



FLACSO
M É X I C O

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
VIII PROMOCIÓN
2006 – 2008**

**Gobernanza local en Ecuador,
un proceso visto desde la comunidad.**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Héctor Eduardo Rodríguez Chávez

Director de tesis:

Dra. Ligia Tavera Fenollosa

Seminario de tesis:

Movimientos Sociales y Políticas públicas

Investigación financiada con apoyo de la Secretaría de Educación Pública de México

México, D. F. Agosto de 2008.

T 320.809866 R696g Ej.1
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



75179

Gobernanza local en Ecuador, un proceso...

75179
75179

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el capítulo 1 identificamos dos corrientes de aproximación al fenómeno de la Gobernanza: la axiológica – prescriptiva y la descriptiva de nuevas formas de gobierno. En la primera destacamos su apego normativo a la eficiencia del ejercicio de gobierno, respecto de sus resultados económicos, políticos o sociales. Mientras que en la segunda aproximación, descriptiva de las “nuevas formas de gobierno”, resaltamos su énfasis en prácticas participativas de gobierno que se dan durante todo el ciclo de políticas públicas.

Los principales aportes de la corriente axiológica – prescriptiva denotan una vinculación normativa entre el desempeño deseable del gobierno y la democracia, el desarrollo y la vigencia del estado de derecho. Ninguno de los autores de esta corriente se desvincula de una visión estadocéntrica de la hechura de políticas públicas, por lo general centrada en la evaluación de las políticas. A si mismo encontramos que los aportes de esta corriente no se desvinculan de la comprensión vertical “top-down” del ejercicio de gobierno.

Los mayores esfuerzos por operacionalizar y llegar a monitorear las prácticas “deseables” de gobierno, se dan en la corriente normativa, el trabajo más desarrollado en este sentido es el hecho por D. Kauffman para el BM. El trabajo de Kauffman se hace objetivo en un índice de gobernanza; el mismo que se usa para medir el desempeño de gobierno en seis índices compuestos que monitorean: a) rendición de cuentas; b) estabilidad política y ausencia de violencia, c) efectividad del gobierno, d) calidad normativa, e) estado de derecho; y f) control de corrupción. Más allá de criticar la validez del índice de gobernanza del BM, en el desarrollo del capítulo 1 resaltamos dos límites de su aplicación: el primero es que limita al espacio nacional, dejando intocada la complejidad del fenómeno gobernanza y su monitoreo en el espacio de los gobiernos locales, y el segundo es que no monitorea la dimensión de la participación social, ni la coordinación entre distintos niveles de gobierno.

El eje de discusión al que sometimos a la segunda corriente de aproximación a la Gobernanza fue definir los elementos que hacen diferente a esta de otras prácticas de gobierno. Por lo que nos planteamos varias preguntas que generen una serie de elementos que posibiliten definir a la

gobernanza de manera más operacionalizable. Esas preguntas fueron: ¿cómo son esas prácticas? ¿Quiénes participan? ¿Cómo participan? ¿Dónde se desarrollan? ¿Cómo se observan? ¿Cuánto tiempo duran? ¿Porqué se dan? y ¿de qué dependen?

Sintetizamos las respuestas en la descripción de seis dimensiones en las prácticas gubernativas de una comunidad política que asumen al proceso de hechura de políticas públicas de manera diferente a como lo hace una comunidad política estadocéntrica u otra que adopta al mercado como su forma de hacer políticas caracterizando a la Gobernanza como una tercera vía en las prácticas de gobierno: a) un proceso institucionalizado (formal o/e informalmente) de autogobierno; b) multiactorial relativo a la comunidad política c) cooperativo e interdependiente entre todos los “*stakeholders*”; d) no restringido a los resultados; e) no prescriptivo; y f) que es permanente en todo el ciclo de políticas públicas.

Esos seis elementos están presentes en la definición que construimos como propia: Proceso estructurado, institucional y políticamente directivo particular a cada sociedad, en tanto comunidad política singular, donde los distintos niveles e instituciones del estado interactúan cooperativa e interdependiente con actores individuales y colectivos no estatales para generar auto gobierno, de manera tal que los intereses de los miembros de ésta comunidad se coordinen con tendencia hacia la horizontalidad y con sentido público en la elaboración de políticas. Siendo tal vinculación permanente durante a todo el ciclo de las políticas públicas.

Al operacionalizar esta definición nos encontramos con que debíamos fijar hitos durante el ciclo de políticas donde observaríamos estas prácticas gubernativas. Los hitos de escogimos fueron: diseño-planificación de políticas, implementación y rendición de cuentas. Durante el apartado metodológico, desarrollamos formalmente las relaciones de dependencia de lo que denominamos índice de gobernanza. En cada una de ellas buscamos determinar el cumplimiento de las prácticas con variables categóricas y con ponderadores asignados de acuerdo a la importancia que fijamos a cada uno de los observables.

Una vez definido y operacionalizado el concepto de gobernanza nos preguntamos ¿de qué dependen estas prácticas de gobierno? Al revisar el

capítulo 1 encontramos que la existencia de *prácticas* gubernativas participativas en todo el ciclo de políticas públicas se explican a partir del marco institucional formal (que obliga a los actores hegemónicos a instaurar espacios de diálogo “horizontal” con el resto de actores miembros de la comunidad política local), y de la presencia de una cultura de la política participativa de los “*stakeholders*”. O sea, de la coexistencia de instituciones formales que aseguren la existencia de reglas de juego que posibiliten la participación de esos “*stakeholders*” en el proceso de hechura de las políticas públicas y reglas informales que impliquen que los actores asuman dentro de sus valores y códigos políticos su participación proactiva en los asuntos públicos.

En tal motivo la investigación tomó dos caminos el primero que trató de dar cuenta en el monitoreo de los observables del índice de gobernanza cuales fueron esas instituciones y condiciones objetivas de participación, y el segundo camino se centró en explicar cómo y quién participa. Empecemos a dar cuenta de los hallazgos del segundo camino, para en la parte final hacer lo propio del primero.

Cuando hablamos de la relación cultura de la política como variable independiente de la gobernanza, traemos a colación una dimensión que ha sido poco explorada en la literatura sobre Gobernanza, que es la importancia de la subjetividad del actor o “*stakeholder*”, ya que la definición de “*stakeholder*” le resta subjetividad al actor “individual o colectivo” que participa de la hechura de políticas públicas. Los trabajos al respecto no tienen en cuenta la importancia de la historicidad de ese actor; no analiza su origen, su complejidad social; tampoco tiene en cuenta su estructura de valores, su dinámica organizativa, sus flujos de comunicación interna, y otro conjunto de factores que hacen específico, particular e irrepetible a cada actor. Por lo cual, decidimos darle nombre y apellido a un “*stakeholder*” que en el desarrollo teórico aparecía como genérico, homogéneo y sin subjetividad histórica. En tal motivo, en los capítulos 2 y 3 describí al MIE, teniendo en cuenta que la hipótesis de trabajo asume a este “*stakeholder*” como el determinante para generar gobernanza en el Ecuador.

En el capítulo 2 hicimos un recorrido por la historicidad del MIE como movimiento social. Vinculé en el relato genealógico de la organización,

elementos de la lucha, en términos de reivindicación y acciones colectivas contenciosas, con las políticas públicas que se desarrollaban para atender a la población indígena desde el estado.

Encontré que en los orígenes del Estado ecuatoriano los temas campesino e indígena estuvieron empaquetados como un solo asunto, que no necesariamente era considerado como problema dentro de la agenda pública, ya que la sociedad mestiza, que desde la colonia se erigió como hegemónica sobre el espacio público nacional, se extrañaba de la convivencia interétnica en igualdad de condiciones. Dicho empaquetamiento de los asuntos campesino e indígena desde el nivel estatal, por un lado se debió a que, también en sus orígenes el MIE no alcanzó a figurar una agenda de reivindicaciones étnicas diferenciadas de las agrarias y laborales.

En el relato identificamos 4 momentos importantes para establecer la relación entre el MIE y el resto de la comunidad política nacional: la fundación del estado ecuatoriano como una institución que no incorpora a los indígenas como ciudadanos; la revolución liberal, cuando se reconoce la subjetividad jurídica de los indígenas y se eliminan las formas semi-esclavistas de producción; la reforma agraria de 1964, donde se elimina el sistema de hacienda y se titulariza una parte de los territorios ancestrales; la constitución de 1978, cuando se eliminan todas las trabas legales para la participación política del indigenado, y el levantamiento indígena de 1990, cuando emerge ante la opinión pública como un actor capaz de interpelar al estado y al resto de actores con la suficiente fuerza como para negociar bienes colectivos y espacios de representación institucional en la estructura del estado.

Al seguir el recorrido de los orígenes del MIE como organización, encontramos que formalmente no aparece un actor nítido, sino hasta mediados del S. XX; gracias a la fundación de la FEI, que emerge como un espacio de confluencia de los sindicatos agrarios. La formación de tales sindicatos fue propiciada por un joven PCE. Este actor, marcó la pauta de la militancia y en gran manera las formas de articulación orgánica y los repertorios de protesta de la FEI.

Como sujeto político, la FEI no supo desarrollar una plataforma política de reclamos que fueran más allá de la petición de mejora de las condiciones laborales ante el estado; por lo cual, el proceso de la FEI no devino en una

reivindicación plenamente étnica, sino acotada al tema agrario. Por tal razón registramos una tensión que se da entre la construcción de la identidad de clase, versus la identidad étnica al interior de un emergente MIE.

Durante los setenta, a partir del trabajo de las comunidades eclesiales de base, afines a la teología de la liberación, en la serranía y amazonía ecuatorianas el reclamo étnico cobró cuerpo en organizaciones como el ECUARUNARI (1972) y OPIP (1979); mismas que dieran origen a la CONAIE (1984) que es la organización que aglutina a cerca del 8% de la población nacional y a más del 70% de la población indígena. Desde 1990 la CONAIE se vuelve el referente de lucha popular rebasando la capacidad de movilización y legitimidad de los movimientos sociales tradicionales (sindicatos obreros).

Como actor, político, hasta 2004, la CONAIE manejó un repertorio de lucha que implicó el uso intensivo de trabajo humano, a través de tomas de carreteras, bloqueo de vías de acceso a las principales ciudades, marchas pacíficas, tomas de lugares públicos de carácter simbólico como iglesias y entidades públicas; despliegue de pliegos de peticiones en calles y plazas; etc. Con lo cual se consolida un actor representativo a nivel nacional del indigenado.

En la segunda parte del capítulo 2 trato de despejar cual es la naturaleza organizativa del actor social y cuál es su cultura de la política. Así encontré que la base del ser indígena al interior del MIE es una forma de concebir al mundo, propia de los pueblos y nacionalidades originarias de la cordillera de los andes, que denomino ethos comunitario andino. En términos de valores, los elementos que sustentan al ethos comunitario son: la cooperación, la solidaridad y la redistribución tanto de los bienes materiales como simbólicos que acumula la comunidad. Siendo tal comunidad una extensión de la red social que se teje gracias a los vínculos territoriales, familiares y culturales.

Al describir los flujos de comunicación y los flujos de autoridad formales de la estructura organizativa del MIE, encontré que se asemejan a una estructura cónica con varios niveles internos, ya que la forma de procesar la toma de decisiones es consultiva y deliberativa en cada espacio territorial, por ello la circularidad del flujo recorre ascendentemente la estructura organizativa. Lo cual implica que la toma de decisiones formalmente en el MIE toma tiempos que se desfasan con la dinámica política de una sociedad como la de inicios

del S XXI, ya que debe pasar del espacio parroquial y llegar hasta el nivel nacional. Al analizar los flujos cotidianos y las fuerzas internas que ejercen los miembros de la organización, observé una estructura reticular con muchos nodos centralizados y en varios puntos jerárquica. Quedando pendiente desarrollar en profundidad una descripción de ésta red social.

En el capítulo 3 analizamos cómo actúa el MIE en dos espacios que comúnmente se muestran reñidos para los movimientos sociales: el socio-contencioso de la política de las calles y la protesta, y el político-electoral de la política de la influencia en el espacio del sistema de partidos políticos. Al seguir la línea argumental del capítulo 2, advertiremos que la coyuntura de 1994 a 1996 es fundamental para que el MIE se inicie como un actor que ejerce la “política de influencia”, ya que con la creación del MUPP NP, el MIE dirige un componente de su acción política no sólo destinando recursos específicos para cambiar el universo del discurso político “oficial” y generar espacios de nuevas interpretaciones de necesidades para identidades, antes “legítimamente”, discriminadas de la cosa pública (desde la construcción histórica de la cultura política nacional). Sino que con la emergencia del MUPP NP el MIE es capaz de ejercer una acción política dirigida a generar normas que regulen el comportamiento de una sociedad que visibilice al tema étnico como una de sus prioridades. De tal manera que en el mediano plazo (partiendo de 1996) a partir de su acción multidimensional el MIE generaba la expectativa de conseguir “una democratización adicional de las instituciones políticas y económicas” (Cohen y Arato, 2000: 508).

Al dar cuenta de las condiciones de la emergencia del actor político, quedó claro, tanto desde la teoría de oportunidades políticas, como desde la de movilización de recursos, que el nacimiento del MUP NP es un fenómeno que responde a la concurrencia histórica de varias circunstancias, entre las que resaltamos como factores internos: a) La densidad de las redes sociales con alto nivel de organicidad a nivel nacional, cubriendo un porcentaje representativo de municipios con población (clientela), sensible a la propuesta política del MIE; y b) La madurez organizativa de la organización de tercer grado, como un mecanismo eficiente para la agregación de preferencias de los grupos étnicos representados políticamente.

Como factores externos señalamos que no podríamos atribuir a un solo factor o a un grupo de ellos como el determinante de la emergencia de Pachakutik en la arena electoral. En vista que el régimen político denotaba una crisis "gemela" (crisis del sistema de representación política y de partidos); los instrumentos de represión del estado pasaron a ser de cierta forma aliados del MIE y la industria de movimientos sociales en Ecuador se redujo a un punto en el que el único actor con capacidad de interpelación al Estado en demandas "sociales" a mediados de los noventa era el MIE.

De la revisión del comportamiento del MIE en el periodo de análisis (1996-2006) concluimos que: como partido político logra acumular una serie de capitales simbólicos y de clientela política como voto duro y voto adherente. El capital simbólico que acumula se debe a que se consolida como el referente hegemónico desde los actores contestatarios y "populares" frente a las políticas de ajuste neoliberal. Por otro lado se posiciona en la opinión pública como un referente moral de lucha política que interpela al sistema político y de partidos con un discurso de equidad y condena al abuso de los recursos públicos. El capital político que acumula el MUP NP en cuanto a sus "bases" electorales, por el contrario de las expectativas previas a su nacimiento, en las cuales se lo encasillaba como un partido de indios, logra acentuarse como la opción preferida en los municipios de tamaño pequeño de hasta 50000 habitantes y la segunda más preferida en la Sierra y Oriente en los municipios de hasta 100000 habitantes. Lo cual es muestra de que no es un partido étnico, sino que su discurso cala en las preferencias de los electores que habitan en ciudades en las cuales la dinámica social son fuertes las redes de parentesco relativas al ethos comunitario.

Por el contrario de Guerrero (2005), quien afirma que ante la participación política de las estructuras comunitarias del MIE como gobiernos locales se da un "efecto Pachakutik", que conduce a la desarticulación de los componentes socio-contenciosos del MIE. En nuestra opinión, el fenómeno objetivo que se da, en los municipios donde existe una alta presencia del MUPP NP, es el redireccionamiento de la acción contenciosa hacia una acción colectiva de cooperación con los otros actores locales para la generación de bienes colectivos, sin necesidad de la protesta como eje de la cohesión organizativa. O sea, no habría una desaparición del movimiento social, en

tanto persiste la acción colectiva.

En el capítulo 4 analizamos las implicaciones en políticas que tuvo la acción multidimensional del MIE en el periodo de análisis. De lo cual encontramos que los principales “outcomes” de políticas que produjo el MIE en el nivel nacional fueron: la titularización de cerca de dos millones de hectáreas de tierras de los pueblos y nacionalidades indígenas; los artículos 1, 3, 4, 62, 97, 161, 23, 0, 67, 83, 84, 191, 267 y 238 de la Constitución política del Ecuador de 1998, la ratificación del convenio 196 de la OIT, la institucionalización del CODENPE y del FPDP.

Por otro lado, al analizar los elementos del proyecto político de la CONAIE y el programa de gobierno local del MUPP NP, rescatamos los siguientes puntos: a) que la construcción de un Estado plurinacional en el nivel local pasa por la institucionalización de mecanismos participativos que empoderen a la ciudadanía de la construcción de políticas públicas; b) que la máxima instancia de decisiones en el espacio local debe ser la asamblea de la comunidad; c) que una planificación participativa es completa cuando se pone a disposición de los ciudadanos la decisión sobre la administración presupuestal; d) la minga es la base de una gestión participativa; y e) no se puede entender un gobierno local alternativo si no existen mecanismos de rendición de cuentas y un pueblo que obligue a sus autoridades a cumplir con su mandato “gobernar obedeciendo”.

En la revisión de los casos, capítulo 5, observamos que al procesar los datos de las observaciones el caso 1, de alta presencia de los dos componentes de la variable independiente, es el de mayor puntaje. O sea, la media de puntuación del ITG calculado para Cotacachi desde 1996 a 2006 es la más alta de todas las medias del resto de casos y es la que más se aleja de la media del grupo de análisis. Lo cual deja a las claras, que en términos generales, Cotacachi es el municipio donde existió mayor gobernanza, en promedio, durante el periodo de análisis. Lo cual corrobora que a mayor presencia del MIE, en sus dos componentes, existe mayor gobernanza local.

Adicionalmente, podemos confirmar que el componente socio-contencioso de movimiento social es más importante que el del partido político en términos de resultados del ITG. Y, finalmente, que aun cuando exista baja presencia del MIE, el hecho de existir formas organizativas, que conserven el

ethos comunitario como forma de participación política colectiva, se originan mejores prácticas de gobierno en gobernanza que de no existirlas.

Al ver de cerca el proceso de generación de prácticas colectivas deliberativas en el espacio público cantonal, para el caso de Cotacachi, tuvo dos elementos que se acompañaron desde 1997, que son: instituciones informales relativas a la participación de los miembros de la comunidad política, asociadas al ethos comunitario andino-kichwa; e, instituciones formales que reglamentan una serie de procedimientos para la toma de decisiones públicas de manera colectiva, normando al resto de “*stakeholders*”es”, de acuerdo a parámetros deliberativos y toma de decisiones en consenso.

La experiencia del Cotacachi, pese a ser exitosa en términos de las mediciones hechas, de acuerdo a nuestro ITG, muestra límites como el riesgo de que no solo la percepción de corporativismo en la composición de la asamblea se generalice en los actores no organizados. Además encontramos que la dependencia financiera de recursos de la ONG’s hace vulnerable al proceso como a las instituciones que lo sustentan. También es evidente que la gestión de Tituaña no ha sido ajena a ciertas prácticas clientelares en el manejo del presupuesto participativo; pero que se tratan de solventar con ejercicios cada vez más profundos de rendición de cuentas.

En el caso de Salcedo, caso 2 de baja presencia del partido político y alta del movimiento social, nos encontramos con que a partir de 2000 se instauran prácticas de planificación participativa y en 2004 se integra un plan de desarrollo cantonal con la institucionalización de la forma de implementación participativa “minga”, como ejes de la gestión municipal. Sin embargo no existe una instancia como la AUC que en el caso de Cotacachi viene a ser el espacio público institucional de coordinación permanente entre los “*stakeholders*”. Por otro lado, el cantón registra un alto componente de participación política de parte de organizaciones con una tradición contenciosa. Lo cual potencia iniciativas como la del cumplimiento de la ley de transparencia, con la apertura de espacios donde se le exige al alcalde acatar los acuerdos generados en los procesos participativos.

En el caso de Pallatanga, es de señalar que la falta de una cultura de la política participativa internalizada en las comunidades hace que las organizaciones sociales del cantón no alcancen a generar ese espacio público

de debate sobre las políticas que se da en Cotacachi. Esta falta de cultura de la política se debe a la dinámica poblacional del cantón que es básicamente habitado por agricultores migrantes y desplazados de diferentes lugares de la Sierra ecuatoriana, que al perder su vínculo familiar y territorial, pierde también su articulación organizativa.

A pesar de los intentos por implementar metodologías de participativas que incentiven la participación social en la hechura de políticas, en Pallatanga esos esfuerzos devinieron en el reenmarcamiento de la gestión municipal a esquemas clientelares en la asignación presupuestal. Si bien es cierto que la minga es la base de la implementación de políticas del municipio, lamentablemente esta se restringe al ámbito de las obras públicas. En cuanto a rendición de cuentas, en Pallatanga el Alcalde no tiene interlocutor desde la sociedad civil que exija el cumplimiento de sus compromisos, menos aún que genere espacios de evaluación de políticas para retroalimentar el proceso en el diseño participativo de las políticas del periodo entrante.

Tanto para el caso de Chambo como para el de Quero, la ausencia de un actor social que participe activamente en la construcción de la agenda pública hace que el actor gobierno local siga generando esquemas de gobierno autoritario centralista y directivos. Aun cuando en los dos casos es perceptible un ligero redireccionamiento de la tendencia del ITG a partir del último periodo de gobierno (2004), ello se debe a la exigencia de cumplimiento de la ley de transparencia de la información pública. Por ello encontramos niveles de transparencia que se elevan a partir de ese año. Sin embargo, los flujos de la información revelan que no se trata de un ejercicio de rendición de cuentas, sino de un mero traslado de datos, fundamentalmente administrativos, hacia niveles de gobierno superiores. Lo cual es evidente en los medios de comunicación usados, en los dos casos medios electrónicos cuando menos del 2% de la población tiene acceso a ellos.

En ultima instancia quiero resaltar que en el análisis de los casos salta a la vista que la forma de trabajo comunitario "minga" es una plataforma sin equanon no sólo para desarrollar formas de implementación participativa de obras públicas, sino ara generar espacios públicos participativos en la hechura de políticas públicas a nivel local. Por lo cual, a manera de recomendación de política pública debemos tener en cuenta que esa forma de coordinación

social internalizada en la cultura de la política no solo de los pueblos indígenas, sino de la población ecuatoriana con raíces en el ethos comunitario andino, es una base para generar gobernanza local. Claro está que sobre esta base hay que generar instituciones formales que normen el comportamiento de los “*stakeholders*” posibilitando el acceso universal y no solo corporativo a los espacios de toma de decisiones.

Ello da la pauta para ahondar y particularizar una tesis de North (1990), donde establece que las instituciones establecidas en el pasado constriñen las elecciones presentes por el establecimiento de un “*path dependence*” que desarrolla un curso de acción que se refuerza con el aprendizaje organizacional y el modelaje subjetivo. Debido a que en nuestro caso de análisis, el cúmulo de instituciones informales del pueblo kichwa, inherentes a la cultura de la política del MIE, hacen posible que las prácticas gubernativas, dentro de los espacios donde el actor tiene capacidades de incidencia, se modelen de acuerdo a estructuras de gobierno similares a las de sus propias prácticas comunitarias.

Aun cuando las prácticas deliberativas (propias del ethos comunitario) pueden entrañar valores inherentes a la democracia participativa o directa, queda claro que los costos que tiene que pagar la comunidad política que opta por estos mecanismos de toma de decisiones en la hechura de políticas son considerablemente más altos que los costos (especialmente en tiempo) que los que incurre una comunidad cuyas prácticas gubernativas son directivas. Sin embargo, la evidencia nos dice que en comunidades donde la cultura de la política no tiene como un valor fundamental a la participación y la discusión deliberativa en los asuntos públicos, el proceso de aprendizaje social para llevar acabo políticas públicas participativas (gobernanza) se logra al implementar reglas que obliguen a los actores a cooperar en la hechura de políticas de manera más horizontal.

Atendiendo a la necesidad de ahondar en estas recomendaciones, un aspecto importante respecto de las instituciones formales que tienen que hacer fluir a esa cultura de la política participativa, es que no solo deben propiciar una comunicación intergubernamental, sino que debe propiciar los aprendizajes sociales para que la participación en los asuntos públicos no sea una práctica exclusiva de los grupos sociales con tradición contenciosa como

el MIE y abarque a los individuos singulares miembros de la comunidad política.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luís (2007), *Gobernanza Y Gestión Pública*, México: FCE, Sda. Ed.
- AGUILAR, Luís (2005), *La eficacia de gobierno como imperativo de legitimidad: condiciones y necesidades en México*, México: CEDES.
- AGUILAR, Luís (1993), *La implementación de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- ALDRICH, H.A. (1979) *Organizations and Environments*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ
- ALCÁNTARA, Manuel y Flavia Freidenberg (2001), *Los dueños del poder. Los partidos, políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- ALCÁNTARA, Manuel y Elena Barahona (eds.) (2003), *Política, institucionalización partidista en América Latina*, México: UI-IFE-FLACSO.
- ANTIROIKO, Ari-Veikko (2004): "Introduction to democratic e-governance", en MÄLKIA, M., A. Anttiroiko y R. Savolainen. *eTransformation in governance. New directions in government and politics*, USA, Idea Group Publishing,
- ARCE RUIZ, Oscar (2007), "Tiempo y espacio en el Tawantinsuyu: introducción a las concepciones espacio temporales de los Incas", Barcelona: Universidad de Barcelona.
- BAIOCCHI, Gianpaolo, (2003), *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment*. En *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- BARDACH, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas publicas*, México: CIDE.
- BARRERA, Augusto (2000), *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito: OSAL-Abya-Yala .
- BARRERA, Augusto (2002), "Mirar con dos ojos: Como pobres y como indios, el movimiento indígena ecuatoriano durante los 90", Quito: CIUDAD.
- BENSON, J.K. (1982) 'A framework for policy analysis' en D.L. Rogers y D.A. Whetten
- BOBBIO, Norberto (2000), *teoría de las formas de gobierno*, México: FCE.
- BUENDÍA, Fernando (1996), "El horizonte político del MUPP NP", Quito: Pachakutik.
- CATALA, Joan Prats (2001): "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10.
- CHAQUÉS, Laura (2004), *Redes de políticas públicas*, Madrid: Centro de investigaciones sociológicas, SXXI Editores.
- COBB, R.W. y Elder, C.D. (1983) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, M.D. First published in 1972
- COLOMER, Josep M. y Gabriel L. Negretto (2003): "Gobernabilidad con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, Vol. 10 No. 1, México, CIDE.
- COHEN, Jean L. y Andrew ARATO (2000), *Sociedad civil y Teoría política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CONAIE (1996), "Las nacionalidades indígenas en el Ecuador, Nuestro proceso organizativo", Quito: Ediciones Tinkui.
- CONAIE (1998), "Proyecto Político de la CONAIE", Quito: Abya-Yala.
- CONAIE (1994), "Proyecto Político de las nacionalidades y Pueblos del Ecuador", Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE. Quito.
- CONEJERO, (2006), *En busca de la gobernanza democrática local*, UMH, Madrid

- COX, Gary y Mathew Mc Cubbins (2000), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press.
- DAHL, Robert (1989), "Democracy and its critics", New Haven: Yale University Press, Yale.
- DAHL, Robert (1997), "La poliarquía. Participación y oposición, segunda edición", Madrid: Tecnos.
- DÁVALOS, Pablo (2000), *Movimiento indígena ecuatoriano, la construcción de un actor político*, Quito: ILDIS.
- DESAI, Meghnad (1995), "Global Governance", en DESAI, M. y Paul Redfern, *Global Governance. Ethics and Economics of the World Order*. London: Pinter
- DIANI, Mario & Doug McAdam (2002), *Social Movement Analysis: The Network Perspective* Oxford: Oxford University Press.
- GAGE R W, Mandell M P (Eds), 1990 *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks* (Praeger, New York)
- ECHEVERRÍA, Bolívar *La modernidad de lo barroco*, UNAM, México, 1998.
- GARCÍA, Fernando y Lourdes Tibán (2005), "Entre la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador", en *Gobernar (en) la Diversidad: experiencias indígenas en América Latina*, México: CIESAS.
- GENRO, Tarso y de SOUZA, Urbiratan: *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. Editora Fundação Perseu Abramo. 3ª Edición. São Paulo, 1999.
- GUERRERO, Fernando y Pablo Ospina (2003), *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires: CLACSO.
- GUERRERO, Andrés (comp.) (2000), "Estudio Introductorio" en *Antología de Etnicidades*, FLACSO. Quito, pp. 9-56.
- GUERRERO, Andrés. 1993. "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador," en José Almeida et al., *Sismo Étnico en el Ecuador*, Quito: CEDIME.
- GUERRERO, Andrés. 1994. "Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la "desgraciada raza indígena" a fines del siglo XIX." en B. Muratorio ed. *Imágenes e Imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. (Quito: FLACSO-Ecuador), pp.197-253.
- HABERMAS, Jürgen (1992), *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt and Main, Suhrkamp.
- HELMKE, Gretchen y Steven Levitzky (2004), *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, en: *Perspectives on Politics*, abril de 2004, S.725-740.
- HOOD, Christopher, (1991), "Public Management for All seasons" *Public Administration*, V. 69
- IBARRA, Pedro (2003), *Social Movements and Democracy*, New York: Palgrave Mac Milan.
- JORDAN, A.G. y Schubert, K. (eds.) (1992): *Policy networks*, Special issue of the *European Journal of Political Science*, vol. 21
- KAUFFMANN, Daniel (2003): "Governance Redux: The empirical challenge", *World Bank Institute, Working Paper Series*, p. 9.
- KEOHANE, Robert, NYE, Joseph (1989), "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición", GEL,

- KLIJN, E. (1998), 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, London: W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) *Managing Complex Networks*.
- KOOIMAN, Jan. (2000), "Social-political governance: overview, reflections and design", London: Sage.
- KOOIMAN, Jan. (1993), *Modern Governance*, London: Sage.
- LARREA, Ana (2004), *El Movimiento Indígena Ecuatoriano: participación y resistencia*, Quito: OSAL.
- Le Galès, P. (1998): "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): *La régulation politique à paraître*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LECHNER, Norbert, (1997), "Tres Formas de Coordinación Social" en: *Revista de la CEPAL*, Abril de 1997.
- LEE VAN COTT, Donna (2003), *From Exclusion to Inclusion: Bolivia's 2002 Elections*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LEE VAN COTT, Donna (2005), "The Evolution of Ethnic Politics", Cambridge: Cambridge University Press.
- LEFTWICH, Adrián (1993): "Governance, democracy and development in the Third World", *Third World Quarterly*, pp. 601-624.
- LEIS, Héctor, *Globalización y democracia en los 90's, ¿hacia un aspecto público transnacional?* En *Revista Nueva Sociedad* de marzo de 1996, RNS, San José, 1996
- LEÓN, Jorge (2004), "La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003", en *Política* No. 042, Universidad de Chile, Santiago, 2004
- LEÓN, Jorge (2004), *El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano*, Quito: CEDIME.
- LINZ, Juan y A. Valenzuela (comps.) (1997), *La crisis del presidencialismo vol. 1: Perspectivas comparadas*, Madrid: Alianza.
- MACAS, Luis (1990), *El levantamiento indígena visto por sus protagonistas en Varios Indios*, Quito: ILDIS - Abya-yala,
- MALDONADO, Luis (1998), *El estado plurinacional, una propuesta del Estado ecuatoriano en Varios autores, Asamblea, análisis y propuestas*, Quito: Trama Social.
- MALDONADO, Enrique (2003), "El porvenir de una ilusión", FSM: Porto Alegre
- MAJONE, Giandoménico, (1997) *Evidencia, Argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas*, México: CNCPAP, Ed. EFE.
- MARSH, J.G. y J.P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- MARCH, James y Herbert Simon (1958), *Cognitive Limits on Rationality*, New York: John Wiley & Sons.
- MARSHALL, Martha, Wray, Lyle and Epstein, Paul (1999), "21st century community focus: better results by linking citizens, government, and performance measurement", *Public Management*, Vol. 81, no. 10
- MASSAL, Jan (2005), "Les mouvements indiens en Equateur. Mobilisations protestataires et démocratie", *Centre de Science Politique Comparative – IEP*, Aix en Provence, Karthala.
- MCADAM, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- MINTZBERG, Harry (1985), "The structuring of Organizations". Prentice Hall. USA.

- MURRA, Jonh (1975), Formaciones Económicas y Políticas en el Mundo Andina. Lima: IEP.
- MURRA, Jonh (1989), La Organización Económica del Estado Inca. México: Siglo XXI Editores.
- O'DONNELL, Guillermo, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), Transiciones desde un gobierno autoritario vol. 1: América Latina, Barcelona: Ediciones Paidós, 1989.
- OSBORNE S P (Ed.), 2000 Public – Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (Routledge, London)
- PETERS, Guy B. (1996), "The Future of the Governing: Four Emerging Models". Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- PRAKASH, Aseem and Jeffrey A. Hart (1999): Globalization and Governance. London, Routledge/RIPE Studies in Global Political Economy.
- PIERRE, Jon and B. Guy Peters (2000): Governance, Politics and the State. New York, St, Martin's Press.
- PIERRE, Jon (ed.) (2000): Debating governance: authority, steering and democracy, Oxford, Oxford University Press.
- RAMÍREZ, Franklin (2004), Entre el poder y la crítica, Movimientos sociales y democracia en el Ecuador, Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin (Coord..) (2001), "Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa", Quito: CIUDAD.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (2007), Diccionario de la lengua Española, vigésimo segunda Ed. Madrid: RAE.
- REQUENA SANTOS, Félix (1991), Redes sociales y mercado de trabajo: elementos para una teoría del capital relacional, Madrid: Siglo XXI de España.
- RHODES, R.A.W.(1997): Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability, Open University Press, Buckingham.
- RHODES, R.A.W. y Marsh, D. (1994): "Policy networks: 'defensive' comments, modest claims and plausible research strategies". Conference paper, Political Studies Association, Annual Conference, University of Swansea, april.
- RHODES, R.A.W. (1999), "Governance and networks", en Garry Stoker (ed.). The New Management of British Local Governance. Londres: Macmillan Press: xii-xxvi.
- ROBINSON, Pearl (1994), Democratization: Understanding the Relationship between Regime Change and the Culture of politics Source: African Studies Review, Vol. 37, No. 1, (Apr., 1994).
- RODAS CHÁVEZ, Germán (2006), Partido Socialista, casa adentro, Quito: La Tierra.
- RODAS, Raquel, Tránsito Amaguaña: su testimonio, CEDIME, 1985.
- RODAS, Raquel (2007), Dolores Cacuango, Quito: Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas.
- ROSENAU, James (1992): "Governance, order, and change in world politics", en ROSENAU, James y E. Czempiel, Governance without government: order and change in world politics. Britain, Cambridge University Press
- RUANO DE LA FUENTE, José (2003), La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico, Madrid: UCM
- SÁNCHEZ PARGA, José (1991), "La sociedad contra sí misma o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables", en Varios Autores, La Democracia Esquivada, Quito: ILDIS, UNESCO, CERG.

- SANTOS, Boaventura de Souza (1998), "Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy", Stoneham: Politics and Society.
- SCHARPF, F.W (1978) 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives' in K.I. Hanf y F.W. Scharpf (eds) pp. 345-70
- SCHMITTER, P.C. y Lehmbruch, G. (eds) (1979) Trends toward corporatist Intermediation, Sage, London
- SELVERSTON, Scher (2001), Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy, Miami: North-South Center Press.
- SMITH, M.J. (1993), Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks in Britain and the United States. New York: Harvester Wheatsheaf
- TAMAYO SÁEZ, M (1997). "El análisis de las políticas públicas"; en Bañón R. y Carrillo E. (comp.), Madrid: La nueva administración pública. Alianza Editorial..
- TORRES, Víctor (1999), "Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo" en Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local", Quito: GDDL.
- VEGA, Mauro (2004), Historia Social y Etnohistoria Andina. Algunas Reflexiones, Cali: Universidad del Valle.
- VERBA, S. 1965. "Comparative Political Culture." In Political Culture and Political Development., edited by L. Pye and S. Verba. Princeton: Princeton University Press
- WILLIAMSON, Oliver E. (1996): The Mechanisms of Governance. Oxford University Press. Referido en VALDÉS Ugalde, Francisco (2004): "¿Gobernanza democrática sin reforma del estado?", en América Latina y el Caribe de cara a la Cumbre de las Américas, FLACSO México.
- WORLD BANK (1991): "Managing Development: The Governance Dimension. A Discussion Paper", The World Bank, Washington, p. i.
- YASHAR, D. (1992) , Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America, Comparative Politics, Vol. 31, No. 1.
- ZICCARDI, Alicia (2001): "Gobernabilidad de las ciudades en América Latina", en CAMOU, Antonio (Comp.): Los desafíos de la gobernabilidad. México, Plaza y Valdés/FLACSO México/UNAM-IIS

INTERNET

- OECD (2004): "Principles of corporate governance", en OECD, Corporate Governance Principles, en http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34813_31530865_1_1_1_1,00.htm l, Visitada el 25 de abril de 2007.
- BLAIR, Harry (2000): "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in six countries", World Development, Vol. 28, No. 1, en <http://www.elsevier.com/locate/worlddev>, p. 22, visitada el 10 de abril de 2007.
- BONAGLIA, Federico et. al. (2001): "How Globalization improves Governance", OECD Development Centre, Technical Papers No. 181 en <http://www.oecd.org/dev/Technics>, p. 12, visitada el 01-04-05.
- HUTHER, Jeff y Anwar Shah (1998): "Applying a simple measure of Good Governance to the debate on fiscal decentralization", World Bank Working Papers,

Knowledge Management Project, en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/Worldbank/>, p. 2, visitada el 1 de mayo de 2007.

Banco Mundial, 2005 "Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004, (http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LA_CINSPANISHEXT/.html), visitada 24 de septiembre de 2007.

http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.asp?pagina=balanco_klein_2003es). Visitada 31 de octubre de 2007.

<http://www.portalcidadano.cl/archivos/HACIA%20UNA%20DEMOCRACIA%20DELIBERATIVA.pdf> Visitada 6 de diciembre de 2007.

http://amume.org/archivos/Reglamento_General_a_la_Ley_de_Modernizacion_del_Estado.pdf, visitada el 12 de marzo de 2008

<http://www.ilacta.org/organiz/coms/com62.htm> Visitada el 30-05-2008

<http://www.labor.org.pe/oficina-arequipa/noticias/arequipa-noticias-01.php?kdigo=302>

EU (2005): "Governance", en Europa, a Gateway to the European Union, en http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm#1, Visitada el 05-04-05. Traducción propia.

http://conflictosinterculturales.cebem.org/admin/images/cms/upload/Plurinacionalidad_e_Interculturalidad.pdf Visitada el 30-05-2008

RHODES, Roderik (1996): "The new governance: governing without government" , en Political Studies, Vol. 44, p. 652, referido en EU (2005): "Governance", en Europa, a Gateway to the European Union, en http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm#1, recuperado el 05-04-05.

REVISTAS

ARROW, Kenneth (1982), "Risk Perception in Psychology and Economics", Economic Inquiry, vol. 20, nº 1, enero 1982.

COHEN, Michael D, James G. March y Johan P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice". Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1., pp. 1-25.

DOS SANTOS, Theotino (2004), "De la resistencia a la ofensiva: el programa alternativo de los movimientos sociales", Revista del Observatorio de América Latina-Osal, No. 15, sept.-dic. 2004.

GARCÍA, Fernando (2005), De movimiento social a movimiento político: el caso del movimiento de unidad plurinacional Pachakutik-Ecuador, Seminario Fundación Rosa Luxemburgo "Partidos de izquierda y movimientos sociales en América Latina" 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005, Sao Paulo:

GARCÍA, Fernando (2001), "¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001", en *Iconos, Revista de FLACSO*, sede Ecuador, No. 10, pp. 34-38.

KEOHANE, Robert, NYE, Joseph, "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)", *Foreign Policy*. Spring 2000, pp. 104-119

LAUMANN, E.O. y Knoke, D. (1987), *The organizational state: Social Choice in National Policy Domains*, University of Wisconsin Press, Cambridge, MA

LEVITSKY, Steven and Maxwell A. Cameron (2001), "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Collapse in Fujimori's Peru." Paper prepared for presentation at the Congress of the Latin American Studies Association. Washington, DC. Sept. 6-8.

LOWI, Theodore J., "American Business, Public Policy, Cases Studies and Political Theory", *World Politics*, 16 (4), 1964.

MAINWARING, Scott (1995), "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, no.88, abril-junio, 1995, pp.115-144.

MASSAL, Julie (2006), *EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada*, Revista ICONOS # , FLACSO-Sede Ecuador, Quito, 2006.

RAMÍREZ, Franklin (1999), "Explorando en un agujero negro". Quito: Revista ICONOS # 7, FLACSO-Sede Ecuador.

RIVERA, Freddy y Chiriboga, Manuel. 1989. "Elecciones de enero de 1988 y participación indígena" en *Ecuador Debate*. Quito: CAAP, 17, marzo,181-219

SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, y Flavia Freidenberg (1998), "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de Estudio", en *América Latina Hoy* No. 19, 1998

TVERSKY, A. y Kahneman, D. (1981): "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science*, vol. 211, nº 4481, enero.

ANEXOS

ANEXO 1

Tabla de entrevistas realizadas

Nombre	Cargo o Rol	localidad de pertinencia
Humberto Cholango	Presidente ECUARUNARI	Nacional
Gilberto Talahua	Coordinador MUPP NP	Nacional
Ricardo Carrillo	Secretario Técnico CGLA	Nacional
Luis Macas	Ex presidente CONAIE	Nacional
Lourdes Tibán	Secretaria Ejecutiva CODENPE	Nacional
Ricardo Ulcuango	Dirigente ECUARUNARI	Regional
Cesar Umaginga	Prefecto	Cotopaxi
Mariano Curicama	Prefecto	Chimborazo
Antonio Llumitasig	Ex alcalde Saquisilí	Saquisilí
Auki Tituaña	Alcalde	Cotacachi
Jorge Chiriboga	Empresario	Cotacachi
Rumiñahui Andrango	Dirigente UNORCAC	Cotacachi
Xavier Ruiz	Director Planificación	Cotacachi
Ricardo López	Morador Urbano	Cotacachi
Tamia Quilachamín	Moradora rural	Cotacachi
Rodrigo Mata	Alcalde	Salcedo
Amilcar Enríquez	Director planificación	Salcedo
Pablo García	Dirigente MICC	Salcedo
Antonio Fernandez	Morador urbano	Salcedo
Ester Pilataxi	Muradora Rural	Salcedo
Gabriel Chiriboga	Empresario local	Salcedo
Tomás Curicama	Alcalde	Pallatanga
Josefina Achig	Moradora urbana	Pallatanga
Jaime Tasiguano	Morador Rural	Pallatanga
Roberto Puente	Empresario local	Pallatanga
José Granizo	Director Planificación	Pallatanga
Raúl Gavilanes	Alcalde	Quero
Jorge Cepeda	Director Planificación	Quero
Susana Sánchez	Moradora urbana	Quero
Miguel Pilataxi	Morador rural	Quero

Ataulfo Valencia	Párroco	Quero
Rodrigo Pazmiño	Alcalde	Chambo
Juan Tene	Director Planificación	Chambo
Aurelio Montesdeoca	Pastor Evangélico	Chambo
María Chuquimarca	Moradora rural	Chambo
Rosa Valbuena	Moradora urbana	Chambo
Marcelo Arroyo	Alcalde	Pujilí
Raúl Guanina	Dirigente MICC	Pujilí
Fernando Velasteguí	Morador Urbano	Pujilí
María Tello	Dirigente MICC	Pujilí
Rolando Rodríguez	Hacendado	Pujilí

ANEXO 2

La administración étnica, un legado de la colonia.

Desde la colonia española (S XVI-XIX) hasta fines del siglo XX, los pueblos indígenas soportaron sobre sí una estructura de dominación social, política, económica, cultural y religiosa; identificada por algunos autores como "administración étnica"³¹¹. Esta estructura dominó las relaciones de poder en el territorio ecuatoriano, especialmente en la serranía, y significó la exclusión de los indígenas de: las decisiones de gobierno, de la obtención de medios de producción, de la valoración cultural y de la posibilidad de mantener una expresión religiosa propia. Miguel Carlosama (2000) recoge este fenómeno en el siguiente fragmento:

La Iglesia admitió recién en 1537, que los indios eran humanos, dotados de alma y razón, pero bendijo el crimen y el saqueo, según la iglesia dominante, al fin y al cabo, los indios eran personas, pero poseídas por el demonio, y por lo tanto no tenían derechos. Los invasores actuaron en nombre de dios y de su religión. Nosotros no conocíamos, siquiera, la propiedad privada (...) la cultura dominante ha intentado admitir a nuestros pueblos como objetos de estudio, pero no nos ha reconocido como sujetos de nuestra propia historia, nos han dicho que los indios tenemos folclor; no cultura; que practicamos supersticiones, no religiones, que hablamos dialectos, no lenguas; que hacemos artesanías, no arte(...) (Carlosama, 2000: 15)

Hasta mediados del SXX, en el ámbito rural de la serranía ecuatoriana, la estructura colonialista se expresó a través de una trilogía conformada por el teniente político (funcionario "público" del ejecutivo asignado a la jurisdicción de la parroquia), el patrón (terratiente) y el cura (Guerrero, 1996). La presencia de ésta trilogía representaba, a su vez, la objetivación administrativa de la forma de ejercer gobierno sobre las esferas política, religioso/cultural y económica; lo cual produjo que se anulara al indígena como: sujeto de derechos y más aún como sujeto real de comunicación intersubjetiva, en los distintos niveles de relación societal.

Las justificaciones de la imposición de la administración étnica, como una extensión de la "teoría del buen salvaje", recaían en argumentos como la condición de raza infrahumana de las etnias autóctonas. Lo cual inmediatamente hacía inferir que "el indio no poseía, por su naturaleza, las

³¹¹ El término "administración étnica" es tomado en el sentido que propone Guerrero, Andrés, 2000: 130)

mismas capacidades que el blanco-mestizo³¹²; y, por lo tanto, era un sujeto incapaz de autogobernarse³¹³.

La hacienda se erigió, en los albores de la época republicana, como un sistema productivo que combinaba elementos de modos de producción feudal, esclavista y un incipiente mercantilismo³¹⁴. De tal manera que en esta institución económica se consolidaron, formal e informalmente, la dominación política y cultural hacia los pueblos indígenas. Lo cual en sí mismo puede verse contradictorio, como lo señala Dávalos, ya que “el proyecto republicano criollo reclamaba un país de ciudadanos, manteniendo a más del 70% de la población como esclavos” (Dávalos, 2000).

³¹² “Incluso para los científicos “indigenistas” (antropólogos físicos, médicos salubristas y sociólogos, que estudiaron el tema indígena en el Ecuador de los 20 a 40) Los indios ecuatorianos fueron caracterizados por profundas y fundamentales diferencias con respecto a la sociedad dominante y su identidad fue biologizada” (Clark, 1999: 78). El argumento de los “indigenistas” fue desechado científicamente al comprobar la inexistencia de diferencias genéticas y antropológicas que imposibiliten a este grupo étnico desarrollarse y desenvolverse con los mismos códigos occidentales modernos. “*El Homo sapiens sapiens* es una especie sin subespecies y razas” verse (Dobzhansky, 1980: 500).

³¹³ Opcit. Guerrero, Andrés, cap. I pp. 15.

³¹⁴ Los elementos coexistentes de éstos modos de producción se pueden resumir en: Un precapitalismo – mercantilismo dependiente de la reconfiguración del orden mundial preexistente, con vigencia en la Europa renacentista y que respondía a los requerimientos mercantiles básicos de intercambios comerciales todavía incipientes. Donde la producción de las colonias se orientaba a satisfacer ciertos requerimientos de un mercado ávido de materias primas y nuevos productos, principalmente agrarios y mineros.

Un pseudo feudalismo colonial, en el cual los vasallos eran las comunidades enteras como tales, donde no existía una casta de nobles propiamente dicha, con una realeza distante y desfigurada en su sentido simbólico o su razón de ser; y que perdía poder cohesionador en un campo social en el cual la legitimidad del ejercicio del poder vagaba entre la naciente oligarquía criolla y la monarquía de membrete, sostenida por la conveniencia de contar con una corona que haga respetar militarmente el dominio territorial a cambio de una tributación marginal sobre el derecho de explotación de los terrenos de propiedad del “rey”.

El modo esclavista, plenamente manifiesto en la relación laboral de los que enajenaron su mano de obra a cambio de su propia supervivencia. Por otro lado, la forma misma con la que se fundó el régimen de propiedad de la tierra, dada por la fuerza. Mientras la relación de producción estuvo marcada por presentarse en contra de la voluntad de los indios y negros. Estos últimos con una raigambre más violenta incluso, involucrando al grupo étnico en un proceso desencarnado de selección natural.

Un precapitalismo – mercantilismo dependiente de la reconfiguración del orden mundial preexistente, con vigencia en la Europa Renacentista y que respondía a los requerimientos mercantiles básicos de intercambios comerciales todavía incipientes. Donde la producción de las colonias se orientaba a satisfacer ciertos requerimientos de un mercado ávido de materias primas y nuevos productos, principalmente agrarios y mineros. (Rodríguez, 2005)

ANEXO 3

PLURINACIONALIDAD

La Plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto reciprocidad y solidaridad de todas las Nacionalidades y Pueblos que conformamos el Ecuador. Reconoce el derecho de las Nacionalidades a su territorio, autonomía política - administrativa interna, es decir a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural científico y tecnológico; para garantizar el desarrollo de su identidad Cultural y Política; y por ende al desarrollo integral del Estado Plurinacional.

En base a la igualdad, al reconocimiento de los derechos específicos, y a la unidad indisoluble de las Nacionalidades, es que se constituirá y consolidará el verdadero Estado Plurinacional Ecuatoriano.

Para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las Nacionalidades, es necesario consolidar y reafirmar la unidad del Estado Plurinacional; para enraizar la democracia, la paz y la libertad se constituirá el Estado Plurinacional como expresión soberana, independiente y democrática de las Nacionalidades, Pueblos y otros sectores sociales.. (CONAIE, 1994)

Es el que ejerce el mandato que le otorgan los pueblos y nacionalidades del país y los ejecuta de manera descentralizada y autónoma con la participación directa de cada uno de los pueblos y nacionalidades.

Modo de producción del Estado Plurinacional fundamentado en la propiedad familiar-personal, comunitaria - autogestionaria, estatal y mixta por medio de la racionalización de los recursos disponibles por los Pueblos y Nacionalidades. (<http://www.llacta.org/organiz/coms/com62.htm>)

Es el reconocimiento jurídico-político, fortalecimiento de las instituciones o formas de organización propia, participación y representación política, ejercicio de los idiomas ancestrales en toda la estructura del Estado y contar con presupuesto para el desarrollo económico, ambiental, cultural y social con identidad. entre iguales o en condiciones igualitarias podremos coexistir unidos pero diferentes con reconocimiento y respeto mutuo a los valores culturales, diversas formas de economía, conocimientos, cosmovisiones de medicina ancestral, arquitectura milenaria, sabiduría en el cuidado de los sitios sagrados, manejo de bosques y páramos, uso de plantas sagradas, desarrollo del arte y manejo de símbolos. (Churuchumbi, 2007: s/p en http://conflictosinterculturales.cebem.org/admin/images/cms/upload/Plurinacionalidad_e_Interculturalidad.pdf)

TABLA A.1

Artículos de la constitución de 1998 que fueron incluidos por influencia de los asambleístas del MUPP NP

Eje de política	Artículo	Texto relevante
MULTICULTURALISMO	1	El Ecuador es un Estado (...) pluricultural, y multiétnico.
	3	Son deberes primordiales del Estado: [...] 1) Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
	62	La cultura es el patrimonio del pueblo y constituye el elemento esencial de su identidad. (...) Establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza artística, histórica, lingüística y arqueológica de la nación, así como del conjunto de valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de culturas.
	97	Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y ley; [...] 12. Propugnar por la unidad en la diversidad y la relación intercultural.
DERECHOS COLECTIVOS	161	El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales: [...] 5. Los que se refieren a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos
LUCHA CONTRA EL RACISMO, DISCRIMINACIÓN, ETNOCIDIO	4	Ecuador [...] 6. Rechaza toda forma de colonialismo, de neocolonialismo, de discriminación o segregación, reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación y a liberarse de los sistemas opresivos.
	23	el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: [...] 3. La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de (...) etnia (...) o diferencia de cualquier otra índole. [...]
	67	El Estado formulará planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo y fortalecerá prioritariamente la educación en las zonas rural
SUBJETIVIDAD AUTODEFINICIÓN	83	Los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible
USAR SÍMBOLOS QUE IDENTIFIQUEN LOS	84	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, (...) 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.

OTRAS NORMAS QUE REGULAN ASUNTOS TERRITORIALES	267	El Estado garantizará la propiedad de la tierra en producción y estimulará a la empresa agrícola. El sector público deberá crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria. Tomará las medidas necesarias para erradicar la pobreza rural, garantizando a través de medidas redistributivas, el acceso de los pobres a los recursos productivos. Proscribirá el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción.
SOBRE BOSQUES, AGUAS, BARRÉALES, RECURSOS, ÁREAS PROTEGIDAS	238	Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar.
DERECHO A NO SER DESPLAZADOS - REASENTAMIENTO- GRATUIDAD DE LAS TIERRAS	84	Existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales. Los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas [...]3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley [...]. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras
USO DEL IDIOMA Y DEFENSOR DE OFICIO	24	Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, [...] 10. Nadie podrá ser privado del derecho de defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento. [...] El Estado establecerá defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, [...] 12. Toda persona tendrá derecho a ser oportuna y debidamente informada, en su lengua materna, de las acciones iniciadas en su contra.
NORMAS Y PROCEDIMIENTOS	84.	El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas [...] 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.

<p>COORDINACIÓN DEL DERECHO INDÍGENA CON EL SISTEMA JURÍDICO NACIONAL</p>	<p>191</p>	<p>Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución, y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional. (...)Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley. Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.</p>
<p>ELECCIÓN DE AUTORIDADES PROPIAS</p>	<p>84</p>	<p>El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas [...] 14. A participar mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley</p>