las promesas de los políticos de turno (…) [publicación de Facebook]. Recuperado de https://www.facebook.com/daquilema/posts/10222481853253501 (29 de julio de 2020).

Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (2017). *Dominios Académicos y Líneas de Investigación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*. Recuperado de: http://campusvirtual.pucesi.edu.ec/eva2018/pluginfile.php/190418/mod_resource/content/1/PUCE-SG-Dominios-Academicos-y-Lineas-de-Investigacion.pdf.

Ruiz, J. (2003). *Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina*. Recuperado de: http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsdl/collect/most/index/assoc/HASHaabd.dir/doc.pdf (20 de junio de 2020).