



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA

SEDE GUAYAQUIL

UNIDAD DE POSTGRADOS

MAESTRÍA EN DESARROLLO

**LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO
ENDÓGENO**

**Tesis de grado previo la obtención del grado académico de
MAGÍSTER EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN
FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE
DESARROLLO ENDÓGENO.**

TEMA:

**“INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y
RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE
LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO
LOCAL DE LOS PUEBLOS”.**

Autor: Abg. David Mieles Velásquez

Director: Lcdo. Cesar Andrade Martínez MsC.

Guayaquil -Abril- 2015

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se desarrolla en relación al reconocimiento de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades establecidos en el Art. 57 de la Constitución de la República, los mismos que deben ser operativizados en la Ley de Organización y Régimen de Comunas, esta última normativa presenta inconsistencias que en cierta forma impiden que el sistema comunero acceda al ejercicio y goce de estos derechos así como al Plan Nacional de Desarrollo, se exponen varios ejes transversales en los que se debe anclar la Ley de Organización y Régimen de Comunas y donde se evidencian las principales inconsistencias tales como derechos, participación ciudadana, propiedad, educación, consulta pre legislativa e interculturalidad, previo a establecerlas se realizó un recorrido histórico tanto de la Constitución como de la Ley de Organización y Régimen de Comunas desde el comienzo de la república.

Palabras Claves: Derechos colectivos, tierras, comunas, participación ciudadana, propiedad, educación, consulta pre legislativa, interculturalidad.

ABSTRACT

This research develops in relation to the recognition of collective rights of the communes, communities, peoples and nationalities laid down in Art. 57 of the Constitution of the Republic, the same to be operationalized in the Law on Organization and Rules Communes, the latter legislation presents inconsistencies that somehow prevent the commoner system accesses the exercise and enjoyment of these rights as well as the National Development Plan, several transverse axes in which anchor the Law on Organization and Management of exposed Communes and where major inconsistencies such as Rights, Citizenship, Property, Education, Legislative and Intercultural Pre Consultation prior to establishing them will show a historical journey was performed both the Constitution and the Law on Organization and Management of Communes from the beginning of the Republic.

Keywords: Collective rights, land, municipalities, public participation, ownership, education, consultation pre legislative, intercultural

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD

Yo, DAVID FABIÁN MIELES VELÁSQUEZ, con cedula de ciudadanía N° 1309585550, estudiantes de la Maestría de Desarrollo Local con Mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno, declaro: Que los conceptos desarrollados, análisis realizados, conclusiones y propuesta del presente trabajo, “INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS”, son de exclusiva responsabilidad del autor.

Guayaquil, 25 de Abril del 2015.

Abg. David Fabián Miele Velásquez.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a todas las personas que luchan por lograr sus objetivos, a mis Padres y Hermanos, a mis Amigos que son pocos, a mis compañeros y compañeras de la Maestría de Desarrollo Local, con mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno, a su Coordinador y gestor Lcdo. Félix Roberto Rangel Donoso, Mgs. quien ha sido un factor esencial en el éxito de este curso de postgrado, por último y sin que esto les reste importancia, una dedicatoria especial a las y los Comuneros Ecuatorianos ansiosos de alcanzar su Buen Vivir, esto es solo un paso más en este largo camino que debemos recorrer, caminante no hay camino se hace camino al andar...

ÍNDICE

RESUMEN	2
DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD	4
DEDICATORIA	5
ÍNDICE	6
INTRODUCCIÓN	8
a. Tema:	8
b. Justificación:	8
c. Objetivos:.....	9
Objetivo General:.....	9
Objetivos Específicos:	9
CAPÍTULO I.	12
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.	12
1.1. La Constitución y el sistema jurídico.	12
1.2. Derecho y Estado.....	13
1.3. Democracia y Gobernanza.....	15
1.4. El “Buen Vivir” como ideal que orienta al Derecho y promueve el Desarrollo.....	19
1.5. Cultura e Interculturalidad.....	26
1.6. Ciudadanía, Participación y Organización del Poder.	30
1.7. La territorialidad.	32
1.8. Sistema de Economía Popular y Solidaria.....	34
CAPÍTULO II.	36
2. FACTORES JURÍDICOS DE LA INCONSISTENCIA ENTRE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS Y LA CONSTITUCIÓN 2008.....	36
2.1. Constituciones previas a la formulación de la LORC.....	41
2.2. Recorrido histórico-normativo previo a la expedición de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas.....	46
2.3. La Constitución del 2008 y el sistema Comunero Ecuatoriano.....	49
2.3.1. Los Derechos humanos, derechos colectivos y del Buen Vivir en la Constitución Ecuatoriana	50
2.3.2. Ordenamiento constitucional respecto a la legitimidad del sistema comunero.	55
2.4. Ley de Organización y Régimen de las Comunas (LORC).....	57
2.4.1. De la representación de las Comunas.	58
2.4.2. Del Cabildo.....	59
2.4.3. Del Presidente del Cabildo.	61
2.4.4. De las Federaciones Provinciales de Comunas.....	62

2.5. Principios Constitucionales de la Participación Ciudadana.....	63
2.5.1. Economía Popular y Solidaria y el sistema comunero.	64
2.6. Estrategias de acceso del sistema comunero a las oportunidades de desarrollo ofertadas en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2107) oportunos para el desarrollo del sistema comunero.....	68
2.6.1. Objetivo 1 del PNBV: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013), mediante políticas y estrategias necesarias para radicalizar el proceso de transformación el Estado y fortalecer el poder popular y ciudadano.....	69
2.6.2. Objetivo 2 del PNBV: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013).....	70
2.6.3. Objetivo 3 del PNBV: Mejorar la calidad de vida de la población. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)	75
2.6.4. Objetivo 4 del PNBV 2013-2017: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013).....	78
2.6.5. Objetivo 5 del PNBV: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.	79
2.7. Matriz comparativa entre la Ley de Organización y Régimen de Comunas con la Constitución de la República del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.	80
2.7.1. Derechos.	81
2.7.2. Propiedad.	82
2.7.3. Educación.	83
2.7.4. Participación Ciudadana.	84
2.7.5. Consulta Pre Legislativa.	85
2.7.6. Interculturalidad.....	86
2.8. Resultados y análisis de los datos expuestos en la encuesta.	87
2.9. Inconsistencias existentes en la Ley de Organización y Régimen de Comunas frente a la Constitución del 2008.	89
3. CONCLUSIONES.....	94
4. RECOMENDACIONES.....	96
5. BIBLIOGRAFÍA	98
6. ANEXOS	99

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene un ámbito constitucional, relacionado con la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (LORC). El propósito es establecer las inconsistencias de esta última con los principios constitucionales; conocer el tema investigado y contribuir en la producción de nuevas propuestas en relación al Desarrollo de los pueblos y su acceso a los objetivos y lineamientos estratégicos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, hoy denominado del Buen Vivir.

Para el propósito de esta investigación, es importante destacar los principales factores jurídicos de la inconsistencia entre la Ley de Organización y Régimen de Comunas y la Constitución de la República, sin perjuicio de esta última que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, como podría ser la LORC, debiendo las normas y los actos del poder público mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario carecerán de eficacia jurídica conforme lo determina el Art. 424 de la Carta Magna, solo cuando los tratados internacionales reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Esta investigación se fundamenta en la Constitución de la República como norma jerárquicamente superior frente al resto de cuerpos legales existentes en nuestro país, efectuando un análisis comparativo entre la Carta Magna con la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y las resoluciones que en este ámbito existan, en conjunto con el Plan Nacional del Buen Vivir.

a. Tema:

Incompatibilidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República y su incidencia en el Desarrollo local de los pueblos.

b. Justificación:

El Art. 84 de la Carta Constitucional dispone a la Asamblea Nacional la obligación de adecuar formal y materialmente las normas jurídicas con los derechos reconocidos en la Constitución de la República y los Instrumentos

Internacionales, los mismos que no constan detallados en la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas, por lo que su actualización mediante una reforma se hace necesaria, estableciendo los principios y normas generales que fortalezcan a las comunas en el marco del Estado Intercultural y Plurinacional del Ecuador, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos establecidos en la Constitución, las leyes, los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos.

Con la aprobación de la Constitución de la República (**Constituyente, 2008**) se inicia un proceso de cambio político y estructural en nuestro país, que abarca todos los ámbitos para la transformación del Ecuador con contenidos socioeconómicos y geopolíticos innovadores; que implica además que las estructuras jurídicas caducas tengan que adecuarse con el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que se organiza como una República y se gobierna de manera descentralizada, desconcentrada y transversal.

c. Objetivos:

Objetivo General:

Determinar y analizar los factores jurídicos de la incompatibilidad entre la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y la Constitución 2008, a fin de generar una estrategia de acceso del sistema comunero de la región 8, a las oportunidades de desarrollo ofertadas en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Objetivos Específicos:

- 1.** Analizar de manera comparativa la Ley de Organización y régimen de las comunas y la Constitución 2008.

2. Describir los factores jurídicos de la inconsistencia entre la Ley de Organización y régimen de las comunas y la Constitución 2008.
3. Establecer estrategias de acceso del sistema comunero de la región 8, a las oportunidades de desarrollo ofertadas en el Plan Nacional del Buen Vivir.

La investigación bibliográfica, en la que fueron procesados textos de autores y de los insumos constitucionales y de la política pública nacional. El argumento de la tesis conjuga la experiencia vivida por haber visitado la Comunas Casas Viejas, situada en el cantón Guayaquil; en la que se conocieron las carencias que viven los comuneros, las mismas que se profundizan al no tener una normativa acorde a los Derechos del Buen Vivir reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador 2008, e implementados mediante el Plan Nacional del Buen Vivir.

La técnica o instrumento de selección de las entrevistas está direccionado a personas con experiencia en el área jurídica, comunera y de las instituciones del sector público encargadas del fomento y legalización de las tierras entregadas a las comunas, con un gran aporte en conocimiento. La recolección y presentación de datos, se expone de manera objetiva.

El presente trabajo se ejecutó en la modalidad de investigación cualitativa. Un factor importante en esta investigación ha sido la utilización de la biblioteca de manera real y virtual; con el propósito de realizar pesquisas bibliográficas. Se indagan los temas definidos, procediendo a escoger y evaluar estos materiales, tomar notas claras documentadas, registrado digital en el computador. Esto permitió enfocar la temática.

En la investigación bibliográfica se encontraron textos, tratados, monografías, tesis, revistas y anuarios. Esta investigación documental bibliográfica, procedió a organizarla mediante cuadros comparativos básicamente entre la Constitución del 2008, la Ley de Organización y Régimen de Comunas y el Plan Nacional del

Buen Vivir, para hacer a continuación una interpretación de su contenido, lo que se refleja el enfoque jurídico y de desarrollo.

Los participantes en esta encuesta, en su mayoría, corresponden a los comuneros de la Comuna Casas Viejas; el segundo grupo pertenece a los estudiantes de la carrera de Derecho de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, el tercer grupo a los servidores públicos relacionado con el tema de las Comunas, básicamente funcionarios del MAGAP y el cuarto grupo los Abogados en el libre ejercicio profesional. El menor porcentaje de los encuestados corresponde a otras personas, la ciudadanía en general

CAPÍTULO I.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.

1.1. La Constitución y el sistema jurídico.

La Constitución de todo país viene a convertirse en la principal herramienta jurídica para alcanzar el desarrollo de su pueblo, en este sentido Ferdinand Lasalle la define como: “La Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho público de esa nación”. (Lasalle, 1999) por lo que al referirse a la misma, se debe entenderla como el más alto cuerpo normativo con el que se decide la historia de un Estado.

Para Alberto Acosta “...la Constitución, con sus 444 artículos, rompe con la concepción clásica de los derechos, que priorizaba a unos derechos sobre otros...”¹ consagra los denominados Derechos Colectivos enumerados en el Art. 57, en los que se los reconoce y garantiza 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 derechos colectivos para Agustín Grijalva, “son derechos humanos específicos, de los cuales son titulares ciertos grupos humanos; son parte de los llamados derechos de tercera generación cuyo reconocimiento internacional fue históricamente posterior a la de los derechos civiles y políticos (primera generación) y a la de los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación)”. (Grijalva, 2012).

Ferdinand Lasalle definía a la Constitución como “un pacto jurado entre el rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y del gobierno dentro de un país”. O en términos un poco más generales, puesto que también ha habido y hay Constituciones republicanas: “La Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho público de esa nación” (Lasalle, 1999), un concepto más actual nos lo brinda el jurista Miguel

¹ (Acosta, El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi, 2010)

Carbonell quien define a la Constitución como: “un ordenamiento jurídico de tipo liberal; como un conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones en algún sentido fundamentales de un Estado; como un documento normativo que tiene ese nombre; y como una norma dotada de ciertas características, es decir, que tiene un régimen jurídico particular. Además, hay conceptos absolutos, relativos, positivos, ideales, pactistas, históricos, sociológicos, materiales, racional-normativos, etc., de Constitución.” (Carbonell, 2012).

1.2. Derecho y Estado.

El profesor Luigi Ferrajoli² en su obra “Norberto Bobbio, Teórico del Derecho y la Democracia” define y explica los criterios de este último y sobre su facilidad para analizar los conceptos y contraponer y recomponer los términos muchas veces equivocados del lenguaje teórico - jurídico y filosófico –político, y esencialmente su marcada visión iuspositivista del derecho, ya que es un convencido de la separación entre derecho y moral y entre derecho y justicia, ya que el derecho positivo (iuspositivo), no necesariamente implica justicia y mucho menos la democracia, puede ser para nuestra mala fortuna, injusta, antiliberal y antidemocrático. Según Bobbio³, la justicia, las libertades, y el sistema de principios y valores que llaman “Democracia” implican necesariamente al Derecho, es decir, expresados en una ley, una norma, concluye Bobbio expresando que puede existir derecho sin democracia, jamás democracia sin derecho, entendiendo la democracia como un conjunto de reglas –las “reglas del juego democrático” anota, siendo éstas eminentemente jurídicas. Asegurando de esta manera, el poder de las mayorías y, a su vez, los límites impuestos para garantizar la libertad, igualdad y los derechos humanos.

Al Ecuador lo define el Art. 1 de la Constitución de la República como “...*un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se*

² Profesor de Filosofía del Derecho y Teoría General del Derecho de la Universidad degli Studi Roma Tre, Italia.

³ Jurista, filósofo y politólogo italiano (18 de octubre de 1909)- (+9 de enero de 2004) Turín, Italia.- En los años cincuenta, Bobbio dedica diversos escritos a la defensa de la teoría pura del derecho de Hans Kelsen contra las críticas de iusnaturalistas y marxistas. En esa época, Bobbio concibe el ordenamiento jurídico desde un punto de vista estructural inspirado en el positivismo jurídico del autor austriaco citado. Bobbio es uno de los principales exponentes del socialismo liberal.

gobierna de manera descentralizada...” al ser un Estado constitucional de derechos y justicia, mediante la generación de normas y leyes que los garanticen (iuspositivo) a efectos de poderlos ejercer y en última instancia demandarlos.

Siendo las comunidades y comunas del país, conforme lo determina el Art. 57 de la Constitución de la República, sujetos activos de los derechos colectivos consagrados en esta norma, se colige la necesidad de contar con una ley de organización y régimen de comunas acorde a estos derechos, estableciendo las “reglas del juego” claras para el ejercicio de los mismos.

Se pueden encontrar tres nociones básicas de Estado en la literatura de la teoría política: a) como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; b) como una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales. c) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción.

El Estado como una asociación o comunidad, se extiende incluso al concepto de sociedad. En otras palabras, las sociedades (por muy pequeñas que estas sean), en algún punto de su desarrollo histórico, existen como tales, solamente en forma de Estados, cubriendo a los habitantes de un territorio determinado y mediante sus instituciones gubernamentales, administrativas y represivas para proteger a tal asociación de las amenazas externas y del caos interno. Esta noción admite dos variantes. Por un lado, existe la asociación vista desde “abajo”, esto quiere decir, el Estado emergiendo de un pacto entre los miembros de una comunidad humana determinada (contrato social). Por otro lado, hay una asociación vista “desde arriba”, una asociación de dominación en la cual ciertos grupos controlan otros grupos dentro de un territorio determinado. El representante más importante de este enfoque es Max Weber⁴

En relación al Estado de Derecho, no se debe ubicar como un tema de “juristas”, en esto radica la importancia de la presente investigación, ya que el Estado y el Derecho

⁴ Filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública, con un marcado sentido antipositivista.

son los medios oportunos para un fin esencial, no se hizo el hombre para ellos, sino ellos para el hombre, para los seres humanos, y en definitiva a quien le importa que exista, funcione y sea real y formalmente respetado (un verdadero Estado de Derecho) es precisamente a los ciudadanos, a sus derechos, libertades y necesidades, que deben garantizarse en la norma Constitucional, leyes, decisiones administrativas y judiciales, incorporando contenidos acordes y compatibles con la reglamentación, protección y realización de tales derechos fundamentales, entre los que destacan los del Buen Vivir y los Derechos Colectivos. **(Díaz, 2011)**.

La existencia de reglas democráticas (Estado de Derecho) supone una conjugación de voluntades, libertades y normas que, en constante interacción, reconocen y resuelven el conflicto social. De ahí que la democracia es orden y normatividad: un marco en el que se procesa el conflicto, dentro de las condiciones específicas de cada sociedad.

Por ello, el “criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas” **(Linz, 1987)**.

1.3. Democracia y Gobernanza.

Las críticas a la democracia realmente existente, tanto en Ecuador por lo menos en la década de los noventa y en América Latina, tienen diferencias en cuanto se originan en posiciones que se podrían considerar como de izquierda o de derecha. La primera alude por un lado, a su carácter formal y por otro lado, a su relativa incapacidad para implantar un régimen de justicia social (Estado de Derecho) y por tanto hacerse cargo de los problemas de la pobreza y de la equidad (Derechos del Buen Vivir).

A pesar de las múltiples connotaciones que tiene cada uno de estos planteamientos esgrimidos por la izquierda, todos ellos se originan en un mismo concepto de democracia: un sistema que garantice la participación y que haga posible la igualdad.

Desde esa perspectiva, la acusación de formalismo se complementa con la exigencia de una democracia participativa, entendida generalmente en su versión más radical como democracia directa.

Por su parte, la alusión a los escasos rendimientos sociales y económicos de la democracia se asienta en la percepción de ésta como un régimen que asegure la equidad no solamente en términos políticos (cada individuo un voto/vigencia de los derechos fundamentales, gobierno de las leyes, limitación del poder, derechos de las minorías, etc.), sino fundamentalmente en términos sociales y económicos.

Al hablar de gobernanza no se debe referirnos únicamente a la gestión gubernamental, como ocasionalmente se lo hace; se refiere también a conductas de actores sociales y políticos, a mecanismos de procesamiento de los conflictos sociales, a la institucionalidad que se va estructurando, a las pautas dominantes de la acción política, al proceso de toma de decisiones y a los valores, normas y orientaciones de la cultura política.

Para Renate Mayntz⁵ en su ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001, la misma que fue publicada y citada bajo el nombre de: “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*” (Mayntz, 2001), define a la gobernanza moderna como un nuevo modo de gobernar, conforme al cual, en la formulación y aplicación de políticas públicas no sólo participan las autoridades estatales, sino también las organizaciones privadas o de la sociedad civil. En la gobernanza moderna, Estado y sociedad civil cooperan entre sí.

Esta forma de gobernanza se ha desarrollado en los países de Europa Occidental que acostumbraban tener Estados fuertes e intervencionistas. Es también algo típico de la Unión Europea y de la “gobernanza global”.

⁵ (Berlín, 1928) es una socióloga alemana. Fue directora del Max Planck Institute for the Study of Societies, del cual es en la actualidad director emérito. Biografía Mayntz estudió en los Estados Unidos, en 1957 obtuvo su doctorado en la Free University of Berlín

Las formas características de la cooperación Estado/sociedad son los arreglos neocorporativos y las redes de políticas sectoriales. La cooperación entre los actores públicos y privados puede tener lugar en principio en cada nivel político en donde existen autoridades públicas y organizaciones privadas, desde el nivel local hasta el sub nacional y del nacional al regional. Además de la colaboración directa entre el Estado y los actores no estatales.

La gobernanza moderna incluye también ciertas formas de autorregulación social, en la que los actores privados cumplen funciones reguladoras que son en definitiva de interés público. La gobernanza moderna puede surgir y funcionar únicamente cuando se satisfacen algunos pre-requisitos institucionales y estructurales, tanto del lado de la estructura política como del lado de la sociedad. Las autoridades políticas tienen que ser fuertes y competentes, sin ser arbitrarias ni omnipotentes.

Hablar de gobernanza en los actuales momentos, ya no es sólo el hacer referencia a buenas prácticas administrativas, implica también un giro en la concepción misma del Estado y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula "al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones, requiere la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil, de descentralización del poder y descentralización de la gestión, todas ellas como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática."⁶

Esta visión de la gobernanza, que implica ciudadanos activos y sociedad participativa, reclama la referencia *sociedad civil*,⁷ categoría respecto de la cual, después de la euforia de la transición, se percibe un cierto desencanto por las

⁶ P. Scmitter, citado por Jacques Chevalier, "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?", *Revue Française D'administration Publique*, núms. 105/106, 2003, p. 207

⁷ Es necesario advertir sobre la generalización que en los últimos años se ha hecho sobre este término. Particularmente difundido es el enfoque que parte de la experiencia de los países socialistas de Europa oriental. La teorización elaborada en Norteamérica sobre el proceso de Europa oriental de transición a la democracia pretende asimilar a este último la experiencia de lo acontecido en América Latina, suponiendo, con poco escrúpulo sobre el dato empírico, que en ambos casos se trató de movimientos en contra de la "hipertrofia estatal autoritaria". Así se lee en el texto de Sauca y Vences: "los procesos de transición de la hipertrofia estatal autoritaria a la democracia en los países de Europa del Este y de América Latina [...] convirtieron a la sociedad civil en un símbolo de identidad de la lucha contra el sometimiento y pusieron de relieve la necesidad de crear condiciones para la libre expresión y asociación ciudadana" (José Sauca y María Vences, *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta, 2007, p. 9).

expectativas no realizadas. Arato, uno de los más entusiastas impulsores de la importancia de la sociedad civil en los procesos de democratización, ante los resultados observados en Europa del Este y el relegamiento de los actores sociales frente a los actores profesionalizados de la política, afirmaba con asombro que "se produce un desplazamiento de la acción hacia las élites políticas, las contra élites o los partidos políticos. Sólo ellos están capacitados para llevar a cabo las estratégicas misiones de negociación y diseño de pactos con los antiguos detentadores del poder".

Y en referencia a los planteamientos políticos en los países de Europa del Este, añadía: "Todos estos discursos tienen en común que desplazan el discurso y política de la sociedad civil, incluso en los intelectuales con planteamientos socio-liberales, la utilización de la categoría sociedad civil es esporádica y determinada por consideraciones tácticas" (**Arato, 1996**).

Antonio Camou, plantea una definición amplia de gobernanza rescatando su carácter multidimensional y relacional. Así debe ser entendida como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz" (**Camou, 2001**).

Camou arriba a esta definición después de una digresión acerca de las similitudes y diferencias entre gobernabilidad (governability) y gobernanza/gobernación (governance), formulando una hipótesis muy sugerente para explicar por qué en el pensamiento latinoamericano se prestó más atención a los temas de gobernabilidad que a los de gobernanza. Durante mucho tiempo prevaleció una lectura diacrónica/histórica, y la cuestión del Estado tuvo más importancia que los problemas referidos al ejercicio de gobierno. Citando a Luis Aguilar Villanueva, "la ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, 'menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones'", o, como señaló Norbert Lechner refiriéndose al pensamiento de la izquierda latinoamericana, se privilegiaba la elaboración de una estrategia de poder y no se planteaba una estrategia de orden.

A diferencia de la reflexión en torno al concepto de gobernabilidad, ampliamente trabajado en la región, no existe un esfuerzo similar acerca de la gobernanza. La

mayoría de los trabajos se basan en las definiciones conceptuales utilizadas por el PNUD y del Banco Mundial, referidas a problemas relativos a la implementación e impacto de políticas públicas y, en esa medida, existe un énfasis en aspectos sectoriales (salud, educación, pobreza).

Posiblemente la descentralización es uno de los temas abordados con mayor rigor analítico, porque se refiere a procesos de reforma estatal de fuerte incidencia en las relaciones Estado y sociedad; empero, los trabajos al respecto se refieren a la “governabilidad local”, entre los cuales sobresale el trabajo del IIG sobre los casos paraguayo y boliviano (Mila & Navarro, 2002) y el estudio de varias experiencias de participación popular en el nivel local. Es posible que esta situación explique la ausencia de discusiones metodológicas para el abordaje de temas de gobernanza y el hecho que no se haya complejizado su análisis.

En la medida que los términos “governabilidad” y “governanza” son utilizados como sinónimos resulta más pertinente adoptar el primero, aunque se corre el riesgo de disponer de un arsenal conceptual demasiado elaborado cuando el objeto de estudio es escasamente complejo y no requiere de mayor abstracción. Por ello, parece apropiado restringir el uso del concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales, cuando el objeto se refiere a políticas públicas; mientras que el concepto de governabilidad resulta más pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad, o como sugiere Prats, para el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes.

1.4. El “Buen Vivir” como ideal que orienta al Derecho y promueve el Desarrollo

Gloria Caudillo, nos manifiesta las principales acepciones sobre el Buen Vivir o Vivir bien, frase que se traduce del quichua *Sumaq Kawsay* y del aymara *Suma Qamaña*, y que para sorpresa nuestra también ha sido retomado por los dirigentes indígenas centroamericanos bajo el concepto ancestral del *Balu Wala* de la lengua kuna de Panamá (recuperado no solo como concepto sino como un instrumento metodológico que les ha permitido formular y proponer el Plan Indígena de

Desarrollo Comunitario (PIDCO) para llevarlo a la práctica y encaminarse al buen vivir en cada uno de los siete países de Centroamérica a través de los Consejos Nacionales miembros del CICA, lo que evidentemente denota un gran interés por este principio no solo en Sudamérica sino en Centroamérica y porque no decirlo en el mundo entero⁸.

Albó Xavier del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)-Bolivia, en relación al Buen Vivir nos manifiesta las características del suma qamaña, como uno de los grandes “principios ético-morales de la sociedad plural” una de las principales expresiones con que actualmente se busca sintetizar el nuevo estilo de país que busca construir es “vivir bien”, contrapuesto a “vivir mejor” en el proceso constituyente de Bolivia, introduciendo incluso en el solemne Preámbulo de la Constitución promulgada en febrero 2009, enumerando las virtudes que debería tener la nueva Bolivia – respeto, igualdad entre todos, solidaridad, armonía, equidad, etc.– y concluye: “donde predomine la búsqueda del vivir bien”, en este caso dentro de Bolivia se ha realizado un enorme esfuerzo para sistematizar las ideas relacionadas y derivadas del concepto del Suma Qamaña y enmarcarlas en una reflexión teórica más amplia, enunciando criterios como el de Javier Medina, acompañado por otros aymaras como Simón Yampara y Mario Torrez, explorando además la aplicación práctica de su perspectiva, sobre todo en el nuevo contexto creado a partir de la Constitución Boliviana y su fortalecimiento del local. **(Xavier, 2009).**

Alberto Acosta mediante un análisis del concepto del Buen Vivir en la Constitución del Ecuador, de la cual fue parte en calidad de Presidente de la Asamblea Constituyente del 2008 en Montecristi y desde esta perspectiva, la proyecta como medio e incluso como un fin para dar paso a cambios estructurales. En su contenido afloran múltiples propuestas para impulsar transformaciones de fondo, construidas a lo largo de muchas décadas de resistencias y de luchas sociales, que articularon diversas agendas desde los trabajadores, los maestros los indígenas, los campesinos, los pobladores urbanos, los estudiantes, los ecologistas, las mujeres, los ancianos, los jóvenes, empresarios y otros tantos sectores progresistas, que en estas luchas de

⁸ (Félix, Reflexiones sobre el Buen Vivir o el Vivir Bien, 2008)

resistencia y de propuesta, fueron construyendo alternativas de desarrollo e incluso alternativas al desarrollo, como lo es el Buen Vivir o sumak kawsay⁹.

Irene León en FEDAEPS 2da. Edición Quito, Septiembre 2010 ISBN: 978-9942-9967-4-9 Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios, nos introduce a través de varios autores en los que constan los enunciados en líneas precedentes, al análisis de la primavera política que vive América Latina la cual se considera vive un momento inédito, marcado por la convocatoria de las distintas sociedades a pensarse a sí mismas y delinear su presente y futuro bajo nuevos parámetros. En ese contexto, están en emergencia innovadoras conceptualizaciones de las diversidades con acepciones que las colocan como eje nodal de las nuevas visiones de sociedad, desde los enfoques de refundación sustentados en torno al Sumak Kawsay (Buen Vivir), Suma Qamaña (Vivir bien), Ñande Reko (Vida Armoniosa), como en aquellos que se articulan en torno al Socialismo Comunitario y al Socialismo del Siglo XXI, como una alternativa civilizatoria de largo alcance, fundamentada en la construcción de relaciones armoniosas y de interdependencia entre lo viviente: seres humanos entre sí, seres humanos y naturaleza. Para hacerlo coloca a la diversidad como consustancial.

El “buen vivir” es el principio social de solidaridad y redistribución, es diferente al ideal aristotélico de la Vida Buena. El Buen Vivir es una idea social movilizadora, que va más allá del concepto de desarrollo –que se encuentra vigente en la tradición occidental- pues está asociado a una noción más amplia de progreso. No se trata de un nuevo paradigma de desarrollo, sino de una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo. El crecimiento económico es deseable en una sociedad, importando también sus pautas distributivas y redistributivas.¹⁰

⁹ (Acosta, "Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi, 2010)

¹⁰ (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

En relación a los conceptos dados al término Buen Vivir o Sumak Kawsay, para entender mejor el contenido del mismo, se precisa analizar los criterios emitidos por actores comprometidos con esta causa, empezando con personas indígenas. Luis Macas, quien fue presidente de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), *habla del espacio comunitario, en donde existe reciprocidad, convivencia con la naturaleza, responsabilidad social, consenso, es decir el “Buen Vivir”*.

Humberto Cholango, nombrado presidente del mismo organismo en 2011, define el *Sumak Kawsay como un nuevo modelo de vida (frente a la concepción occidental), pero que va más allá de los indígenas y vale para todo el planeta*. Esta noción supone armonía con la Madre Tierra y la conservación del ecosistema. Ella significa finalmente la felicidad para los indios y todos los otros grupos humanos.

Para Manuel Castro, de la ECUARUNARI (la organización de los indígenas KICHWAS del Ecuador), *la noción implica la convivencia comunitaria, la igualdad social, la equidad, la reciprocidad, la solidaridad, la justicia, la paz*. Supone una relación armónica entre la humanidad y la madre tierra, gracias a la puesta en práctica del calendario ancestral y de su cosmovisión, en particular frente al padre sol y la madre luna. Este autor insiste en que el “buen vivir” trata de valores culturales específicos, de una ciencia y técnicas ancestrales. Por su parte, Josef Esterman, como Eduardo Gudynas hablan de una “ética cósmica”. (Houtart, 2011).

Alberto Acosta, economista de izquierda, ex-presidente de la Asamblea Constituyente, escribe que la adopción del *Sumak Kawsay* en el pensamiento político del Ecuador, significa *“una demostración que sí se puede abrir la puerta a la construcción de una sociedad democrática, en tanto acoge las propuestas de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de amplios segmentos de la población, y, simultáneamente, se proyecta con fuerza en los debates de transformación que se desarrollan en el mundo”*¹¹.

¹¹ (Acosta, El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi, 2010, págs. 235-240)

Acosta también ha manifestado que el concepto de *Sumak Kawsay* “tiene que ver con una serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales”. Por otra parte, Magdalena León desde una perspectiva feminista, introdujo el concepto de “economía del cuidado humano” como expresión del *Sumak Kawsay*, porque “recupera la idea de la vida como eje y categoría central de la economía” (FEDAEPS, 2010).

Si se pasa a la noción de *Suma Qamaña* de los Aymaras de Bolivia, se puede citar también a varios autores. David Choquehuanca refiere la oposición entre “vivir bien” y “vivir mejor”, lo que, por afán de consumir siempre más, provocó las desviaciones del sistema capitalista. Por el contrario, el *Suma Qamaña* significa la complementariedad social, rechazando la exclusión y la discriminación y buscando la armonía de la humanidad con la “Madre Tierra”, respetando las leyes de la naturaleza. Todo esto constituye una cultura de la vida, en oposición a la cultura de la muerte (Choquehuanca, 2010).

El principal teórico del *Suma Qamaña* es sin duda el antropólogo Xabier Abo, s.j., para quien esto significa “convivir bien” (y no vivir mejor que los otros). No se trata solamente de bienes materiales, sino también espirituales. Se debe primero satisfacer las necesidades locales, en convivencia con la Madre Tierra y en reciprocidad y afecto con los demás. “El Vivir Bien implica el acceso y disfrute de los bienes materiales en armonía con la naturaleza y las personas. Es la dimensión humana de la realización afectiva y espiritual. Las personas no viven aisladas, sino en familia y en un entorno social y de la naturaleza.

La propuesta para el Buen Vivir plantea un desarrollo humano sustentable para el país por la vía de la desconcentración y descentralización. Con este fin se considera la creación de nodos, que son territorios que pueden ser potenciados para generar un modelo poli céntrico y equitativo (Senplades, 2011).

Para alcanzar el Buen Vivir el Estado asumió desde la aprobación de la Constitución de la República del 2008, el defender el derecho de la población, a vivir en un contexto saludable y respetando los derechos de la naturaleza.

Las acepciones y definiciones del Buen Vivir o Vivir bien, que se lo traduce del quichua Sumaq Kawsay y del aymara Suma Qamaña, también ha sido retomado por los dirigentes indígenas centroamericanos bajo el concepto ancestral de “Balu Wala” de la lengua kuna de Panamá (recuperado no solo como concepto sino como un instrumento metodológico que les ha permitido formular y proponer el Plan Indígena de Desarrollo Comunitario (PIDCO) para llevarlo a la práctica y encaminarse al buen vivir en cada uno de los siete países de Centroamérica, a través de los Consejos Nacionales miembros del CICA (Consejo Indígena de Centroamérica) lo que evidentemente denota un gran interés por este principio no solo en Sudamérica sino en Centroamérica ¹².

Entre las características del Sumak Kawsay, Suma Qamaña, se destaca el ser uno de los grandes “principios ético-morales de la sociedad plural” una de las principales expresiones con que actualmente se busca construir es “vivir bien”, contrapuesto a “vivir mejor” en el proceso constituyente de Ecuador y también de Bolivia, introduciendo incluso en el solemne Preámbulo de la Constitución promulgada en octubre del 2008 y febrero del 2009 respectivamente, enumerando las virtudes de la nueva Latinoamérica, entre las que destacan el respeto, igualdad entre todos, solidaridad, armonía, equidad, etc., y concluye. “donde predomine la búsqueda del vivir bien”, en este caso sistematizando las ideas relacionadas y derivadas del Sumak Kawsay¹³.

Desde esta perspectiva, en el Ecuador, una vez redactada la Constitución de Montecristi, el presidente de la Asamblea Constituyente, Econ. Alberto Acosta, en un interesante análisis del concepto del Buen Vivir, expresa lo siguiente: “el Buen Vivir se proyecta como medio e incluso como un fin para dar paso a cambios estructurales”¹⁴, esto sumado a las ponencias más representativas como las recogidas en el Foro Internacional “Los nuevos retos de América Latina: socialismo y Sumak Kawsay” organizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y del Ministerio

¹² (Félix, Reflexiones sobre el Buen Vivir o Vivir Bien (Suma Qamaña; Sumak Kawsay, Balu Wala), 2009)

¹³ (Albó, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) - Bolivia Suma Qamaña, 2009)

¹⁴ Acosta Alberto, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDISEI, “Buen Vivir en el camino del post-desarrollo, Una lectura desde la Constitución de Montecristi”, POLICY PAPER 9, 2010, (p.01-43)

Coordinador de la Política (MCP), en el que se lo enfocó como una necesidad de superar los riesgos de la explotación capitalista, mediante el compromiso constitucional del Sumak Kawsay - el Buen Vivir, como un nuevo paradigma de desarrollo en América Latina, construyendo la sociedad del Buen Vivir, viviendo a plenitud, integrando todas sus dimensiones, convirtiéndolo en un proyecto emancipatorio post capitalista, bajo el entendimiento que el capitalismo ya no es reformable y que la mayoría de los ecuatorianos apostó por esta nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, establecida en la Constitución de la República (**Constituyente, 2008**) para alcanzar el Buen Vivir, Sumak Kawsay¹⁵.

El vocablo “desarrollo” denota un concepto que tiene “completud”¹⁶, no necesita nada más para su cabal entendimiento. Habría que contradecir a Bateson diciendo: “el nombre es la cosa nombrada”, para agregar a continuación que todos los adjetivos que suelen acompañar al sustantivo no hacen sino crear redundancias. En efecto, como se lo puede observar enseguida, el desarrollo no puede ser sino local, de igual modo que no puede ser sino “humano”, o “sustentable”, o “endógeno”, o lo que se quiera, porque de otro modo ¿qué entequeia sería?, no es del caso repetir largos argumentos que se han dado para avalar tales afirmaciones; estas tautologías probablemente tienen su origen en la creciente necesidad de separar aguas entre las nociones de “crecimiento” y de “desarrollo” (Boisier, 2003), o a lo sumo, sirven para marcar un énfasis, no para hacer diferenciación. (**Boisier, 2005**).

Vásquez Barquero (**Barquero, 2002**), define al Desarrollo Local Endógeno como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del nivel de vida de la localidad, cuyas principales características son:

- Flexibilidad de las organizaciones productivas locales frente a las formas rígidas de las grandes organizaciones.
- La diversidad se opone a la uniformidad.
- La acción estratégica de los agentes frente al equilibrio económico

¹⁵ (SENPLADES, Los Nuevos Retos de América Latina, Socialismo y Sumak Kawsay , 2010)

¹⁶ “Completud” pareciera ser un sacrilegio lingüístico. Si Octavio Paz usa esta palabra cuando dice: “somos seres incompletos y el deseo amoroso es perpetua sed de ‘completud’” (Paz, 1993, p. 41), todos los simples mortales están autorizados a usarla

Este proceso de crecimiento se introdujo en Latinoamérica en los primeros años del gobierno del Comandante Hugo Chávez Frías en la República Bolivariana de Venezuela, con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica conforme lo establece el preámbulo de la Constitución de este país, concluyendo que todo Desarrollo Endógeno, sea regional y/o nacional, se enraíza y tiene que realizarse en proyectos de desarrollo local, mediante la conformación de núcleos de desarrollo endógeno.

Estos procesos fueron replicados por países de la región entre los que destacan Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay, implementándose como principio rector el del Buen Vivir o del Sumak Kawsay.

1.5. Cultura e Interculturalidad

La cultura en los actuales momentos se ha constituido como "el tema de nuestro tiempo". Los alemanes, que han tenido una mayor sensibilidad frente a ella, tienden a identificarla como una determinada "visión del mundo" (*Weltanschauung*). Podría definirse como el conjunto de ideas, valores, percepciones, actitudes y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas en una sociedad y época determinadas (**Tomassini, 2000**). El hecho que la organización de la economía privilegie la protección social y la intervención del Estado (enfoque llamado hoy socialdemócrata) o casi exclusivamente el papel del mercado y del sector privado (enfoque neoliberal) depende, en última instancia, de una visión cultural.

Lo más central de una cultura es el concepto de valor. Los valores son las ideas en acción y ellos modelan las actitudes y comportamiento de las instituciones y personas. Por lo tanto, como el mundo de los valores es el campo de la ética, ésta coincide o está en el centro de la sensibilidad cultural.

Es el *ethos* más que el *logos* -más los valores que el conocimiento- lo que configura una cultura. De ahí la estrecha vinculación entre ésta y la ética. Toda visión ética del desarrollo es inseparable de la preocupación por los temas culturales, es decir, valóricos. El valor es una noción o figura de lo deseable. Se distingue de la realidad, que es su origen y también su referente, en cuanto tiende a conducirla hacia un

estado de cosas preferible. La ontología gira en torno a lo que es, y la axiología, a nuestras preferencias. No es extraño que la reflexión sobre la cultura o los valores se haya desarrollado explícitamente, desde fines del siglo pasado, en economías cada vez más fuertemente basadas en el mercado y el dinero, como una manera de corregir o completar su neutralidad valórica.

Los valores configuran un mundo simbólico. Son símbolos que encarnan nuestras preferencias, prefiguran lo que es deseable, y permiten la comunicación interpersonal y social. No sirven para efectuar una descripción de las cosas sino para asignarles relevancia y significado. No apuntan a dimensiones cuantitativas sino, cualitativas. Se expresan en el ámbito del sentido, del lenguaje y del diálogo. Ese es el ámbito de la interpersonalidad y de la diferencia, en que cada relación o cada cosa, tienen un significado e importancia distintos, a diferencia del dinero que es el medio universal, intercambiable y neutral de efectuar transacciones en el mercado (**Simmel, 1900**).

Es interesante observar que los temas culturales o valóricos, que tuvieron gran importancia durante la primera mitad del presente siglo, agitado por fuertes turbulencias espirituales, ideológicas o militares, fueron silenciados a partir de la posguerra debido, por una parte, al desafío de preservar la intangibilidad de los valores del mundo libre tal como habían sido difundidos por los Estados Unidos frente a la amenaza del campo socialista y, por la otra, por la exitosa expansión de las economías de mercado hasta los años setenta. Ambos factores contribuyeron a crear en el mundo capitalista un clima de autocomplacencia que congeló el debate en torno a opciones valóricas. Este debate renace con los movimientos contraculturales que se extienden por Europa y los Estados Unidos a partir de 1968 desde Praga y París hasta Woodstock y Tlatelolco¹⁷.

Hoy existe un reconocimiento generalizado acerca de la actualidad de este debate, no obstante la circulación de algunas interpretaciones equivocadas. Una de ellas se expresa en la pretensión que la historia -y las opciones valóricas habrían sido clausuradas por el definitivo triunfo del mercado sobre cualquier otro tipo de modelo

¹⁷ Matanza perpetrada el 2 de octubre de 1968 por orden del gobierno mexicano en la Plaza de las Tres Culturas.

de desarrollo económico (**Fukuyma, 1995**). Otra interpretación muy popular es que el poder habría dejado de basarse exclusivamente en las armas, los negocios la política para reconstituirse alrededor de las culturas o civilizaciones que hoy coexisten, luchan o compiten. En esa interpretación la cultura es apreciada en términos de recursos de poder y fuente de conflictos futuros (enfoque tradicional) en lugar de ser entendida como un conjunto de símbolos que dan valor y significados a la vida individual y social (**Huntington, 1996**).

La transversalización de la interculturalidad como principio orientador del Estado ecuatoriano es todavía una de las deudas pendientes en los últimos años, la interculturalidad se vincula con el campo de la salud, en el que la Constitución exige el respeto al principio de interculturalidad en la provisión de servicios (Art. 32 CRE). En el campo de la educación, en el que la interculturalidad marca el proceso educativo. No solo se debe asegurar, como manda la Constitución (Art. 343 CRE), que se incluya en los currículos de estudio la enseñanza de al menos una lengua ancestral, sino también que los contenidos curriculares reflejen la diversidad de saberes e historias de nuestro país y del mundo. En el marco de la economía, el cambio de patrones de comportamiento deberá romper con la herencia neoliberal del individualismo y la competencia para construir hábitos y modos de producción, regidos por principios de solidaridad, reciprocidad y cooperación, construyendo así un sistema económico social solidario (Art. 283 CRE).¹⁸

Por otro lado, se precisa fortalecer la cooperación intersectorial para llevar adelante la política de creación cultural. La producción artística y la generación de industrias culturales no pueden potenciarse solamente por medio de la institución rectora de la cultura: se requiere la participación activa de las instituciones rectoras de los sectores de industrias, producción, economía popular y solidaria, turismo y talento humano. La interculturalidad y plurinacionalidad tienen como horizonte la construcción de una sociedad incluyente, y el sistema comunero no puede estar excluido de esta consigna, respetando la diversidad y la complementariedad para el bienestar individual y colectivo del país. Se busca conseguir o encontrar las condiciones materiales necesarias y simbólicas que permitan a los comuneros vivir en diversidad

¹⁸ (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

e igualdad de derechos, avanzando en la construcción del Estado plurinacional con sus implicaciones territoriales comunales, institucionales, culturales y políticas.

Si bien es cierto han existido avances en plurinacionalidad e interculturalidad, sin embargo quedan importantes retos por asumir; en lo que corresponde a los que se han dado en la titulación de tierras ancestrales, se puede observar que en el marco del Plan de Tierras¹⁹, a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP), se han legalizado hasta el momento 404.554,26 hectáreas de territorios ancestrales, de las cuales alrededor de un 92,6% corresponde a territorios ancestrales de la Amazonia centro sur (nacionalidades achuar, kichwa de Pastaza, sapara y shuar). El 4,9% corresponde a territorios kichwa de Napo, y la diferencia a territorios indígenas en la costa, que representan el 2,42% del total (MAGAP, 2014), evidenciándose un bajo nivel de participación en este proyecto por parte de las comunas de la costa.

La Interculturalidad va mucho más allá de la coexistencia o el dialogo de culturas, es una relación sostenida entre ellas, es una búsqueda expresa de superación de prejuicios del racismo, de las desigualdades y las asimetrías que caracterizan al Ecuador, bajo condiciones de respeto, igualdad y desarrollo de espacios comunes, en este caso las comunas.

Una sociedad intercultural es aquella donde se da un producto dinámico, sostenido y permanente de relación, comunicación y aprendizaje mutuo, dándose un esfuerzo colectivo y consiente por desarrollar las potencialidades de las personas (comuneros) y grupos (Comunas) que tienen diferencias culturales, sobre una base de respeto y creatividad, dejando a un lado el desprecio, etnocentrismo²⁰, explotación económica y desigualdad social que pese a los esfuerzos del Estado, todavía subsisten en ciertos sectores del Ecuador.

¹⁹ Iniciativa del gobierno, comenzó en 2010 y la impulsó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) busca desarrollar un nuevo modelo rural basado en la economía social solidaria, que garantice la soberanía alimentaria.- (Telégrafo, 2012)

²⁰ El etnocentrismo puede ser definido como un ensimismamiento a nivel cultural que dificultaría gravemente la apertura de una comunidad hacia otras personas por el mero hecho de pertenecer a una cultura diferente. (Masota & García-Montoto, 2003)

La interculturalidad en la Constitución de la República, se visualiza al declararse a nuestro país como un Estado intercultural y plurinacional, en consecuencia se garantiza la convivencia de las nacionalidades y pueblos con raíces ancestrales, reconociendo las diferentes sabidurías ancestrales, y se compromete con la lucha social y la liberación de toda forma de dominación y colonialismo.

A partir de estos principios se busca construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para lograr alcanzar los Derechos del Buen Vivir o llamados también del Sumak Kawsay. La interculturalidad no es tolerarse mutuamente sino construir puentes de relación e instituciones que garanticen la diversidad, también la interrelación creativa, que se fundamenta en no solo reconocer al otro, sino también entender que la relación enriquece a todo el conglomerado social, creando un espacio no solo de contacto, sino de generación una nueva realidad en común, todos deben ser tratados con la misma equidad, igualdad y respeto, ya que al existir diferentes culturas en nuestro país todos somos iguales.

1.6. Ciudadanía, Participación y Organización del Poder.

Con la expansión de Roma y la extensión de la ciudadanía a otros pueblos, etnias, religiones, formas de vida, la ciudadanía pierde su vinculación con lo cotidiano y se hace más heterogénea, otras identidades que emanan del trabajo, los negocios, el arte, la amistad, y otras relaciones sociales adquieren importancia y la ciudadanía pasa a tener importancia formal como estatuto legal. El ciudadano es protegido por la ley más que ser un activo participante en su elaboración o aplicación, es un detentador de derechos y títulos, más que un miembro activo de la comunidad política.

En la edad moderna la teoría del estado soberano, levanta y recupera la importancia del estatus legal que confiere la ciudadanía, en cuanto asegura protección de parte de la autoridad y otorga el gozo de las libertades privadas, perdiendo primacía su concreción en el espacio político y el derecho implícito a ocupar los cargos públicos. La existencia de la comunidad política es una condición necesaria para la convivencia, pero es externa al espacio donde se desenvuelve la sustancia de la vida.

Los teóricos comunitarios y después los jacobinos, según Walzer, pretenden volver a la actividad pública como el lugar prioritario donde deben lograr el bienestar los ciudadanos, porque esto permite que la búsqueda del bienestar refuerce las estructuras de responsabilidad cívica. Asumir el rol del ciudadano implica un compromiso activo con la vida política. La ciudadanía es un deber universal, la actividad política tiene un carácter enfáticamente positivo. (Walzer, 1997)

En la actualidad la comunidad política de pertenencia aparece como marco exterior, un cuerpo diversificado donde los miembros están involucrados en otras relaciones y donde se mezcla apertura e inclusión. La actividad política, la elaboración y aplicación de las leyes y la administración, se han constituido en un asunto de profesionales de la política y el quehacer cotidiano del ciudadano se desenvuelve en otras profesiones. No obstante, la ciudadanía no es enteramente pasiva, ya que involucra al menos cada cierto tiempo, una actividad política de los ciudadanos.

Rodrigo Baño sostiene que la noción de “participación ciudadana” es relativamente reciente y carece de una definición precisa, llegando a plantear dudas acerca de la utilidad de tal término. Normalmente se llama participación ciudadana a una “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”, con lo cual se involucra, bajo ese término, a una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, con diversidad de funciones, así como de modalidades y medios. (Noé, 1998).

Marcela Noé en relación a participación ciudadana destaca: La noción de participación ciudadana alude, en términos generales a una relación entre estado y sociedad, sin embargo esta tiene matices, según si se enfatiza la participación en el estado o la participación en la sociedad civil en cuanto espacio público (Noé, 1998).

Es en esta relación social entre los individuos y su participación, donde aparecen las organizaciones sociales, las mismas que en las últimas décadas, emergen como un actor clave en el marco de las transformaciones del Estado y de los procesos de globalización. Esto se ha manifestado en organizaciones cada vez más heterogéneas y complejas, que expresan pertenencias sociales, políticas, culturales e ideológicas diversas; a su vez, se han debilitado las formas de cohesión tradicionales de los

partidos políticos y los sindicatos, así como también el mecanismo de inclusión social del Estado de Bienestar (Español) y el Buen Vivir latinoamericano.

En este marco, la cuestión social está signada por la exclusión, y por la emergencia de grupos de desempleados, redes sociales, ONGs y piqueteros, que inciden en la construcción del espacio público y en la orientación de las políticas públicas. Conceptos como “pueblo”, “grupos sociales” y “sociedad civil” son explicados por Sergio De Piero como construcciones sociales de cada época y cuyo contenido es la solidaridad, los espacios compartidos y la identidad. Su propósito es muy ambicioso, ya que logra realizar un mapeo de todo el escenario social reflejando las tensiones y la dinámica de la sociedad (Piero, 2005).

1.7. La territorialidad.

En relación a los términos de “propiedad cooperativa, asociativa y comunitaria”, la Profesora Elinor Ostrom²¹ en su libro denominado EL GOBIERNO DE LOS BIENES COMUNES (OSTROM, 1990) describe que la evolución de las instituciones de acción colectiva de acuerdo a la historia y la ecología de muchos de los países de habla hispana en los que se encuentra Ecuador, existen diversos recursos de uso común (RUC) e instituciones de propiedad comunal los cuales revisten de gran importancia. En México, por ejemplo, las instituciones de propiedad comunitaria desempeñan un papel de capital importancia en el manejo contemporáneo de los recursos naturales (actualmente más de 75% de los bosques en México son posesión de miles de ejidos y comunidades indígenas. Bray, 1991; Carabias et al., 1994).

Alcorn y Toledo (1998) se refieren a las instituciones de propiedad comunal como el almacén de tenencia (de la tierra) y enfatizan la importancia de su articulación con el sistema legal que les ha dado reconocimiento formal. Rivera (1998) examinó recientemente la forma en que las "acequias" (sistemas de irrigación organizados por los campesinos), tradición compartida en el suroeste de los Estados Unidos, continúa

²¹(1933–2012) Distinguida Profesora de la Universidad de Indiana, Bloomington Arthur F. Bentley, profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de Indiana, B.A. (con honores), Ciencias Políticas, UCLA, 1954 MA, Ciencias Políticas, UCLA, 1962, Ph.D., Ciencias Políticas, UCLA, 1965.- (<http://www.indiana.edu>, 2013)

siendo un patrón importante en la vida moderna de los estados de Colorado y Nuevo México. Conviene estudiar, comparar y contrastar el manejo de los recursos de uso común por parte de esas instituciones de propiedad colectiva (Merino, 1997; Toledo, 1991; Chapela, 1994; Sarukhán y Larson, en prensa), a fin de establecer los paralelismos que el uso el tratamiento que le dan los sectores público y privado; incluso, la ciudadanía civil y urbanizada a estos territorios comunitarios.

La teoría convencional de los recursos de uso común, que se critica en *Governing the Commons*²², es aún aceptada por muchos académicos y se utiliza como fundamento de políticas públicas; supone que los individuos que se enfrentan a un dilema, debido a las externalidades creadas por sus propias acciones, generarán estimaciones estrechas que los conducirán a dañarse a sí mismos y a otros sin encontrar formas de cooperación entre sí para evitar el problema.

En relación a la territorialidad su concepto aparece en el vértice de conjunción de múltiples disciplinas de las Ciencias Sociales e incluso de las Naturales. Se ha indagado en las raíces de la territorialidad desde la Geografía, la Biología, la Psicología, la Antropología, la Ciencia Política, la Sociología, la Historia, etc. Desde la perspectiva de la relación entre territorialidad y especie humana se podría clasificar prácticamente todos los estudios realizados en dos grandes categorías: los que consideran que la territorialidad humana es distinta de la territorialidad animal y los que consideran que son fundamentalmente el mismo fenómeno. Para estos últimos, la territorialidad humana es una compulsión instintiva que el hombre como todo ser animado posee para defender el territorio que habita (Ardrey, 1966; Malmberg, 1980); mientras que para los primeros se trata más bien de una característica cultural especial de los seres humanos, que se acrecienta en las sociedades más complejas –especialmente las dotadas de Estado– (Soja, 1971; Alland, 1972; Sack, 1986). Evidentemente, unos intentan naturalizar la territorialidad y los otros la consideran un hecho cultural. La territorialidad constituye uno de los principios centrales de la teoría etológica, que constituye el paradigma del tratamiento naturalista de la misma (véase Lorenz, 1966). Se parte de la

²²Uno de los libros más sugerentes que se han escrito sobre la propiedad comunal, las instituciones económicas o la cooperación entre los hombres, Elinor Ostrom (1990) se sirvió de una amplia muestra de casos locales con objeto de obtener información empírica en la que basar su teoría sobre las condiciones para el éxito de la acción colectiva. (GARRIDO, 2011).

consideración que la territorialidad es una parte innata de la conducta animal: todos los animales tenderían a mantener territorios fijos y espacios individuales, estableciendo límites y excluyendo o admitiendo en los territorios así fijados a quien ellos quisieran. Se trataría entonces de una conducta puramente instintiva, y el hombre, en tanto que animal, participaría de esa conducta.

Así, los etólogos (por ejemplo, Ardrey, 1966) opinan que el instinto es una explicación posible de la tendencia humana manifiesta a poseer, defender y organizar políticamente una área geográfica delimitada. Arguyen que la posesión y la identificación con un territorio constituyen prerequisites para la satisfacción de necesidades básicas de la gente, tales como seguridad (que permite superar la ansiedad), estímulo (que vence el tedio) y, sobre todo, identidad (que anula el anonimato). (Carou, 2001).

1.8. Sistema de Economía Popular y Solidaria.

La participación ciudadana organizada se constituye en un factor importante dentro del sistema popular y solidario; el mismo que potencializa de manera creativa y con capacidad de respuesta autónoma, generando fórmulas para solucionar problemas inmediatos y vitales. Los productos que resultan, contienen y proyectan valor agregado extraído y expuesto como soporte cultural.

Coraggio, al referirse a la Economía Popular nos dice: "...debido a que tales potencialidades se encuentran dispersas y atomizadas, uno de los desafíos es que los sectores populares logren dar organicidad a sus actividades a través de la materialización de un proyecto común que pueda fortalecerse y confrontarse con los otros sectores de la economía global..." (Coraggio, 1995) he allí el gran desafío del sistema comunero en cuanto a la aplicación del sistema de Economía Popular y Solidaria en sus territorios.

Teniendo como referencia a los movimientos de resistencia a las políticas neoliberales de desapropiación de las tierras agrícolas colectivizadas durante la Revolución Sandinista, el nicaragüense Orlando Núñez afirma: "...que la economía popular está integrada por el conjunto de pobres y desempleados, trabajadores

individuales, cooperativizados, asociados o agrupados en otras redes, y también por los obreros del campo y de la ciudad que se identifican bajo un proyecto común, de desarrollo nacional, alternativo al capitalista.

En este sentido, denomina “economía popular, asociativa y autogestionaria...” a las actividades económicas que se insertan en el ámbito de la producción mercantil y cuyos trabajadores se orientan por una estrategia asociativa y autogestionaria, para enfrentar a la lógica excluyente del capitalismo y al mismo tiempo, cimentar las bases de un proyecto de emancipación de los sectores populares. Considera que “el proyecto asociativo y autogestionario de la actual economía popular no excluye cualquier experiencia cooperativista en marcha o por venir” (Núñez, 1995).

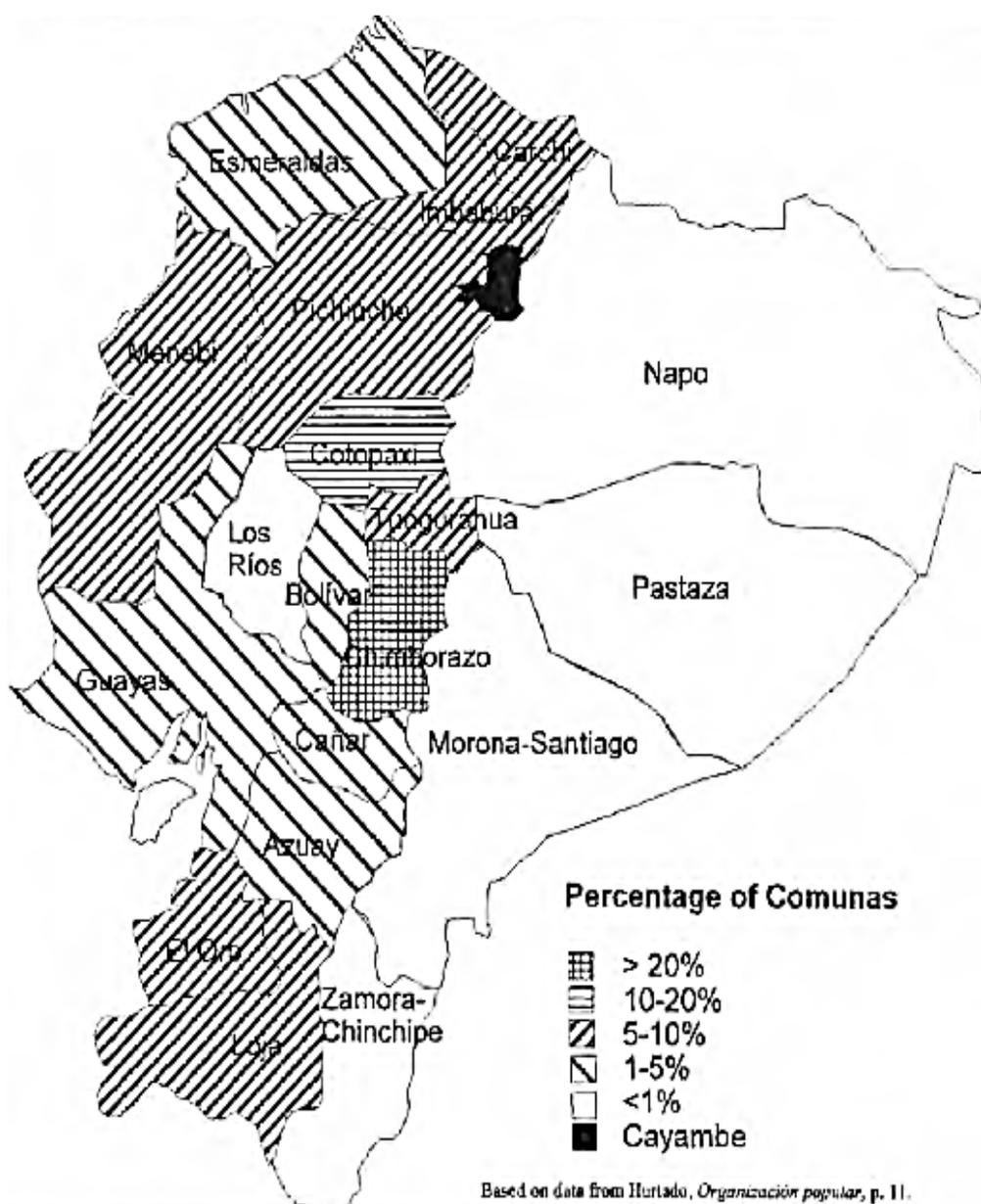
La economía popular y solidaria, se constituye en base social y económica en nuestro país, por ser el mayor empleador y contar con millones de socios. La economía popular y solidaria empleó en el 2009 el 64% de los ocupados a nivel nacional²³. Un sistema económico que privilegia al ser humano sobre el capital es posible.

Los objetivos de la Economía Popular y Solidaria, promueven la transición de las formas de organización de la economía popular a la economía solidaria en sus diferentes sectores, articulando las formas de organización para fortalecer y dinamizar los procesos de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo de bienes y servicios, consolidando a los actores de la economía popular y solidaria en sujetos sociales-económicos-políticos que impulsen procesos de desarrollo endógeno, articulados al Plan Nacional de Desarrollo; propendiendo a que la economía solidaria aporte a la consolidación del sistema económico social y solidario y del nuevo régimen de desarrollo, en donde el trabajo sea un eje articulador de la sociedad.

²³ (MIES, Agenda de la Revolución de la economía popular y solidaria 2011-2013, 2014).

CAPÍTULO II.

2. FACTORES JURÍDICOS DE LA INCONSISTENCIA ENTRE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS Y LA CONSTITUCIÓN 2008.



*Mapa de comunas en el Ecuador*²⁴ (BECKER, 1999)

²⁴ Este trabajo fue presentado en la reunión de la Asociación del Medio Oeste 1997 de Estudios Latinoamericanos (malas) en St. Louis, Missouri, 30 octubre-1 noviembre 1997, y el 49º Congreso Internacional de Americanistas, Quito, Ecuador, julio 7-11, 1997, Academy of American Franciscan History.

Con el nacimiento de la República del Ecuador en 1830, mediante su primera Constitución en el Art. 2 se consideró que “el Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia, para formar una sola Nación con el nombre República de Colombia.” (MRREE, 2015) Como territorio del naciente Estado Republicano tal como lo establecía el Art. 53 de su Carta Magna que establecía: “El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador; cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito, por disposición del Gobierno será regido por un corregidor; y las parroquias, por tenientes. Una ley especial organizará el régimen interior del Estado y designará las atribuciones de los funcionarios.

La autoridad civil y militar de los departamentos y provincias jamás estará unida, en una sola mano”. Es importante destacar que en la naciente República del Ecuador, no se consideró los asentamientos indígenas, afros y pueblos montubios que poblaban y pueblan su territorio hasta la actualidad, constituyéndose una forma de discriminación histórica, desde su fundación como República a los pueblos aborígenes de lo que sería el Ecuador. Situación que hasta la actualidad se evidencia frente a los altos índices de exclusión y pobreza que viven, justamente, los habitantes de los sectores donde se asientan estos pueblos y nacionalidades que se administran y organizan bajo la figura de Comunas y sus respectivos cabildos; y que las leyes promulgadas por los Gobiernos Nacionales históricamente normaron y regularon la ocupación de las tierras “baldías”, esto es, de propiedad del Estado, las mismas que, paulatinamente, fueron ocupadas por terratenientes, agroexportadores, hacendados, militares, burócratas y hasta por ciertas comunidades religiosas.

Con la consolidación del Estado Oligárquico Terrateniente en el Ecuador, como lo indica en relación a la producción de la tierra en especial al cacao, el historiador Ayala Mora indica que “Las plantaciones funcionaban a base del trabajo asalariado de grupos de jornaleros, y de redentores, jefes de familia que cultivaban la fruta en tierras del latifundista y le entregaban sus cosechas de cacao en pago de una deuda.” (Ayala, 2008), manteniendo el “status quo” de quienes fundaron la República, mediante la dirección política y por ende la emisión de cuerpos normativos que les

garanticen la propiedad de la tierra, que, en un estado eminentemente agrícola como el Ecuador, era sinónimo de poder económico. En esta etapa se destaca el Decreto emitido el 7 de noviembre de 1873 sobre la nueva ley de tierras baldías (Dr. Gabriel García Moreno), el mismo que señalaba que el Poder Ejecutivo puede enajenar todas las tierras baldías, incluso las de particulares que estuvieren incultas por 30 años o más y que no fueran tierras de páramo o pantano. Tales tierras se venderían a 3 centavos los 10m², cuando estuvieren bajo los 400 metros sobre el nivel del mar; a 2 centavos los 10m² entre 400 y 1.200 metros sobre el nivel del mar; a 1 centavo los 10m² entre 1200 y 2000 metros sobre el nivel del mar; y a 1/2 centavo los 10m² de tierras ubicadas en la altura de más de 2000 metros sobre el nivel del mar.

Bajo estas condiciones en la sierra, la tradicional clase terrateniente, consideraba que era necesario proteger la agricultura y la industria, mediante una política aduanera severa, de la creciente presencia del capital internacional; surgiendo las contradicciones entre la burguesía comercial costeña y el latifundismo serrano (Liberales y Conservadores), que persisten hasta la actualidad pese a que convivieron mediante “alianzas” a lo largo de la vida republicana de nuestro país.

Con la Revolución Liberal, a fines del siglo XIX e inicios del XX se dan en nuestro país importantes transformaciones en la vida de la sociedad ecuatoriana, el crecimiento de las ciudades estuvo acompañado por la instalación de la luz eléctrica y la circulación de los primeros automóviles. Se importaron varios artefactos eléctricos y comenzaron a exhibirse las primeras películas. (Ayala, 2008). Con estos antecedentes aparece la Ley de Organización y Régimen de las Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, expedida mediante decreto supremo N0-142 del 30 de julio de 1937 y publicado en el registro oficial No.- 558 del 6 de agosto del mismo año; con la finalidad que, mediante su aplicación, se establezcan medidas destinadas a reconocer la institución comunal, y de facilitar el acceso a la tierra bajo la figura de tierras comunales para uso exclusivo de sus comuneros, en el desarrollo de actividades agrícolas y agropecuarias. La Ley de Comunas establecía un criterio general para incorporar agrupamientos de población que tuvieran un mínimo de 50 habitantes.

De este modo, comunidades, parcialidades, anejos y caseríos podían ser reconocidas con la figura de comuna, independientemente que tuvieran o no bienes comunales, quedando sujetas a las parroquias rurales, nivel más bajo de la división político administrativa. La ley no hace referencia en ningún lugar acerca de características étnicas de la población. Se definía también la formación de un Cabildo para la representación y un Presidente como la autoridad y representante de la comuna. En definitiva la Ley fue creada con el propósito de establecer y reconocer los derechos y obligaciones inherentes a las comunas, para su desarrollo y desenvolvimientos sociales; sin embargo no se ha adecuado a las innovaciones constitucionales vigentes, encontrándose inconsistencias con el actual régimen de desarrollo productivo, principios constitucionales, organización comunal, autonomía, Derechos Colectivos (Buen Vivir), Derechos de Participación, Derechos de Igualdad Formal, Igualdad Material y No Discriminación, Derechos de Consulta, Solución de Conflictos, tiempo de funciones del Cabildo, entre otras.

La Ley de Organización y régimen de las comunas fue expedido mediante decreto supremo N0- 142 del 30 de julio de 1937 y publicado en el registro oficial No.- 558 del 6 de agosto del mismo año; ley creada en la dictadura de Gil Alberto Enríquez Gallo en calidad de Jefe Supremo (**Georgetown, 2014**) y en el contexto socioeconómico y político que se vivía en el Ecuador. Ley fue creada con el propósito de establecer y reconocer los derechos y obligaciones inherentes a las comunas, para su desarrollo y desenvolvimientos sociales. Si bien es cierto esta ley aparece en 1937, previo a esto se dieron ciertos cambios en las constituciones que se emitieron una vez creada la República.

Previo a la expedición de la LORC, en la Constitución de 1929 algo se refería al tema tierras y su propiedad, en el literal 14 del Art. 151 de las Garantías fundamentales, se establecía lo siguiente:

14. El derecho de propiedad, con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales. En tal sentido, corresponde a la Ley determinar las obligaciones, limitaciones y servidumbres en favor de los intereses generales del Estado, del desenvolvimiento económico nacional y del bienestar y salubridad públicos. Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o sólo dispongan en cantidad

insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios. La privación de todo o parte de los bienes no podrá verificarse sino en virtud de fallo judicial definitivo o de expropiación, con la indemnización que corresponda en los términos y con los trámites que establezca la Ley. Corresponde al Estado el dominio de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. En el caso del Inciso anterior, el dominio del Estado es inalienable e imprescriptible, y sólo podrá concederse su usufructo a los particulares y a las sociedades civiles o comerciales, en los términos fijados en las leyes respectivas, con la condición que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los citados elementos. El Estado favorecerá el desarrollo de la pequeña propiedad. Todos gozan de la propiedad de sus descubrimientos, inventos y obras científicas, literarias y artísticas, en los términos prescritos por las leyes. Se prohíbe la confiscación de bienes. Las empresas o compañías nacionales o extranjeras que hubiesen adquirido o adquirieren concesiones en el territorio de la República, no podrán explotarlas sino con las limitaciones prescritas en las leyes y en las que, en cada caso, se establezcan en los respectivos contratos. Esto se refiere especialmente a los minerales y más sustancias de valor existentes en el subsuelo del país. En una extensión de cincuenta kilómetros distante de las fronteras, los extranjeros no podrán adquirir ni poseer, por ningún título, tierras, aguas, minas y combustibles, directa o indirectamente, ya sea individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, salvo el caso de autorización especial concedida por la Ley;

Así mismo, antes de la emisión de la LORC, y por tratarse de gobiernos militares, la administración pública se la generaba mediante Decreto, emitiéndose seis decretos. Destacándose los emitidos por el Gobierno del General Eloy Alfaro Delgado, los que a la postre sirvieron de fundamento para la LORC, bajo los principios de la Revolución Liberal y el Proyecto Nacional Mestizo, consolidándose el Estado Nacional en el Ecuador. Esto supuso, por una parte, un programa orientado a la integración económica de las regiones naturales mediante obras como el ferrocarril Guayaquil-Quito.

Por otra parte, el proyecto liberal trajo también la mayor transformación político-ideológica en la historia del país. El Estado consolidó su control sobre amplias esferas que estaban en manos de la Iglesia. La educación oficial, el Registro Civil, la regulación del contrato matrimonial, la beneficencia, etc., fueron violentamente arrebatadas de manos clericales y confiadas a una nueva burocracia secular. Del mismo modo, la Iglesia fue despojada de una buena parte de sus latifundios, mediante la Ley de manos muertas²⁵. (Ayala, 2008).

En total fueron 4 constituciones incluyendo la actual, en la que se ha pretendido garantizar los Derechos de las Comunas, sin embargo estas normas no se han visto operativizadas en las respectivas leyes secundarias. Sin embargo previo a la promulgación de estas normas constitucionales y al tratarse de gobiernos militares, se expidieron una decena de decretos presidenciales, en los que se procedió con el reparto de las tierras de carácter agrícola.

2.1. Constituciones previas a la formulación de la LORC

Bajo estas conceptualizaciones y teniendo como antecedente las visiones que como país establecieron quienes gobernaron y gobiernan al Ecuador, en relación al sistema “Comunas” se redactaron Constituciones con singulares disposiciones y que se detallan a continuación:

La Constitución de 1929; Art. 1 al referirse a la composición del Estado manifestaba: “La Nación Ecuatoriana se compone de los ecuatorianos reunidos bajo el imperio de la Ley” (Cancillería, 2014), en relación a la ciudadanía, se reputaba ciudadano aquel hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir, de acuerdo al Art. 13 de esta Constitución, excluyendo de esta manera a las comunas y pueblos ancestrales, conformados mayoritariamente por un porcentaje de población analfabeta, y que hasta la fecha arroja porcentajes muy marcados frente a otros sectores.

²⁵ **6 de noviembre de 1908:** Se expide la Ley de manos muertas, en donde se nacionalizan todos los bienes de la Iglesia. (<http://www.larevista.ec>, 2012)

El pueblo indígena mantiene el 28.6% y Afroecuatoriano 10.4% conforme el informe de etnicidad y analfabetismo emitido por el INEC (**Jarrin, 2013**) con esta disposición constitucional se vulneraba el derecho de ser considerado como ciudadano a quien por la propia república no podía acceder al Derecho de la Educación y que por ser iletrado no accedía a la ciudadanía ecuatoriana.

En 1938 se convoca a una nueva Asamblea Nacional Constituyente que un 2 de diciembre de ese mismo año dicta, la Décimo Cuarta Carta Política. La Convención reunida en Quito nombra como mandatario a Aurelio Mosquera Narváez, quien disuelve la constitución. Esta Carta Política fue aprobada, no llegó a ponerse en vigencia, teniendo una tendencia liberal, en este periodo gobernaron los presidentes Aurelio Mosquera Narváez y Carlos Arroyo del Río. (**Cancillería, 2014**).

Con la suscripción del polémico protocolo de Rio de Janeiro, en el que nuestro país perdió alrededor de 200.000 kilómetros cuadrados, la presidencia de Arroyo del Río estaba con baja credibilidad, lo que coadyuvó a su derrocamiento como presidente, bajo estas circunstancias tuvo que gobernar el Dr. José María Velasco Ibarra, quién fue proclamado un 10 de agosto, presidente del Ecuador, por una nueva Asamblea Nacional Constituyente, la cual el 6 de marzo de 1945 expide la Décimo Quinta Constitución. En esta constitución se establecieron importantes avances institucionales como la creación de la Contraloría General del Estado, la Comisión Legislativa Permanente, la Superintendencia de Bancos y el Tribunal de Garantías Constitucionales. La Constitución de 1945 tuvo una duración de un año, fue de tendencia liberal, en esta gobernó al Ecuador el Dr. José María Velasco Ibarra. (**Cancillería, 2014**).

El Art. 175 de dicha Constitución contrario a los Derechos Colectivos que poseen en la actualidad las Comunas en el Ecuador, disponía lo siguiente:

“...Artículo 175.- No hay en el Ecuador bienes inmuebles que sean a perpetuidad inalienables o indivisibles.

Tampoco habrá obligaciones que deban cumplirse a perpetuidad, ni obligaciones que no sean susceptibles de extinción por algún medio legal...”

Luego del autogolpe de Velasco Ibarra, en 1946, se convoca a una nueva Asamblea Nacional Constituyente, la cual vuelve a crear el cargo de Vicepresidente y el Tribunal Supremo Electoral. Una vez concluido el gobierno de Arosemena Tola, entro al poder Galo Plaza Lasso, bajo los parámetros constitucionales de la reciente Carta Magna, realizó el primer censo nacional de población y vivienda, esta Constitución se mantuvo 20 años, con una tendencia liberal, en esta gobernaron los presidentes Carlos Julio Arosemena Tola, Galo Plaza Lasso, Velasco Ibarra, Camilo Ponce Enríquez, Carlos Julio Arosemena Monroy y Clemente Yerovi Indaburu.

La Constitución de 1967 redactada en Quito con 260 artículos, se definía en el Art. 1 a la Nación Ecuatoriana para cumplir su destino histórico, se constituye en un Estado soberano, democrático y unitario. Su gobierno es republicano presidencial, y por tanto electivo, representativo, responsable y alternativo. **(Cancillería, 2014)**, bajo estos principios se reforma la Ley de Organización y Régimen de las Comunas el 9 de octubre de 1973, y por los decretos supremos N° 462 del 2 de mayo de 1974 y N° 1089 del 24 de diciembre de 1975, reformas que permitieron consolidar la organización de las comunas campesinas legalmente constituidas principalmente en los aspectos social y económico, en especial atención a la disposición constitucional de esa época que en el Art. 51 disponía:

“Artículo 51.- El Estado tiene el deber de corregir los defectos de la estructura agraria, a fin de lograr la justa distribución de la tierra, la más eficaz utilización del suelo, la expansión de la economía nacional y el mejoramiento de nivel de vida del campesino. Con tal objeto promoverá y ejecutará planes de reforma agraria; estos conciliarán los intereses de la justicia social y el desarrollo económico del país, y eliminarán las formas precarias de tenencia de la tierra. El propietario de predios agrarios está obligado a explotarlos racionalmente y a asumir la responsabilidad y dirección personal de la explotación. La extensión máxima y la mínima de la propiedad agraria serán determinadas por la ley”. **(Cancillería, 2014).**

El 23 de septiembre de 1976 en que se codifica la Ley de organización y régimen de las comunas, por la comisión de legislación; publicado en el Registro Oficial N° 186 del 5 de octubre del mismo año. Codificación que recogió las reformas expedidas a la fecha, consistentes en el acceso de las tierras con vocación agrícola por parte de los

campesinos para mejorar sus condiciones de vida. Aparece el Ministerio de Agricultura y Ganadería como órgano regulador y controlador de las comunas y sus bienes comunales.

Entre 1963 y 1979 el país fue gobernado por regímenes militares (con intervalo del quinto y último Velasquismo entre 1968 y 1972, en 1970 se declaró dictador) y fue en ese período que se inició el auge petrolero. La Primera Ley de Reforma Agraria y Colonización que directamente incidió en la posesión de las tierras ancestrales, también vio la luz en esa época, el 11 de julio de 1964. El proyecto respondió al llamado de la Alianza Para el Progreso, liderada por Washington, EE.UU., y reunida en Punta del Este, Uruguay, ante el “peligro” que había desencadenado la revolución cubana. El principal temor de la Alianza era que el proceso de reforma agraria instalada en el país caribeño pudiera afectar al continente, en ese marco la Ley de Reforma Agraria de 1963 pretendía además la abolición de las relaciones no capitalistas (precarias) en el campo. La efervescencia y la creciente presión social para la aplicación de la mencionada ley de 1964 – protagonizada por campesinos de la costa y organizados en la FENOC-CEDOC, FTAL-FEI ACAL, ACAE, URCIMA, entre otras – lograron la expedición del Decreto Supremo 1001, sin duda uno de los puntos más destacables de aquel tibio proceso de reforma agraria. **(Yulán, 2014).**

El objetivo del decreto, expedido por el Dr. José María Velasco Ibarra el 15 diciembre de 1970, fue la eliminación del trabajo precario en el cultivo de arroz. Tres años más tarde, el 9 de octubre de 1973, se expidió la segunda Ley de Reforma Agraria con el objetivo de desarrollar las fuerzas productivas cuyo objetivo no era otro que desarrollar las fuerzas productivas que a su vez desencadenó con mucha fuerza un proceso de contrarreforma agraria, que criminalizó la lucha por la tierra, con la vigencia de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979.

El período fue caracterizado no solo por la presión de los campesinos sino también por procesos de contra reforma agraria. Legislaciones, reglamentos, decretos y disposiciones administrativas orientadas a entorpecer y frenar la reforma agraria integral exigida por el movimiento campesino ecuatoriano, impidió la modificación estructural de la propiedad de la tierra rústica en el país: constituida básicamente por grandes haciendas y latifundios.

Bajo estos parámetros en la Constitución Política del año 1979; Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 de 27 de Marzo de 1979, se introducen en el texto constitucional importantes avances en relación a los Derechos Colectivos y de las Comunas, destacan los siguientes:

“Art. 4.- El Estado ecuatoriano condena toda forma de colonialismo, neocolonialismo y de discriminación o segregación racial. Reconoce el derecho de los pueblos a liberarse de estos sistemas opresivos.”

“Art. 51.- El Estado garantiza la propiedad de la tierra, directa y eficazmente trabajada por su propietario. Debe crear la conveniente infraestructura para el fomento de la producción agropecuaria y estimular a la empresa agrícola. La política del Estado, en cuanto a reforma agraria y a la estructura de la propiedad en el sector rural, tiene como objetivos el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la redistribución de la riqueza y de los ingresos. Se proscribire el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se propenderá a la integración de unidades de producción y a concentrarlas mediante la eliminación del minifundio. Se estimula la producción comunitaria y cooperativa. Se organiza y fomenta la colonización, para ampliar la frontera agrícola y obtener el reasentamiento equilibrado de la población en el territorio nacional”.

Sin embargo, en otras disposiciones de la misma Constitución aparecen artículos contradictorios como el siguiente:

“Art. 9.- Los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domicilien en el Ecuador son considerados ecuatorianos por naturalización, sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los Estados correspondientes aplican un régimen de reciprocidad.”

Con las reformas contempladas en la Constitución Política de 1998 redactada en Riobamba con 284 artículos, publicado en el registro oficial N° 1 del 11 de agosto de 1998 y la expedición de la Ley de Desarrollo Agraria codificada publicada en el registro oficial N° 55 del 30 de abril de 1997, determinaron que la comisión de legislación y codificación realizara una nueva codificación de la ley en la que se recogiera los principios constitucionales que emanaban de la también llamada Constitución de Riobamba, que en entre otras disposiciones establecía las siguientes:

“Artículo 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.

“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:

- 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”.* (Legales, 2014).

2.2. Recorrido histórico-normativo previo a la expedición de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas

Para comprender la actitud estatal respecto de la colonización como antecedente previo a la expedición de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, es necesario analizar el carácter del Estado en términos de los intereses de clase que lo hegemonizan, factibilizando políticas y ejecutorias consecuentes con ellos, mediante la aplicación de Decretos y Leyes del Ejecutivo que a lo largo de la historia republicana del Ecuador han sobresalido (Moncada, 1973), entre los que se tienen los siguientes:

- El Decreto Ejecutivo del 7 de diciembre de 1849, del Gobierno del Crnel. Manuel Ascazubi, surgido del Movimiento Marxista que triunfa en 1845, intenta una planificación de las áreas sujetas a colonización, señalando que tales zonas son las circundantes a los caminos públicos Cuenca-Naranjal, Cañar – Yaguachi, Alausí – Yaguachi y Guaranda – Caracol. El mismo Decreto distingue dos tipos de colonos, a saber: Colonos propietarios y Colonos conciertos. Los primeros, se reclutan de entre los soldados y personas residentes en las ciudades, que desearan dedicarse a la actividad agrícola, quienes recibirán fincas de 1 a 2 caballerías. Los Colonos conciertos se reclutan de entre “los vagos y los

mendigos” y reciben 1/2 caballería, a condición que trabajen para los colonos propietarios, hasta que devenguen el valor de la tierra.

- El Decreto Ley de enajenación de Tierras Baldías, del 2 de octubre de 1865, en la Presidencia de Jerónimo Carrión, establecía que las Tierras Baldías estaban integradas por las tierras de propiedad del Estado, las que se las denominaba “propiamente baldías”; y por las tierras de resguardo, sujetas a uso común de las comunidades indígenas. Las tierras baldías propiamente dichas, normaba el Decreto, deberían entregarse por remate al mejor postor, dando preferencia a quienes las trabajan y a los propietarios de fincas cercanas.
- El Decreto Ejecutivo del 2 de mayo de 1868, en el gobierno del Dr. Javier Espinosa E. se vuelve a legislar sobre los colonos conciertos, ratificando en lo fundamental del Decreto, la obligatoriedad del trabajo de los conciertos en beneficio de los colonos propietarios, a pesar que ya se había eliminado el pago de la tierra mediante el Decreto del 9 de Diciembre de 1867.
- El Decreto Ejecutivo del 28 de Mayo de 1870, emitido en la presidencia del Dr. Gabriel García Moreno, el mismo que se refiere al Contrato de Construcción del ferrocarril Milagro-Ambato, suscrito entre el Señor Víctor Vazerque, a nombre de varios capitalistas europeos que financiarían la inversión, y el Gobierno Nacional; Decreto que establece que a cambio de las inversiones extranjeras en el ferrocarril señalado, el Gobierno ecuatoriano entrega tierras de colonización en el Oriente, desalojando las tribus no reducidas, a fin de entregarlas bajo la iniciativa de la Compañía a inmigrantes malayos, vengaleses, chinos y japoneses.
- El Decreto del 7 de Noviembre de 1873 sobre la Nueva Ley de Tierras Baldías expedido en el Gobierno del Dr. Luis Cordero Crespo, señala que el Poder Ejecutivo puede enajenar todas las tierras baldías, incluso las de particulares que estuvieren incultas por 30 años o más y que no fueran tierras de páramo o pantano. Tales tierras se venderían a 3 centavos los 10m², cuando estuvieren bajo los 400 metros sobre el nivel del mar; a 2 centavos los 10m² entre 400 y 1.200 metros sobre el nivel del mar; a 1 centavo los 10m² entre 1200 y 2000

metros sobre el nivel del mar; y a 1/2 centavo los 10m² de tierras ubicadas en la altura de más de 2000 metros sobre el nivel del mar.

- El 20 de febrero de 1896, el General Eloy Alfaro, Decreta el reconocimiento de la ampliación de las superficies territoriales de las plantaciones cacaoteras, en la Costa y de las haciendas serranas, a precios de 4 sucres por hectárea en el bajío y de 1 sucre por hectárea en los páramos, debiendo los compradores satisfacer los gastos de mensuración. Este Decreto perjudicó notablemente a los pequeños productores, quienes no pudieron probar “legalmente su propiedad y tenencia de la tierra” sujeta a la apropiación por parte de los terratenientes.
- Afianzada la Revolución Liberal (entre 1895 y 1912) y la puesta en marcha del Proyecto Nacional Mestizo, se mantiene un sostenido incremento de la exportación cacaotera y del comercio de importación trayendo consigo un proceso de acumulación cada vez más significativo de capital, al mismo tiempo que más estrechas vinculaciones con el mercado mundial. Se consolidó así el predominio de los sectores capitalistas dinámicos de la economía. Se definió el “Modelo primario agro exportador”, bajo cuya vigencia se mantuvo la regionalización del país, rearticulándose diversas formas de producción, desde las más tradicionales hasta las más modernas. Las relaciones de tipo salarial se ampliaron no solo en las ciudades, especialmente en Guayaquil, sino también en algunos espacios rurales. (Ayala, 2008).
- Con el predominio plutocrático (1912-1924) luego de la fase revolucionaria, la etapa 1912-1925 fue de predominio de la oligarquía liberal, pero al mismo tiempo se fueron incubando las condiciones que determinarían su caída. Primero se dio la revuelta en el medio rural de la Costa; luego, ya en los años veinte, estalló la agitación urbana, los sectores medios, que habían crecido con la burocracia y el comercio menor, pugnaron por participar en el poder. Las organizaciones obrero-artesanales, cuyo desarrollo a principios de siglo fue intenso, reivindicaban sus derechos. La guerra europea y fundamentalmente el triunfo de la Revolución soviética fueron el marco externo de influencia político-ideológica.

- El General Alberto Enríquez Gallo, en el corto lapso que gobernó al país como jefe supremo (1937-1938) llevó adelante políticas nacionalistas y expidió el Código del Trabajo y la Ley de Organización y Régimen de Comunas mediante decreto supremo N° 142 el 30 de julio de 1937 y publicado en el registro oficial N° 558 del 6 de agosto del mismo año, desde esa fecha la mencionada ley no ha tenido mayores cambios, más allá de la reforma del 9 de octubre de 1973, efectuada mediante los decretos supremos N° 462 del 2 de mayo de 1974 y N° 1089 del 24 de diciembre de 1975, reformas que permitieron consolidar la organización de las comunas campesinas legalmente constituidas principalmente en los aspectos social y económico y la codificación 2004- 04 (Suplemento del Registro Oficial 315, 16IV2004).

2.3. La Constitución del 2008 y el sistema Comunero Ecuatoriano.

La Constitución del 2008, redactada en Montecristi con 444 artículos, se destaca por generar un cambio en la forma de gestionar la política, estableciéndose más que un punto de llegada, uno de partida que abrió el espacio de acción política, otorgándole derechos completos (incluyendo los sociales y económicos) a todos los ciudadanos, y además, obliga al Estado a priorizar el pago de la deuda social por encima de cualquier otra obligación²⁶.

Nuestro país se constituye como un Estado intercultural y plurinacional conforme lo establece el Art. 1 de la Constitución de la República. La Constitución define al Ecuador como un “estado de derechos” siendo una innovación en la concepción que se tiene del estado, “No existe en el derecho constitucional comparado estado alguno que cualifique al estado como de derechos.” (Santamaría, 2011), la Carta Magna reconoce un sinnúmero de Derechos que propugnan el acceso al Buen Vivir o Sumak Kawsay.²⁷

El Art. 424 de la Constitución de la República, dispone que la Constitución “...es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico...”. La

²⁶ (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

²⁷ Sumak Kawsay es quichua ecuatoriano y expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena. José María Tortosa, Fundación Carolina-España, 2009.

legislación secundaria es el modo de operativizar los Derechos y Principios consagrados en la Carta Magna. El art. 1 del Código Civil Ecuatoriano define a la ley como: "...una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite..." (Legales, 2014).

La Constitución de la República, establece **dos tipos de leyes**, el Art. 133 las define de esta manera:

Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica". (Legales, 2014).

2.3.1. Los Derechos humanos, derechos colectivos y del Buen Vivir en la Constitución Ecuatoriana

El ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, son consagrados en el Art. 57 de la Constitución de la República y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El Ecuador, como Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, construye los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, sobre un concepto y visión del mundo nacido en las antiguas sociedades de la región de los Andes sudamericanos: el Buen Vivir es el Sumak Kawsay.

Partiendo de la visión del buen vivir y el desarrollo centrado en las personas, el modelo de cambio construido y trabajado desde el gobierno central en lo relacionado con una nueva política social, desde la visión de la recuperación del Estado y la institucionalidad del MIES ha implicado un cambio de enfoque, desde la inclusión como asistencia social hacia la inclusión y promoción, entendidas como la combinación de prestaciones, servicios y oportunidades de acceso a mecanismos de impulso y activación social y económica, dirigidos a la población en situación de pobreza y los grupos de atención prioritaria que se encuentran detallados en el art. 35 y siguientes de la Carta Magna. (Constituyente, 2008).

El concepto de buen vivir o *Sumak Kawsay* aparece como un sinnúmero de Derechos determinados en el capítulo segundo de la Constitución ecuatoriana de 2008 (Arts. 12 – 34), así mismo se innova en calidad de norma constitucional el Régimen del Buen Vivir como herramienta de desarrollo, tomando en ambos casos como referencia a la noción del “Vivir Bien” o “Buen Vivir” desde la visión de los pueblos indígenas para el resto de la sociedad, los mismos que se aplican mediante el Plan Nacional para el Buen Vivir. Se trata entonces de una idea central en la vida política del país, de ahí radica lo importante en analizar su contenido, su correspondencia eventual con la noción de “Bien Común de la Humanidad” y su aplicación en los territorios en los cuales se evidencia justamente lo contrario (pobreza y marginación) como las Comunas, incluso sus posibles aplicaciones en las prácticas internacionales. La pertinencia de esta referencia está reforzada por el conjunto de las crisis provocadas por el agotamiento del sistema capitalista. (Houtart, 2011).

La Constitución de la República prioriza la equidad social y territorial, promoviendo la concertación al tenor del Art. 275 *ibídem* que en su último inciso dispone: “*El Buen Vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza*”, adicionalmente, se consagra el rol de Estado como proveedor de servicios públicos y como garante que su provisión, pública o privada, responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad dispuestos en el Art. 314 de la Constitución de la República., así como las empresas públicas, elemento

trascendental en la recuperación de la institucionalidad de los sectores estratégicos del Estado.

Los Derechos del Buen Vivir consagrados en la Constitución de la República y que, en definitiva, deben estar transversalmente garantizados en las políticas públicas del Estado, se pueden aplicar en el sistema comunero, en este caso mediante el Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que debe incluir a todos los sectores en especial a los históricamente relegados, como lo son las comunas.

Al referirnos a los Derechos Colectivos reconocidos en la Constitución, se precisa reconocer el histórico proceso de exclusión, marginalidad y discriminación²⁸ en este caso de las Comunas, Comunidades y pueblos montubios, campesinos, afroecuatorianos e indígenas.

El Art. 10 de la Constitución de la República (**Constituyente, 2008**) le otorga a las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos la titularidad y el goce de los derechos garantizados en su contenido y en los instrumentos internacionales, incluso ubica a la naturaleza como sujeto de Derechos (Arts. 71 al 74), Derechos de Participación (Arts. 61 al 65), Derechos de Libertad (Arts. 66 al 70), Derechos de Protección (Arts. 75 al 82), a los que se suman los Derechos del Buen Vivir (agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, Cultura y Ciencia, Educación, Hábitat y vivienda, Salud, Trabajo y seguridad social-Arts. 12 al 60) los Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres. (**Constituyente, 2008**).

El Art. 57 de la Constitución de la República, expresamente reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con

²⁸ Sobre las cifras de la exclusión en Ecuador, con perspectiva en relación al movimiento indígena ver Carlos Larrea, "Pueblos indígenas, desarrollo humano y discriminación en el Ecuador", Quito, UASB/Abya-Yala, 2007, en cuanto al pueblo afroecuatoriano, Catherine Walsh, "Estado plurinacional e intercultural. Complementariedad y complicidad hacia un "buen vivir", en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (compiladores) "Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad, Quito, Abya-Yala, 2009.

los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos y derechos colectivos (**Trujillo, 2006**) y que se deben operativizar en el contenido de una nueva Ley de Organización y Régimen de las Comunas a efectos que los comuneros puedan acceder a estos derechos colectivos, los mismos que por su importancia cito textualmente tal como constan en la Constitución y se enumeran a continuación:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.
3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.
4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
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 obtuviere el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.
8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.
9. 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.

10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y flora.

Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.

13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.
14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.

Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.
16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.
18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.

19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.
20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.
21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

Los Derechos que guardan concordancia con el de pertenecer a una comunidad o nación indígena, el mismo que consta en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; establece en su Artículo 9 lo siguiente: “Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación que se trate, del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo”. Otro de los derechos en los que radica la importancia para investigar la estructura jurídica en la organización comunal es el derecho a determinar su propia identidad; derechos a la libre determinación; derecho a que se obtenga el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas; derecho a pertenecer a una comunidad o nacionalidad indígena; derecho a la tierra, territorios y recursos naturales, derecho al medio ambiente; derecho a la educación, derecho a la salud; entre otros derechos que la actual constitución de la República los denomina “derechos colectivos” (UNICEF, 2007).

2.3.2. Ordenamiento constitucional respecto a la legitimidad del sistema comunero.

El Art. 60 de la Constitución manifiesta que los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales como las Comunas y Comunidades Indígenas y Afroecuatorianas para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.

En relación a las funciones jurisdiccionales, el Art. 171 de la Constitución de la República, reconoce y establece que: “Las autoridades de las comunidades, pueblos nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres.

Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria”.

El Estado ecuatoriano en 1998 suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT²⁹, contrayendo la obligación de poner en vigencia y aplicación directa las normas, procedimientos y derechos propios que las autoridades de los pueblos y nacionalidades indígenas observan en sus territorios, conforme a los contenidos de los artículos 8, 9 y 10 del indicado Convenio que garantiza que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Dichos pueblos deberán tener derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales, definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, debiendo establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de estos principios.

Estas disposiciones garantizan y respetan los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, y en este caso al imponerse sanciones penales previstas por la legislación general a los miembros de estos pueblos, deberán tomarse en cuenta sus

²⁹ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.- Ginebra 05/09/1989

características económicas, sociales y culturales, debiendo darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

El Art. 58 de la Constitución de la República, dispone que para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Esto mientras el Art. 59 ibídem reconoce además los derechos colectivos de los pueblos montubios para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia de acuerdo con la ley.

Administrativamente las Comunas dependen y estarán supervisados y dirigidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), de acuerdo al Art. 4 de la LORC, debiendo cada Comuna establecer un registro, que será llevado por el presidente y por el secretario del cabildo, en un libro en el cual se anotarán los nombres de todos los habitantes que residan en el lugar, al igual se llevará un Libro de Inventarios de los Bienes que en común posea la comuna, según el modelo que, impreso, proporcionará el MAGAP. Una copia de dichos inventarios, autenticada por el presidente y el secretario del cabildo, se remitirá al indicado Ministerio, conforme lo determina el Art. 10 de la LORC.

2.4. Ley de Organización y Régimen de las Comunas (LORC)

La Ley de Organización y Régimen de las Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, aparecen con la finalidad de ser medidas destinadas a reconocer la institución comunal, y en especial, conforme los antecedentes históricos del Ecuador, facilitar el acceso a la tierra bajo la figura de tierras comunales para uso exclusivo de sus comuneros en el desarrollo de actividades productivas agrícolas y agropecuarias.

La Ley de Comunas establecía un criterio general para incorporar agrupamientos de población que tuvieran un mínimo de 50 habitantes. De este modo, comunidades, parcialidades, anejos y caseríos podían ser reconocidas con la figura de comuna, independientemente que tuvieran o no bienes comunales, quedando sujetas a la parroquias rurales, nivel más bajo de la división político administrativa.

La anterior ley definía la formación de un Cabildo para la representación y un Presidente como la autoridad y representante de la comuna. El tema que se había debatido y fue objeto de conflictos desde el siglo XIX, el arrendamiento y venta de bienes comunales quedaba incorporado, bajo una decisión que adoptaba la comuna. A diferencia de los decretos del siglo XIX. El arrendamiento o enajenación de tierras comunales, desde decisiones externas, pasaban a ser tomadas internamente. Así mismo, se formaliza la intervención y supervisión por parte de los tenientes políticos.

2.4.1. De la representación de las Comunas.

En relación a la representación de las Comunas, la LORC en su Art. 11 establece que en cualquier día del mes de diciembre de cada año, según la convocatoria previa hecha por el cabildo, se reunirán los habitantes que consten en el registro, en un sitio de la comuna o en cualquier otro de la parroquia respectiva, con el objeto de nombrar el cabildo que ha de representarlos en el año siguiente, contado desde el 1ero de enero (**Nacional, 2004**).

El día de la elección de acuerdo al Art. 12 de la LORC, constituidos los concurrentes, cualquiera que su número, en asamblea general, presididos por el Teniente Político de la parroquia, un miembro del cabildo y un ciudadano elegido por éste, los hombres y mujeres mayores de edad votarán para elegir el cabildo, mediante cédulas escritas, o verbalmente. De inmediato se hará el escrutinio. Cada Cabildo expedirá el reglamento más adecuado para el ejercicio de esta función, en forma sencilla, y lo someterá a la aprobación del MAGAP, sin que exista la participación y veeduría por parte del Consejo Nacional Electoral, conforme lo establece el Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Así mismo, el cabildo, con el voto de la mayoría de sus miembros, puede declarar la vacancia que se produjere de las vocalías, por cualquier causa; y si lo hiciere, elegirá a los reemplazantes. En caso de acefalia del cabildo, o por motivo de disensiones en su seno, el MAGAP puede designar otro cabildo por el tiempo restante, conforme lo determina el Art. 13 de la LORC.

El Art. 14 de la LORC le otorga a la Cabildo la representación judicial y extrajudicial en todos los actos y contratos de la comuna, y teniendo, en particular, el manejo y administración de los bienes en común, no podrá ser miembro del cabildo sino la persona de reconocida honradez y solvencia moral, el MAGAP puede remover al miembro del cabildo que no llene estos requisitos, y, en tal caso, designará al reemplazante. (**Asamblea, 2011**).

2.4.2. Del Cabildo

Define la conformación del Cabildo como el órgano oficial y representativo de la Comuna, integrado por cinco miembros, quienes ejercerán las funciones de presidente, vicepresidente, tesorero, síndico y secretario conforme el Art. 8 de la LORC. (**Nacional, 2004**) sin establecer los mecanismos electorales formales que rigen a nuestro país y que se encuentran determinados en el Código de la Democracia y las resoluciones del Consejo Nacional Electoral; ni los mecanismos de Participación Ciudadana contemplados en la respectiva Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El Art. 3 de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (LORC) en relación a la personería jurídica de las comunas, indica que se regirán a la ley y adquirirán personería jurídica, por el hecho de atenerse a ella, garantizándose en los casos particulares el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales y de los pueblos Afroecuatorianos, montubios y cholos de la costa³⁰.

³⁰"El apelativo 'cholo', en cambio, resulta ser el nombre más próximo a lo que podría constituir un auténtico etnónimo de la unidad étnica principal ecuatoriana"(Espinosa Apolo, 2007)

Conforme lo estipula el Art. 15 de la LORC, obligatoriamente, el cabildo se reunirá en sesión el primer domingo de cada mes, con la concurrencia de tres de sus miembros, por lo menos. Podrá realizar otras sesiones, en cualquier día y hora, previa citación, verbal o escrita, practicada por el secretario, por orden del presidente o a pedido de dos vocales; cuando el Cabildo vaya a considerar asuntos de mayor importancia relativos a la comuna, para tomar cualquier resolución oír, previamente, en plebiscito abierto, a una asamblea general de los habitantes del lugar, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 16 de la LORC, debiendo el Cabildo recibir también en asamblea general a los asociados de la comuna, cualquiera que fuere el asunto a deliberarse, siempre que lo pida, por escrito o verbalmente, un número no menor de veinte habitantes.

Entre las atribuciones que se encuentran en el Art. 16 de la LORC, al Cabildo le corresponden las siguientes:

- a) Dictar las disposiciones y reformar libremente los usos y costumbres que hubiere, relativos a la administración, uso y goce de los bienes en común.
- b) Arrendar, con el voto favorable de por lo menos cuatro de sus miembros, parte o el todo de los bienes en común, con sujeción a la Ley de Desarrollo Agrario mediante escritura pública y por un tiempo que no pase de cinco años.
- c) Recibir y aceptar, con beneficio de inventario, donaciones, legados o adjudicaciones de bienes que se hagan a favor de la comuna, bienes que ingresarán al patrimonio común;
- d) Defender judicial y extrajudicialmente, la integridad del territorio que pertenezca a la Comuna, y velar por la seguridad y conservación de todos los bienes en común;
- e) Adquirir bienes para la comuna, mediante operaciones comerciales, y contraer con este fin, previa aprobación del MAGAP, obligaciones a plazo, con hipoteca de los bienes que adquiere o de los que posee la comuna;
- f) Estudiar la división de los bienes en común que posee o adquiera la comuna, la posibilidad y conveniencia de su enajenación, y la de transigir en los juicios civiles que versen sobre ellos o de llegar a otro arreglo en estos litigios; y la posibilidad de resolver estos asuntos previa la aquiescencia de la asamblea general; en caso de fraccionamiento de predios comunales se requerirá la

resolución adoptada por las dos terceras partes de la asamblea general, siendo prohibido el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques;

- g) Propender al mejoramiento moral, intelectual y material de los asociados. Es obligación primordial del cabildo aplicar a esta finalidad el rendimiento de los bienes colectivos; y,
- h) Para cumplir la obligación impuesta en el literal anterior, el cabildo puede fijar una cuota mensual, anual o extraordinaria, obligatoria para todos los asociados, y cuya cuantía dependa de la capacidad económica de los habitantes, e imponer una contribución moderada por el uso de los bienes colectivos, previa aprobación del Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Los bienes o el patrimonio común de las Comunas, consiste en todos los bienes muebles e inmuebles que han sido adquiridos a nombre de la Comuna, y que serán administrados por el Cabildo conforme lo establece la LORC.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, además de las atribuciones y deberes que por ley le corresponden, el Art. 18 de la LORC le atribuye el prestar apoyo directo a las comunas en todo lo que se refiera a su mejoramiento material e intelectual, ayudándolas en el financiamiento económico para la adquisición de bienes colectivos, como tierras de labranza, instalación de industrias, obras de irrigación, etc.; y solicitará de los demás organismos del Estado o de otras entidades, su colaboración para llenar necesidades que no tengan relación con las atribuciones de dicho Ministerio.

2.4.3. Del Presidente del Cabildo.

El Presidente del Cabildo tiene entre sus principales deberes y facultades de acuerdo al Art. 19 de la LORC, a más de los que determine el reglamento de cada comuna, los siguientes:

- a) Convocar las sesiones del cabildo;
- b) Dirigir la discusión;

- c) Suscribir todas las comunicaciones del cabildo, las actas de las sesiones, las partidas de inscripción en el registro y los inventarios de los bienes del patrimonio común; y,
- d) Representar oficialmente a la comuna en cualquier acto público o gestión referente a ella.

Los demás miembros del Cabildo, vicepresidente, tesorero, síndico, secretario y vocalías tendrán las funciones propias e inherentes a sus cargos, a más de las que particularmente les confiera el cabildo, según las necesidades de la administración y del servicio público de la comuna, de conformidad al Art. 20 de la LORC.

Ningún notario podrá extender escritura pública que diga relación con los bienes colectivos de las comunas, sin previa comprobación que se hayan observado fielmente las disposiciones constantes en el Art. 17 de la LORC. Si llegare a otorgar escritura pública en contravención con estas prescripciones, tal instrumento adolecerá de nulidad, a costa de los que hubieren intervenido en su otorgamiento, inclusive el notario y el registrador de la propiedad, de llegar a inscribirse la escritura.

2.4.4. De las Federaciones Provinciales de Comunas.

Las comunas campesinas legalmente constituidas, podrán agruparse en federaciones provinciales, si en número de veinte o más, así lo decidieren, previa aprobación de la mayoría de los habitantes que conformen cada una de dichas comunas participantes, de acuerdo a los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 de la LORC.

Cumplido con este requisito, se reunirá la asamblea de representantes de las comunas interesadas en organizar la federación, a efecto de formular el acta constitutiva en la que se harán constar todas las decisiones que la asamblea adopte, inclusive la designación de un directorio provisional.

La referida asamblea de representantes será el organismo superior de la federación, se encargará de formular los estatutos que, discutidos y aprobados en dos sesiones distintas, serán sometidos a la aprobación de la Función Ejecutiva, por intermedio del MAGAP.

La federación propenderá a la defensa de los intereses de las comunas asociadas a la prestación de servicios de beneficio común, en base al respeto de la personalidad jurídica de cada una de las comunas participantes.

El MAGAP aprobará los estatutos de la Federación que llenen los requisitos puntualizados en el presente Título, si en número de veinte o más, así lo decidieren, previa aprobación decidieren, previa aprobación de la mayoría de los habitantes que conformen cada una de dichas comunas participantes y que establezcan los organismos encargados de la administración de la federación, y contengan las demás disposiciones que garanticen su normal desenvolvimiento, sin contravenir las leyes del país.

2.5. Principios Constitucionales de la Participación Ciudadana.

El principio de Participación Ciudadana destaca en el contenido de la Constitución de la República emitida el 2008 en la ciudad de Montecristi, a partir del título IV desde el artículo 95 de la misma, entregándole a las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, la responsabilidad de participar 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, conforme lo dispone el Art. 95 de la CRE (**Constituyente, 2008**) “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 ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria³¹.

Así mismo el Art. 96 de la Constitución de la República, reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas

³¹ Forma novedosa de democracia, con ella se configura la democracia intercultural; en principio se relaciona con la aplicación de algunos de los derechos colectivos de las comunas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y los pueblos montubios de constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política. (Pérez, 2012)

públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos, pudiendo articularse a diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; debiendo garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas. (**Constituyente, 2008**).

2.5.1. Economía Popular y Solidaria y el sistema comunero.

El principio fundamental en la Constitución de una comuna, es precisamente el carácter popular y solidario que motiva a sus integrantes –comuneros- a ser parte de la misma. Actividades informales como rifas entre vecinos, venta de alimentos y objetos producidos (manufactureros y artesanales) para su subsistencia, demuestra la necesidad de formalizar estas actividades a través del sistema popular y solidario; generando potencialidad creativa y capacidad de respuesta autónoma, formulada para solucionar problemas inmediatos y vitales. Los productos que resultan, contienen y proyectan valor agregado extraído y expuesto como soporte cultural.

La Constitución de la República, en su artículo 283, establece que el sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine, la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios en el que constan las Comunas. Así mismo el artículo 309 y 311 *ibídem* señala que el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario; que el sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro y que las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria. El artículo 319 de la Carta Magna establece que se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresas públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

La ley define a la economía popular y solidaria como la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

La ley orgánica de economía popular y solidaria, considera como organizaciones del sector Asociativo el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la LOEPS. (**Asamblea, 2011**).

La forma de gobierno y administración de las asociaciones constarán en su estatuto social, que preverá la existencia de un órgano de gobierno, como máxima autoridad; un órgano directivo; un órgano de control interno y un administrador, que tendrá la representación legal; todos ellos elegidos por mayoría absoluta, y sujetos a rendición de cuentas, alternabilidad y revocatoria del mandato.

En relación a la integración y funcionamiento de los órganos directivos y de control de las organizaciones del sector asociativo, la cual se normará en el Reglamento de la presente Ley, considerando las características y naturaleza propias de este sector.

Principios de la economía popular y solidaria recogidos por la Constitución de la República:

- a. La búsqueda del buen vivir y del bien común; al referirnos a las comunas prevalece la vida en comunidad frente al individualismo social producto de la economía de capital, reinsertando al ciudadano a sus orígenes de convivencia en unidad en búsqueda del Sumak Kawsay.

- b. La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales.
- c. El comercio justo y consumo ético y responsable.
- d. El respeto a la identidad cultural; manteniendo en el caso de las comunas sus raíces ancestrales sin que esto signifique el no acceso al desarrollo y oportunidades derivadas de los Derechos del Buen Vivir, la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas, no dispone en ninguno de sus artículos el mantener y rescatar la ancestralidad cultural con las que cuentan las comunas.
- e. La autogestión; en relación al sistema comunero debe garantizarse en una nueva ley de organización y régimen de comunas el ejercicio de la autogestión “...como una orientación democrática en la que una organización con un grado de conciencia social lucha por las necesidades de todos y para todos, la sociedad tiene que decir su propia forma de desarrollo de acuerdo al medio a su alcance y a su ideología sin ninguna imposición, involucra la toma de decisiones de todos de manera libre y soberana...” conforme la define Sócrates Vásquez–García y Gerardo Gómez–González (**Sócrates Vásquez–García, 2006**) en un estudio efectuado por la Universidad Autónoma Indígena de México.
- f. La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; políticas públicas transversales que no constan detalladas en la Ley de Organización y Régimen de Comunas.
- g. La distribución equitativa y solidaria de excedentes, en especial al sistema comunero que pese a existir y garantizarse sus derechos colectivos en la Constitución de la República, no accede a una distribución equitativa y solidaria de excedentes.
- h. El Desarrollo Endógeno, como lo indica Vázquez-Barquero es una de las formas alternativas de gobernación económica, a través de las organizaciones intermediarias y de la creación de las asociaciones y redes públicas y privadas, permite a las ciudades y regiones incidir sobre los procesos que determinan la acumulación de capital y, de esta forma, optimizar sus ventajas competitivas y favorecer el desarrollo económico (**Vázquez-Barquero, 2000**) desarrollo del que debe beneficiarse el sistema comunero.
- i. Planificación democrática y participativa, muy relacionada con la Participación Ciudadana activa en este caso por los comuneros.

- j. Generación y redistribución de la riqueza. Inclusión económica y social.
- k. Sostenibilidad ecosistémica, entendido como desarrollo sostenible a efectos de mantener o mejorar las “condiciones de calidad” del sistema de interrelaciones sociedad-naturaleza. **(Rincón, 2012)**.
- l. Plurinacionalidad, interculturalidad y equidad de género.

El Art. 15 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS), define a las organizaciones del sector comunitario como el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada, bajo los principios de la Ley.(Asamblea, 2011), definiendo de manera progresista y desde la visión de la economía popular y solidaria a las comunas, cambiando el concepto que se mantiene en la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas. Es importante destacar que las organizaciones del Sector Comunitario entre las que se encuentran las comunas, deben adoptar la denominación, el sistema de gobierno, control interno y representación que mejor convenga a sus costumbres, prácticas y necesidades, garantizando su modelo de desarrollo económico endógeno desde su propia conceptualización y visión garantizando la protección de su ancestralidad e historia, todas estas características que garantiza la Constitución de la República y que no se encuentran detalladas en la LORC.

Bajo estos parámetros y al ser la comuna un espacio en el que sus integrantes concurren con el ánimo de compartir en comunidad, el constituir asociaciones productivas o de servicios sería una herramienta para el desarrollo local de los comuneros.

2.6. Estrategias de acceso del sistema comunero a las oportunidades de desarrollo ofertadas en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2107) oportunos para el desarrollo del sistema comunero.

El principal agente de acción colectiva es el Estado; quien debe recuperar el ejercicio ciudadano desde su participación y, también, fomentar la acción colectiva de la propia sociedad, partiendo del respeto a la autonomía de las organizaciones sociales y reconociendo el papel del Estado para promover la participación social y ciudadana, de este modo, construir más sociedad, paralelamente a la recuperación del Estado, fortaleciendo la sociedad como condición necesaria para el Buen Vivir en comunidad, y de esta forma, construir un verdadero poder popular y ciudadano³². Recuperar el Estado como el agente principal de acción colectiva con el que cuenta la sociedad y fortalecer el tejido social y el rol de la sociedad en el proceso de transformación, son procesos que van de la mano, se nutren y complementan.

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) como instrumento de desarrollo nos presenta doce objetivos nacionales con el propósito de alcanzar el Sumak Kawsay, implementando sus políticas, líneas estratégicas y metas en el período 2013-2014, organizándose en tres ejes: 1) cambio de las relaciones de poder para la construcción del poder popular, 2) derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir; y 3) Transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva.

Las transformaciones estructurales planteadas para el periodo 2013-2017 tendrán los resultados esperados si al mismo tiempo se transforman las relaciones de poder, pues la construcción del Buen Vivir es eminentemente un proceso político que implica la radicalización de la democracia, concebida también como la democracia socio-económica, en la que se debe incluir al sistema comunitario, históricamente relegado de los procesos de desarrollo implementados en el país, ejerciendo la acción colectiva para resolver los problemas comunes, para impulsar un proyecto compartido y para que las fuerzas de esa sociedad se articulen en función de los objetivos más importantes en el Ecuador esto es la superación de los procesos históricos de desigualdad y opresión. (**Constituyente, 2008**).

³² (SENPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas , 2011a).

En función del propósito de este trabajo de investigación, se han escogido los objetivos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) que, directamente, deben ser aplicados en las Comunas.

2.6.1. Objetivo 1 del PNBV: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013), mediante políticas y estrategias necesarias para radicalizar el proceso de transformación el Estado y fortalecer el poder popular y ciudadano.

El Objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir, busca la recuperación y transformación del Estado como pilar político de la Revolución Ciudadana, al recobrase la autoridad pública y sus facultades esenciales en servicio del país, para caminar hacia la democracia y el Socialismo del Buen Vivir, iniciándose la liberación del Estado ecuatoriano de los grupos de interés y de presión, transformando las instituciones públicas con el propósito de ponerlas al servicio ciudadano; alcanzando la apropiación de recursos por parte del Estado y la recuperación de su autonomía relativa; fomentando la apertura de mecanismos y procesos de participación ciudadana.

En alguna medida se ha avanzado en la consolidación de la normativa, con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial³³ - COOTAD- en el 2010, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el 2009, y con la implementación de políticas públicas, sin considerarse la situación de discriminación de las comunidades, nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, quienes aplican el régimen de las comunas y el cabildo como ente administrador de sus actividades, incluso de su patrimonio, por lo que urge la actualización de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas para que mantenga consistencia con los principios constitucionales indicados en líneas precedentes y que las políticas públicas contempladas en el PNBV sean de fácil aplicación.

³³En el marco de la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece, que los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias y la provincia de Galápagos son regímenes especiales que son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado. (Descentralizados, 2011)

2.6.2. Objetivo 2 del PNBV: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013).

El reconocimiento igualitario de los derechos de todos los individuos implica la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política. El desafío es avanzar hacia la igualdad plena en la diversidad, sin exclusión, para lograr una vida digna, con acceso a salud, educación, protección social, atención especializada y protección social.

Entre los deberes primordiales del Estado se encuentran la garantía sin discriminación del efectivo goce de los derechos, la erradicación de la pobreza y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza conforme lo estipula el Art. 3 de la Constitución de la República, en adición a esto, se establece el principio de igualdad y no discriminación, así como la garantía del ejercicio, la promoción y la exigibilidad de derechos, de forma individual y colectiva al amparo del Art. 11 ibídem, reconociéndose las acciones afirmativas que auspicien la igualdad real, a favor de las personas que se encuentren en situación de desigualdad como es el caso de quienes integran el sistema comunero ecuatoriano, ya que la igualdad formal les garantiza la igualdad formal y la no discriminación como parte de los Derechos de Libertad contemplados en el Art. 66 de la Carta Magna.

Uno de los principales obstáculos en el cumplimiento de este objetivo, es justamente los niveles de pobreza que históricamente ha tenido nuestro país, siendo que su incidencia se evidencia en los sectores rurales en los que se encuentran ubicadas las Comunas, pese a estar asentadas en tierras de vocación agrícola con una proyección en producción interesante sus niveles de pobreza no se reducen.

La incidencia de la pobreza se la mide en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI), de acuerdo al INEC³⁴; la pobreza se redujo de 41,7% en el 2008 al 33,7% en el 2012, la pobreza por NBI es 4,3 veces mayor en las zonas rurales, en comparación con los hogares urbanos y su incidencia es mayor en los hogares de la Amazonía (50,7% en 2012), de la Sierra centro (Bolívar, 57,1%; Chimborazo,

³⁴ (INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural, ENEMDUR, 2012c)

50,9%; y Cotopaxi, 48%) y de las provincias de Manabí (57,8%), Los Ríos (57,8%), Esmeraldas (52,1%) y Santo Domingo (49,5) mientras que en las principales ciudades se destaca Guayaquil con los mayores niveles de pobreza por ingreso y pobreza extrema conforme los cuadros que se indican a continuación:

POBREZA POR INGRESOS POR CIUDADES			
CIUDAD	SEP-2012	SEP-2013	DIFERENCIA
Quito	6,26%	9,77%	3,51%
Guayaquil	12,48%	13,19%	0,71%
Cuenca	7,65%	4,15%	-3,51%
Machala	10,42%	11,97%	1,55%
Ambato	5,78%	10,47%	4,70%

Fuente: INEC (INEC, Reporte de Pobreza Urbana por Ingresos , 2013)

POBREZA EXTREMA POR CIUDADES			
CIUDAD	SEP-2012	SEP-2013	DIFERENCIA
Quito	1,13%	2,81%	1,68%
Guayaquil	3,06%	2,36%	0,70%
Cuenca	1,32%	0,46%	-0,86%
Machala	0,87%	2,06%	1,18%
Ambato	1,36%	3,83%	2,47%

Fuente: INEC (INEC, Reporte de Pobreza Urbana por Ingresos , 2013)

En relación a la provisión de los servicios básicos determinados en la Constitución de la República como Derechos del Buen Vivir, son los territorios donde se encuentran las Comunas en donde su provisión y cobertura son deficientes, la cobertura de agua potable y alcantarillado da cuenta de las diferencias territoriales que existen entre las zonas urbanas (ciudad) y las rurales (comunidades y parroquias rurales). A diciembre del 2011, el porcentaje de viviendas con acceso a la red pública de agua alcanzó el 35,4% en zonas rurales, frente al 93,2% en áreas urbanas. La cobertura de alcantarillado llega al 18,3% de las viviendas rurales y al 86,5% de las urbanas (MCDS, 2013). Sin embargo, es necesario diferenciar los contextos rurales; no se trata de urbanizar lo rural, sino de aprovechar las potencialidades de cada territorio con base en la capacidad de acogida de los ecosistemas, cubrir las necesidades básicas de la población en este caso de las Comunas, mediante la promoción y búsqueda de un desarrollo local endógeno, necesitando de la provisión de los

servicios básicos a efectos que todas las iniciativas de desarrollo mediante la generación de capacidades puedan alcanzar su objetivo.

La generación de capacidades depende en gran medida del acceso a los Derechos del Buen Vivir, entre los que destaca la educación y el conocimiento. Si bien la tasa neta de asistencia a educación básica alcanzó el 95,6% en diciembre del 2012, la tasa refinada³⁵ se ubica en el 90,7% a nivel nacional (aumentó desde el 79,8% en 2006) y en 84,8% en zonas rurales (aumentó desde el 71,4% en 2006). En el caso del bachillerato, la tasa neta refinada de asistencia aumentó del 54,2% en 2006 al 70,6% en 2012, a nivel nacional y del 34,9% al 58,9%, en el mismo periodo, en zonas rurales³⁶

A pesar de los importantes avances logrados en los últimos años, existen barreras económicas y de cobertura que limitan el acceso al bachillerato, prueba de esto es la diferencia entre las zonas rurales (Sistema Comunero) y el nivel nacional, así como la diferencia por nivel de ingresos. Por ejemplo, la tasa neta refinada de asistencia a bachillerato del 20% de la población con mayores ingresos (91,8%) es 32,6 puntos porcentuales mayores que la del 20% con menores ingresos (59,2%) a diciembre del 2012.

En cuanto al analfabetismo aún persisten brechas importantes que afectan a las poblaciones rurales (Sistema Comunero), los pueblos indígenas y los montubios. A diciembre de 2012, se calculó que el analfabetismo en personas entre los 15 y los 49 años de edad alcanzaba al 11% y al 7,3% de las poblaciones indígena y montubia, respectivamente. El analfabetismo en personas mayores a 50 años de edad alcanzaba al 34,3% en la población rural y al 63,7% en la población indígena conforme lo indica el INEC en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural.

Dentro de las políticas y lineamientos estratégicos contenidos en el Objetivo 2 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, es importante destacar cuales serían los

³⁵ Considera la asistencia al año y al nivel de educación que corresponde a la persona según su edad (con holgura de un año más y uno menos). De esta manera se mide el retraso en el sistema educativo. PNBV-2013-2017.

³⁶ (INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural, ENEMDUR, 2012c).

que de una u otra manera podrían aplicarse en el sistema comunero ecuatoriano, los mismos que se detallan a continuación:

En la política y lineamiento 2.1 expresa “Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza”, el literal f. establece: “Generar incentivos para la asociatividad, en particular para la reagrupación parcelaria de minifundios, la adquisición de tierras y el acceso a insumos y recursos para la producción a organizaciones de la economía popular y solidaria, considerando la vocación productiva de los territorios”; política relacionada con las comunas y su naturaleza eminentemente agrícola.

La política y lineamiento 2.2 relacionada a “Garantizar la igualdad real en el acceso a servicios de salud y educación de calidad a personas y grupos que requieren especial consideración, por la persistencia de desigualdades, exclusión y discriminación” en los literales d y g se establecen los siguientes:

- d. Implementar instrumentos complementarios de apoyo para cubrir costos de oportunidad y eliminar barrera de acceso a la educación inicial, general básica y bachillerato, de manera articulada a la seguridad social no contributiva, con pertinencia cultural y territorial.
- g. Fortalecer y focalizar los programas de alfabetización y pos alfabetización para personas con escolaridad inconclusa, desde un enfoque de cierre de brechas, con base en el ciclo de vida y en la identidad de género, cultural y territorial.

Ambos lineamientos contienen un factor de gran importancia en las comunas, esto es la pertinencia y la identidad cultural.

La política y lineamiento 2.4 que establece democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial en este caso se podría aplicar en las Comunas lo que expresamente se indica en los literales que se detallan:

- a. Fortalecer la gestión comunitaria del recurso hídrico, impulsando un manejo equitativo, igualitario, eficiente, sustentable y justo del agua. Las Comunas mediante sus cabildos, son los llamados a gestionar el recurso agua en su

territorio, siendo la planificación estratégica³⁷ y la coordinación con los organismos de los respectivos niveles de gobierno la forma adecuada en garantizar su acceso y permanencia del servicio.

- b. Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como tierras, agua para riego y bienes, en especial a mujeres y jóvenes y con énfasis en zonas rurales, como garantía de autonomía e independencia económica. Las Comunas basan su desarrollo en el acceso a la tierra y los instrumentos necesarios para la producción de la misma.
- c. Ampliar mecanismos de regulación y control del uso y acceso a tierras, a fin que cumplan con su función social y ambiental, la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas garantiza el acceso a los bienes comunales y su regulación y control por parte del MAGAP. Sin embargo, existen comunas (como “Casas Viejas” de Guayaquil), donde no existen garantías necesarias para que la comuna acceda a las tierras que ancestralmente les pertenecen.
- d. Fortalecer los mecanismos de prevención, control y sanción a la concentración, el latifundio y el tráfico de tierras, en sectores en que la demanda de tierras es alta; debiéndose implementar mecanismos legales para fortalecer la prevención, control y sanción.
- e. Fortalecer y ampliar las formas de propiedad cooperativa, asociativa y comunitaria como medio para democratizar el acceso a la riqueza y a su generación, mediante el fomento de la producción. Las comunas basan el acceso a los bienes en la propiedad común, sin embargo la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas en ninguno de sus artículos dispone el acceso de las comunas a la propiedad cooperativa, asociativa y comunitaria, ésta última podría asimilársela con los bienes comunes, sin embargo tienen sus diferencias.

³⁷ La Planificación Estratégica, PE, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. (Armijo, 2009)

- f. Fortalecer mecanismos para garantizar la conservación de la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias y la posesión de los territorios ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades, evitando su desplazamiento.
- g. Fortalecer programas de titularización y regularización de la tenencia de la tierra, de manera articulada y coordinada entre niveles de gobierno, reconociendo diversas formas de propiedad y acceso, con consideraciones de género y de capacidad de acogida de los territorios.

Los lineamientos descritos en líneas precedentes se fundamentan en la tenencia de la tierra y su importancia en el sistema comunero como medio de desarrollo, estableciendo mecanismos y formas de propiedad, en especial la posesión de los territorios ancestrales de las comunas indígenas, montubias y afroecuatorianas, debiendo considerarse la importancia de la propiedad de las tierras en la ley de organización y régimen de Comunas.

2.6.3. Objetivo 3 del PNBV: Mejorar la calidad de vida de la población. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

La vida digna requiere acceso universal y permanente a bienes superiores, así como la promoción del ambiente adecuado para alcanzar las metas personales y colectivas, la calidad de vida empieza por el ejercicio pleno de los derechos del Buen Vivir: agua, alimentación, salud, educación y vivienda, como prerrequisito para lograr las condiciones y el fortalecimiento de capacidades y potencialidades individuales y sociales³⁸.

Entre los derechos para mejorar la calidad de vida se incluyen el acceso al agua y a la alimentación (Art. 12), a vivir en un ambiente sano (art. 14), a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda digna independencia de la situación social y económica (art.30), al ejercicio del derecho a la ciudad (art. 31) y a la salud (art. 32).

³⁸ (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

La calidad de vida se enmarca en el régimen del Buen Vivir, establecido en la Constitución, dentro del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (art. 340), para la garantía de servicios sociales de calidad en los ámbitos de salud, cultura física y tiempo libre, hábitat y vivienda, transporte y gestión de riesgos.

En relación a la política establecida en el numeral 3.1 del Objetivo 3 del PNBV, se busca promover el mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de atención que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, estableciéndose en el lineamiento estratégico contenido en el literal d. la implementación de procesos de estandarización y homologación, con pertinencia cultural, social y geográfica, de la infraestructura, el equipamiento y el mobiliario de los componentes del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad.

El Fortalecer y consolidar la salud intercultural, incorporando la medicina ancestral y alternativa al Sistema Nacional de Salud, contemplado en el numeral 3.4 del Objetivo 3 del PNBV el mismo que se debe aplicar en los territorios del sistema comunero por desarrollarse en ellos una diversidad de saberes ancestrales en cuanto a la salud y medicina, debiendo aplicarse los siguientes lineamientos estratégicos:

- a. Propiciar las condiciones necesarias para la inclusión y adaptación progresiva de las cosmovisiones, los conocimientos y los saberes ancestrales de las diversas culturas en la provisión de servicios primarios de salud, con enfoque preventivo y curativo y con énfasis en servicios materno-infantiles.
- b. Generar e implementar programas de sensibilización sobre interculturalidad y salud, dirigidos sobre todo a los profesionales del ramo.
- c. Promover la incorporación del enfoque de interculturalidad en la formación y capacitación del talento humano de salud, promoviendo el conocimiento, la valoración y el respeto de los saberes.

- d. Incentivar la investigación y generar normativa e incorporación del conocimiento y los saberes ancestrales, comunitarios y populares al sistema de salud pública.
- e. Diseñar y aplicar protocolos que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral y alternativa con visión holística, en los servicios de salud pública y privada.
- f. Generar mecanismos para la incorporación progresiva de los agentes tradicionales y ancestrales en el sistema integrado de salud pública.
- g. Propiciar espacios participativos, incluyentes y paritarios de las comunidades, los pueblos y las nacionalidades en la construcción, la ejecución, el control y la evaluación de los servicios de salud con pertinencia territorial.

De los literales descritos en líneas precedentes, se aprecia que se necesita fortalecer y consolidar la salud intercultural como meta del Plan Nacional del Buen Vivir. El sistema comunero mediante la actualización de la ley, establecerá mecanismos para que en las comunas se mantengan los saberes ancestrales utilizados, debiendo adaptarse al sistema nacional de salud pública.

En la política 3.8 del objetivo 3 del PNBV que busca propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente, se establece el lineamiento estratégico contenido en el literal m. que promueve la difusión y la práctica de hábitos, costumbres y tradiciones que permitan recuperar la identidad cultural de los pueblos, siempre que estos no atenten contra los derechos, la seguridad la vida digna de las personas.

2.6.4. Objetivo 4 del PNBV 2013-2017: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

La Constitución del 2008, estableció un hito importante al considerar la educación y formación como procesos integrales para mejorar las capacidades de la población e incrementar sus oportunidades de movilidad social: “La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el Buen Vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo” (Art. 26 CRE).

La educación no es un fin en sí mismo, es un proceso continuo y de interés público que integra todos los niveles de formación. El Sistema Nacional de Educación-que comprende la educación inicial y básica y el bachillerato (Art. 343 CRE) y el Sistema de Educación Superior (Art. 350 CRE) están llamados a consolidar las capacidades y oportunidades de la población y a formar académica y profesionalmente a las personas bajo una visión científica y humanista, que incluye los saberes y las culturas de nuestro pueblo, sumándose la formación continua y la capacitación profesional.

Uno de los lineamientos estratégicos de este objetivo, persigue que en el diseño de mallas curriculares, planes y programas educativos se reflejen la cosmovisión y las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y las nacionalidades, con una mirada descolonizadora de la historia cultural del país y la valoración de los saberes y conocimientos diversos.

Estas mallas curriculares, planes y programas educativos deben guardar pertinencia con las zonas rurales a efectos que se permita el desarrollo territorial rural y endógeno, ante lo cual se debe impulsar desde la LORC el fortalecimiento y promoción de los saberes ancestrales desde un punto de vista epistemológico incluso investigativo-científico, promoviendo encuentros científicos interculturales, reconociendo la pluralidad de métodos y epistemologías de investigación de forma no jerarquizada, para la generación de conocimiento y procesos sostenibles de innovación, ciencia y tecnología.³⁹

³⁹ (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

2.6.5. Objetivo 5 del PNBV: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

Este objetivo se convierte en uno de los más importantes en relación al tema de investigación, por cuanto el sistema comunero debe mediante las disposiciones de una nueva Ley de Organización y Régimen de Comunas, implementar los preceptos constitucionales de identidades diversas, plurinacionalidad y la interculturalidad, a efectos que se mantengan y se promuevan en los territorios comunales y de esta manera no pierdan una de sus principales características esto es su cultura y Ancestralidad. El objetivo 5 del PNBV propone estrategias para fortalecer la identidad plurinacional e intercultural, mediante la preservación y revitalización del patrimonio y de las diversas memorias colectivas e individuales, así como mediante el impulso de industrias culturales con contenidos diversos e incluyentes.

Para fomentar la apropiación de espacios públicos y la libre expresión, se introducen estrategias para la democratización y el control social de los espacios mediáticos, el fomento de la construcción libre y diversa de las memorias sociales contemporáneas, y la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público. Asegurar la integralidad de estos procesos implica plantear estrategias que impulsen de manera transversal, la interculturalidad en el ciclo de la política pública –en todos sus sectores- y en el marco de una integración regional intercultural⁴⁰.

⁴⁰ (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

2.7. Matriz comparativa entre la Ley de Organización y Régimen de Comunas con la Constitución de la República del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Como parte de la presente investigación se ha desarrollado una matriz comparativa entre la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas, la Constitución de la República del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la misma que está estructurada por los principales ejes transversales que deben ser considerados al momento de crearse una nueva Ley de Comunas, tomando en consideración los principios rectores consagrados en la Constitución y que se encuentran operativizados en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Los ejes transversales detallados en la matriz son los relacionados con: Derechos, Propiedad, Educación, Participación Ciudadana, Consulta Pre-Legislativa e Interculturalidad, ejes que constan expresados en la Constitución de la República 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y que son a manera de un ejercicio comparativo, relacionados con el articulado de la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas, evidenciándose las inconsistencias que esta última mantiene frente a la Carta Magna, las mismas que deberán ser corregidas al momento que se expida una nueva Ley de Comunas, o en su defecto remitírsela a la Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agrícola y Pesquero de la Asamblea Nacional para que sea agregada al Proyecto de Ley de Tierras Rurales Territorios Ancestrales, y de esta manera evitar la aprobación de leyes relacionadas con tierras y territorios en el Ecuador, que históricamente han respondido a los vaivenes e intereses de los grupos de poder y en función del modelo de acumulación de capital imperante.

2.7.1. Derechos.

La Constitución del 2008 en su Art. 57 establece a favor de las Comunas los Derechos Colectivos a efectos de fortalecer su organización social y tradiciones ancestrales, ratificados en el Objetivo 5 del Plan Nacional del Buen Vivir, propugnando la construcción de espacios para fortalecer la plurinacionalidad y la interculturalidad, sin embargo en el Art. 1 de la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas, al momento de establecer y nominar una Comuna, no se dispone ningún tipo de requerimiento relacionado con la identidad cultural y ancestralidad de quienes la conformarían, generándose una inconsistencia de la ley con la Constitución del 2008, ya que para fortalecer esa identidad debe existir el requisito legal de constituirse en una Comuna como un espacio de encuentro común para fortalecer las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

Constitución de la República del 2008	Ley de Organización y Régimen de Comunas	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
<p>Art. 57.- Derechos Colectivos: 1.- Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. (Legales, 2014)</p>	<p>Art. 1.- Establecimiento y nominación de las comunas.-Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya o con el que se fundare. (Legales, 2014)</p>	<p>Objetivo 5 del PNBV: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.(SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)</p>

2.7.2. Propiedad.

La Propiedad de las tierras se presenta como una de las principales inconsistencias entre la Ley de Organización y Régimen de Comunas y la Constitución del 2008, esta última garantiza al sistema comunero el acceso a la propiedad imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de sus tierras, en concordancia con el literal c de la política y lineamiento 2.4 del Objetivo 2 del Plan Nacional del Buen Vivir, que busca generar mecanismo de acceso a la tenencia de la tierra, sin embargo la Ley de Organización y Régimen de Comunas no contiene ningún artículo relacionado a la propiedad de la tierra, únicamente en los artículos 6 y 7 dispone sobre la posesión de bienes colectivos su uso y goce, debiendo añadirse la disposición constitucional del acceso a la propiedad de las tierras y territorios ancestrales por parte de las Comunas.

Constitución de la República del 2008	Ley de Organización y Régimen de Comunas	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
<p>4.- Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunales, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.</p> <p>5.- Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.</p> <p>6.- Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.</p> <p>11.- No ser desplazados de sus tierras ancestrales.</p>	<p>Art. 6.- Posesión de bienes colectivos.- Los habitantes de las comunas podrán poseer bienes colectivos, como tierras de labranza pastoreo, industrias, acequias, herramientas, semovientes, establecimientos educativos, etc.- (Legales, 2014)</p> <p>Art. 7.- Uso y goce de bienes colectivos.- Los bienes que posean o adquieran en común, serán patrimonio de todos sus habitantes; su uso y goce se adecuaran (Legales, 2014)</p>	<p>El literal c de la política y lineamiento 2.4 del Objetivo 2: c. Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como tierras, agua para riego y bienes, en especial a mujeres y jóvenes y con énfasis en zonas rurales, como garantía de autonomía e independencia económica. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)</p>

2.7.3. Educación.

El numeral 14 del Art. 57 de la Constitución de la República, en relación a la educación intercultural bilingüe, dispone potenciar este sistema justamente como un Derecho Colectivo de las Comunas y Comunidades, el Plan Nacional del Buen Vivir en el literal d) de la política y lineamiento 2.2. del Objetivo 2, propugna el implementar instrumentos para el acceso a la Educación con pertinencia cultural y territorial, mientras que el literal a) de la política y lineamiento 5.5 incentiva los contenidos educativos con pertinencia cultural, la Ley de Organización y Régimen de Comunas en su Art. 18 únicamente dispone al MAGAP como ente “coordinador” con otros organismos y entidades del Estado, para gestionar su colaboración para llenar necesidades que no tengan relación con sus atribuciones en este caso la Educación, la inconsistencia se evidencia en que la Constitución 2008 identifica a las Comunas como portadora de Derechos y debería ser esta quien lidere la gestión frente a las entidades y organismos del Estado.

Constitución de la República del 2008	Ley de Organización y Régimen de Comunas	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
14.- Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe. (Legales, 2014)	Art. 18.- Deberes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.- El MAGAP prestará su apoyo directo a las comunas en todo lo que se refiera a su mejoramiento material e intelectual, ayudándolas en el financiamiento económico para la adquisición de bienes colectivos, como tierras de labranza, instalación de industrias, obras de irrigación, etc.; y solicitará de los demás organismos del Estado o de otras entidades, su colaboración para llenar necesidades que no tengan relación con las atribuciones de dicho Ministerio (Legales, 2014)	El literal d de la política y lineamiento 2.2. del Objetivo 2: d. Implementar instrumentos complementarios de apoyo para cubrir costos de oportunidad y eliminar barrera de acceso a la educación inicial, general básica y bachillerato, de manera articulada a la seguridad social no contributiva, con pertinencia cultural y territorial. Literal a) de la Política y lineamiento 5.5. a. Incentivar la producción y la oferta de contenidos educativos con pertinencia cultural, en los marcos de la corresponsabilidad educativa de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

2.7.4. Participación Ciudadana.

La Ley de Organización y Régimen de Comunas en cuanto a la Participación Ciudadana únicamente genera procesos de elección de las dignidades al Cabildo, plebiscito y asamblea general, no dispone ningún mecanismo adicional de Participación Ciudadana, conforme lo dispone el numeral 15 del Art. 57 de la Constitución y el literal O de la política 5.2 del Plan Nacional del Buen Vivir, específicamente en el impulso y generación de redes de participación ciudadana, las mismas que son inexistentes en el sistema comunero.

Constitución de la República del 2008	Ley de Organización y Régimen de Comunas	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
<p>15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural.</p> <p>(Legales, 2014)</p>	<p>Art. 15.- De las Sesiones.- Obligatoriamente, el cabildo se reunirá en sesión el primer domingo de cada mes, con la concurrencia de tres de sus miembros, por lo menos. Podrá realizar otras sesiones, en cualquier día y hora, previa citación, verbal o escrita, practicada por el secretario, por orden del presidente o a pedido de los vocales. (Legales, 2014)</p>	<p>Literal O de la política 5.2.- Impulsar la generación de nuevas redes de participación ciudadana y organizaciones sociales para la protección, conservación y revitalización del patrimonio.</p> <p>(SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)</p>

2.7.5. Consulta Pre Legislativa.

La Consulta Pre Legislativa es un mecanismo que permite a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades participar en la elaboración de normas que mejoren sus derechos colectivos, sin embargo en la Ley de Organización y Régimen de Comunas, no se dispone la obligatoriedad de los Cabildos en participar en las consultas pre legislativas sin necesidad que previo a esto exista un plebiscito abierto o asamblea general, debe ser obligación del Presidente de la Comuna, solicitar a la Asamblea Nacional ser parte de la consulta pre legislativa cuando se traten temas en los que directamente tengan interés, como Ley de Aguas, Ley de Tierras y Territorios Ancestrales y la nueva Ley Orgánica de Comunas.

Constitución de la República del 2008	Ley de Organización y Régimen de Comunas	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
17. Ser consultados ante la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquier de sus derechos colectivos. (Legales, 2014)	Art. 16.- Del plebiscito y de la asamblea general.- Cuando el cabildo vaya a considerar asuntos de mayor importancia relativos a la comuna, para tomar cualquier resolución oirá, previamente, en plebiscito abierto, a una asamblea general de los habitantes del lugar. (Legales, 2014)	Objetivo 4 del PNBV 2013-2017: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

2.7.6. Interculturalidad.

Al igual que la identidad, se las promueve como el reconocimiento y respeto de la diversidad social, con acciones sobre la dignidad y derechos de las personas y colectivos sociales, para que éstos se constituyan en factores sustanciales de sociedades integradas, democráticas y estables, sin embargo lo único rescatable en la Ley de Organización y Régimen de Comunas frente a la interculturalidad es el de propender el mejoramiento moral, intelectual y material de los asociados, sin disponer nada en absoluto a la identidad e interculturalidad que debe propiciarse en estos espacios.

Constitución de la República del 2008	Ley de Organización y Régimen de Comunas	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017
19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. (Legales, 2014)	Art. 17.- Atribuciones del cabildo.- Son atribuciones del cabildo: g) Propender el mejoramiento moral, intelectual y material de los asociados. Es obligación primordial del cabildo aplicar a esta finalidad el rendimiento de los bienes colectivos.	Literal k de la Política 5.5. k. Incentivar el uso de las lenguas ancestrales en la esfera mediática (radio, televisión, cine, prensa escrita, Internet, redes sociales, etc.). (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013)

Es importante destacar, que los ejes transversales analizados en líneas precedentes necesariamente no son los únicos que constan en la Constitución, sin embargo han sido seleccionados por tratarse de temas relacionados estrechamente con esta investigación y que deberían incluirse en el proyecto de Ley de Tierras y Territorios Ancestrales que actualmente se debate en la Asamblea Nacional.

2.8. Resultados y análisis de los datos expuestos en la encuesta.

La pregunta N° 2 consistente en si conoce la Ley de Organización y régimen de las comunas, se pudo evidenciar que dentro de todos los grupos encuestados se desconoce la existencia de este cuerpo legal, lo que genera un factor de ignorancia de la misma, en especial de quienes están llamados a conocerla en su totalidad, esto es los comuneros, por lo que esta pregunta expresa el conocimiento acerca de la Ley de Organización y régimen de las comunas, con un 75% de conocimiento de esta norma jurídica, y un 25% de desconocimiento de esta ley.

En relación a la pregunta N° 3 relacionada en que si la actual Ley de Organización y régimen de las comunas guarda relación con los principios rectores en materia normativa consagrados en la Constitución de la República del 2008, un alto porcentaje de encuestados manifiesta que los principios rectores de la Carta Magna, como son el de solidaridad, unidad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad en el desarrollo no se encuentran determinados en la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas, generándose un vacío legal, que impide la aplicabilidad de estos principios en los territorios de las comunas.

En relación a la pregunta N° 4 sobre si conoce los Derechos del Buen Vivir contemplados en la Constitución de la República del 2008, la mayoría de los encuestados (76%) manifestó conocerlos, sin embargo es importante destacar que en la pregunta N° 7, en especial los comuneros solicitaban la explicación sobre los Derechos del Buen Vivir, suscitándose una contradicción al responder que si los conocían, pero necesitaban conocer más al respecto.

En relación a la pregunta N° 5 sobre si sabe en qué consiste la participación ciudadana contenida en la Constitución de la República, el 69% de encuestados respondió afirmativamente, por lo que se deben generar mayores espacios de participación a efectos que la comunidad pueda ejercer dichos derechos.

La pregunta N° 6 relacionada en que si las oportunidades de desarrollo contempladas en el Plan Nacional del Buen Vivir han sido implementadas por los Cabildos en sus respectivas Comunas, solo el 26.92 % de la población tiene conocimiento de las oportunidades de desarrollo contempladas en el Plan Nacional del Buen Vivir y su implementación por los Cabildos en sus respectivas Comunas. En cuanto al otro

sector investigado, demuestra que el 73.08 % desconoce la existencia de las oportunidades de desarrollo contempladas en el Plan Nacional del Buen Vivir.

La Pregunta N° 7 relacionada con la N° 4 sobre cuál de los derechos del Buen Vivir, es el más conocido, arrojó como resultado que la educación es uno de los derechos del Buen Vivir más conocido por los encuestados, entendiéndose el mismo que por la gran inversión que el Estado Ecuatoriano ha realizado en la educación desde los centros de educación primarios y secundarios (Escuelas y Colegios del Milenio) hasta los Universitarios con la evaluación de las instituciones de educación superior existentes y la creación de nuevas universidades con exigencia académica de carácter internacional.

En relación a la pregunta N° 8 en la que se inquiriere sobre si los cabildos, deben aplicar en sus respectivas comunas los derechos de participación ciudadana y los objetivos y lineamientos contemplados en el Plan Nacional del Buen Vivir, el 64% de los encuestados respondieron afirmativamente, dentro de la investigación se pudo comprobar que no existe el conocimiento adecuado de los derechos de participación ciudadana, objetivos y lineamientos estratégicos contemplados en el Plan Nacional del Buen Vivir, debiendo considerarse la inclusión de los mismos en el articulado de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, a efectos que estos puedan efectivizarse en los territorios al que se pertenecen estos cabildos y comunas. La pregunta N° 9 relacionada si el Estado debe garantizar el acceso de las comunas al ejercicio del derecho de participación ciudadana y a las oportunidades de desarrollo ofertadas por el Plan Nacional del Buen Vivir, el 60% de los encuestados piensa que el Estado efectivamente debe garantizar el acceso de las comunas al ejercicio del derecho de participación ciudadana y a las oportunidades de desarrollo ofertadas por el Plan Nacional del Buen Vivir, ratificándose lo contestado en la pregunta N° 8 es decir, incluir estos Derechos en la Ley de Organización y Régimen de Comunas.

En relación a la Pregunta N° 10 sobre si la actual Ley de Organización y régimen de las comunas debe ser reformada a efectos que guarde consistencia con la Constitución de la República, se confirma la tendencia contenida en las preguntas N° 8 y 9, se expresa el criterio mayoritario de los encuestados, de manera afirmativa en un 75% manifiesta que la actual Ley de Organización y régimen de las comunas debe ser reformada a efectos que guarde consistencia con la Constitución de la República.

2.9. Inconsistencias existentes en la Ley de Organización y Régimen de Comunas frente a la Constitución del 2008.

De conformidad al análisis efectuado de los acápites precedentes, se exteriorizan un sinnúmero de inconsistencias encontradas en la Ley de Organización y Régimen de Comunas relacionadas específicamente con los principios contenidos en la Constitución de la República 2008, con los principios y lineamientos estratégicos establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y que al reconocerse y garantizarse los Derechos Colectivos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, se deduce que, sobre la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas del Ecuador expedida en el año 1937, hasta la actualidad, haya realizado cambios sustanciales en su contenido. La ley vigente establece lineamientos jurídicos que las legitiman. Sus disposiciones en sus inicios pretendían organizar e incorporarlas al desarrollo nacional bajo criterios y consideraciones emanadas desde la función ejecutiva en este caso, del Ministerio de Agricultura y Ganadería; sin embargo este proceso demandado no se ha cumplido; no obstante de presentarse diversos instrumentos jurídicos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en la 107a. sesión plenaria efectuada el 13 de septiembre de 2007, la Constitución de la República 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir, suponiéndose que, con estos documentos que evidencian la política pública con la que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas debieran alcanzar el Sumak Kawsay o Buen Vivir.

Que la actual Ley de Organización y Régimen de Comunas, pese a ser reformada y codificada en base a la constitución del año de 1998, no se ha adecuado a las innovaciones constitucionales vigentes, encontrándose inconsistencias con el actual régimen de desarrollo productivo, principios constitucionales, organización comunal, autonomía, Derechos Colectivos (Buen Vivir), Derechos de Participación, Derechos de Igualdad Formal, Igualdad Material y No Discriminación, Derechos de Consulta, Solución de Conflictos, tiempo de funciones del Cabildo, que actualmente es de un año debería por lo menos ser de dos años. Las Comunas sujetas de créditos bancarios, entro otros.

Entre las innovaciones que la actual Constitución contempla y que no se encuentran operativas (inconsistencias) en la Ley de Organización y Régimen de Comunas se pueden establecer las siguientes:

1. El derecho a la identidad cultural, que implica que las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural; a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones.
2. A la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural;
3. A difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas;
4. A mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
5. La actual Ley de Organización y Régimen de Comunas (LORC) no se refiere en ninguno de sus artículos sobre los aspectos y características étnicas de la población.
6. La ley no hace referencia en ningún lugar acerca de características étnicas de la población. En el caso de las comunas, si bien es cierto el Art. 3 de la actual de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas establece que estas se registrarán por dicha ley (LORC) y adquirirán personería jurídica, por el hecho de atenerse a ella. Con la aplicación de la indicada Ley se debe garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales y de los pueblos negros o afroecuatorianos, así como, de las comunidades que forman parte de estas colectividades de acuerdo a lo que dispone el Art. 57 de la Constitución de la República, evidenciándose una de las principales inconsistencias entre la LORC y la Carta Magna.
7. Así mismo dispone la Constitución de acuerdo al Art. 100 que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. En la actual Ley de Organización y Régimen de las Comunas no constan detalladas las instancias de participación, las mismas que deben ejercerse para:

- a) Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, a los que deben alinearse las Comunas, encontrándose una inconsistencia en la LORC al no disponer de manera taxativa que los Cabildos deben efectuar su planificación de acuerdo a los objetivos y lineamientos estratégicos implementados por el Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados a los que se pertenecen.
- b) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo, las comunas en la actualidad son los espacios de territorios en que la falta de inversión pública es evidente, por lo que sus Cabildos deben generar agendas de desarrollo local en sus respectivas Comunas, sin que esta obligación conste expresamente en la LORC lo que genera una inconsistencia frente a la Constitución de la República.
- c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos, el Cabildo al ejercer gobernanza⁴¹ en las comunas se debe incluir en la LORC una disposición que los obligue a socializar y construir los presupuestos (así sean mínimos son recursos de los comuneros) con la participación activa y efectiva de los comuneros.
- d) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. Los cabildos al no tener en la ley que las rige disposición alguna al respecto, no ejercitan la rendición de cuentas a sus mandantes. Los comuneros deben conocer las gestiones que realiza su cabildo en cada periodo anual de administración, como lo indica el art. 8 de la LORC "...es el cabildo el órgano oficial y representativo de la comuna..."
- e) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación, deben ser las comunas quienes generen y fortalezcan la comunicación intercultural⁴², al ser las comunas núcleos potenciadores de la cultura

⁴¹El concepto de gobernanza tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. Joaquín Farinós Dasí

Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local Universitat de València-Estudi General.- Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: estado de la cuestión y agenda Boletín de la A.G.E. N.º 46 - 2008, págs. 11-32

⁴²para ejemplificar el tema de la comunicación intercultural, cito una anécdota atribuida a Margaret Mead y tomada del sitio web Lecciones del Portal (ISSN 2014-0576) de Miquel Rodrigo⁴², en el que indica: "*En el curso de una de sus investigaciones sobre el lenguaje de una población aborigen, trató de aprender este lenguaje a través de un procedimiento denotativo. Señalaba un objeto y pedía que le pronunciaran el nombre; luego otro*

ancestral que los une, sus formas de pensar, sentir y actuar estarán más o menos próximas unas de otras Comunas y de esta manera compartir, la lengua o algunos elementos de sus estilos de vida. Evidentemente cuantos más elementos de vida las Comunas compartan más sencilla será la comunicación entre ellas y con la sociedad en general.

8. Para el ejercicio de la participación ciudadana nuestra Constitución prevé la organización de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía, las mismas que no se encuentran detalladas en la “actual” Ley de Organización y Régimen de las Comunas, siendo la Participación Ciudadana y sus los mecanismos, eje transversal en las políticas públicas y un factor importante para el desarrollo local de las Comunas, convierte a los comuneros en sujetos activos de las decisiones y acciones que se tomen por parte de los Cabildos, y además del seguimiento permanente y continuo de las políticas públicas que, tanto el gobierno central como el gobierno autónomo descentralizado al que se pertenezcan las comunas, se apliquen en los territorios donde se encuentran asentadas las mismas.
9. El sistema comunero debe propiciar la aplicación de la economía popular y solidaria mediante proyectos asociativos que busquen el desarrollo local endógeno de los comuneros. La organización comunal debe generar procesos productivos que se encuadren en el trabajo colectivo mediante proyectos asociativos que en el mediano y largo plazo se conviertan en clústers⁴³
10. Incluir los principios de la economía popular y solidaria recogidos por la Constitución de la República en la Ley de Organización y Régimen de Comunas:
11. La Ley de Organización y Régimen de Comunas, al no indicarse en el contenido de esta ley ninguna disposición en la que se obligue a las Comunas en aplicar los

objeto, y así sucesivamente; pero en todos los casos recibió la misma respuesta: "Chemombo". Todo era "Chemombo". Pensó para sí: "¡Por Dios, qué lenguaje terriblemente aburrido! ¡Todo lo designan con la misma palabra!" Finalmente, después de un tiempo, logró averiguar el significado de "Chemombo", que quería decir... ¡señalar con el dedo!".- FOERSTER, Heinz von (1994), "Visión y conocimiento: disfunciones de segundo orden", en Dora Fried SCHNITMAN (ed.), Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad, Buenos Aires, Paidós, p.95.

⁴³ Se trata de un modelo organizativo de redes de empresas e instituciones contextualizadas en un determinado ámbito geográfico. Alburquerque (2006)

objetivos estratégicos del Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017) o por lo menos gestionar en sus políticas públicas locales los mecanismos necesarios que coadyuven en su implementación.

12. La Ley de Organización y Régimen de Comuna no garantiza el acceso a los programas y proyectos de los diferentes niveles de gobierno, que tengan como objetivo el acceso a las tierras de vocación agrícola que como se demuestra en el cuadro en líneas inferiores, se destacan los territorios ancestrales de la Amazonia centro sur donde se encuentran asentadas las nacionalidades Achuar, kichwa de Pastaza, Sapara y Shuar, justamente quienes mantienen sus culturas ancestrales más arraigadas, no solo en su lengua aborigen, vestimenta y alimentación, sino en su estructura social basada en la comunidad y propiedad comunal, principio fundamental que debe constar en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas.

Plan de Tierras - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP)	
404.554,26 hectáreas de territorios ancestrales legalizadas	
Territorios ancestrales de la Amazonia centro sur (nacionalidades achuar, kichwa de Pastaza, sapara y shuar)	92,6%
Territorios kichwa de Napo	4,9%
Territorios indígenas en la costa (Península de Santa Elena)	2,42%

Fuente: sitio web MAGAP <http://www.agricultura.gob.ec/>

3. CONCLUSIONES

El debate sobre la construcción del Estado plurinacional e intercultural y sus implicaciones (como la reforma o creación de una nueva Ley de Organización y Régimen de las Comunas) se encuentra en desarrollo tanto al interior de la Función Ejecutiva, en la Legislativa, así como en las organizaciones de pueblos y nacionalidades y en la sociedad en general, en el proyecto de Ley de Tierras y Territorios Ancestrales que se encuentra en proceso de consulta pre legislativa dirigida a las Comunas, Comunidades y Pueblos Ancestrales que serán directamente beneficiados o no con la promulgación de esta ley, por lo que sería uno de los avances significativos en el proceso de transformación de la institucionalidad plurinacional e intercultural que se expresen en progresos institucionales o normativos específicos; estos son ámbitos que configuran retos para la agenda pública de los próximos años. (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor , 2013).

- a) Las inconsistencias existentes entre la Ley de Organización y Régimen de Comunas y la Constitución de la República son las directamente relacionadas con los Derechos (Colectivos e Individuales), propiedad, educación, participación ciudadana, consulta pre legislativa e interculturalidad.
- b) Las Comunas y el sistema comunero están llamados a mantener, desarrollar, fomentar, promover y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social, derechos que guardan estrecha concordancia con el derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena conforme lo establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución de la República, derechos que no se encuentran expresamente indicados en la Ley de Organización y Régimen de Comunas.
- c) Los Cabildos (órgano de administración de las Comunas) en coordinación con el Estado deberán mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador debiendo promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres ancestrales.

- d) Las comunas no tienen autonomía ni jurisdicción, el MAGAP tiene atribuciones en las decisiones comunitarias, lo que ha repercutido en que las comunidades no generen cambios profundos dentro de su territorio, y generen un desarrollo local endógeno, puesto que éste era simplemente un espacio para controlar a la población rural con criterios de agricultores y campesinos. Además, la ausencia del Estado no logra cumplir con el objetivo de incorporar las comunas al desarrollo nacional.

4. RECOMENDACIONES

- a) Presentar ante la Asamblea Nacional, un proyecto de una nueva Ley Orgánica de Comunas y Territorios Ancestrales, donde consten los principios contemplados en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, en la que se define a nuestro país como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.
- b) Promover en las comunas y comunidades los derechos del Buen Vivir consagrados en la Constitución de la República así como difundir los objetivos, políticas y lineamientos estratégicos determinados en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, mediante su inclusión en el Proyecto de Ley Orgánica de Comunas y Territorios Ancestrales (LOCTA) en lo que sea pertinente.
- c) Impulsar el uso de las vestimentas, símbolos y los emblemas que identifiquen a las comunas, conforme lo establece el artículo 57 numerales 1 a 21 de la Constitución de la República, en que se determinan los derechos colectivos de 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 es “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad...” y “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”.
- d) Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales de las comunas, eliminando las distintas formas y prácticas sistemáticas de la discriminación racial y exclusión étnica cultural, redistribuyendo la tierra, construyendo redes productivas y de comercialización, que garantice la soberanía y seguridad alimentaria.

- e) Fortalecer el Sistema Financiero Popular y Solidario, articulado a la Banca Pública e Inversión Productiva, conformando y consolidando formas solidarias y Asociativas de Empleo Digno.

- f) Fortalecer el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, diseñando e implementando Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingüe. (Educación intercultural).

- g) Desarrollar las redes de modelos interculturales y fortalecer el uso de las medicinas tradicionales alternativas y complementarias. (Salud intercultural).

5. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2010). *"Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi. FES-ILDISEI* , 01-43.
- Acosta, A. (2010). *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Quito: Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDISEI.
- Albó, X. (2009). Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) - Bolivia Suma Qamaña. *El Buen Convivir Revista OBETS* , 25-40.
- Albó, X. (2009). Suma Qamaña= El Buen Convivir . *OBETS*, 4 , 25-40.
- Ana M Alarcón M., A. V. (2003). Salud intercultural: elementos para la construcción de sus bases conceptuales. *Revista médica de Chile* , 1061-1065.
- ANDES, A. P. (17 de 03 de 2013). *www.andes.info.ec*. Recuperado el 01 de 06 de 2013, de *www.andes.info.ec*: <http://www.andes.info.ec/es/actualidad/centros-infantiles-buen-vivir-cibv-futuro-ninez-ecuatoriana.html>
- ANT. (2011). *Registro Administrativos*. Quito : ANT.
- Arato, A. (1996). *"Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil. Pautas para análisis futuros"*. Madrid: Isegoría.
- Armijo, D. M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago : ILPES/CEPAL .
- Asamblea, N. (2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del sector financiero popular y solidario*. Quito: Registro Oficial.
- Ayala, E. (2008). *Resumen Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Barquero, V. B. (2002). *DESARROLLO LOCAL EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN*. Caracas : CORPOCENTRO .
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *REVISTA DE LA CEPAL* 86 , 47-62.
- Caerolus. (07 de 05 de 2014). *www.caerolus.com* . Obtenido de *www.caerolus.com* : www.caerolus.com/curiosidades/bicicletas-sin-pedales.html
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Cancillería. (20 de 10 de 2014). *www.cancilleria.gob.ec*. Obtenido de *www.cancilleria.gob.ec*: www.cancilleria.gob.ec/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/

Carbonell, M. (18 de 08 de 2012). <http://www.miguelcarbonell.com>. Recuperado el 09 de 04 de 2015, de <http://www.miguelcarbonell.com>: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que_es_una_Constitucion.shtml

Carou, H. C. (2001). Territorialidad y fronteras del estado-nación: Las condiciones de la política en un mundo fragmentado . *Política y Sociedad* , 29-38.

Choquehuanca, D. (2010). *Suma Qamaña: Vivir Bien, No mejor*. La Paz.

Conasa, (. d.-C. (2008). *Guía Técnica para la Atención del Parto Culturalmente adecuado*. Quito: Conasa.

Congreso. (1937). *Ley de Organización y Régimen de Comunas*. Quito: Registro Oficial.

Constituyente, A. (2008). *Constitucion de la Republica* . Montecristi : Asamblea Constituyente .

Coraggio, J. L. (1995). *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: Aique Graupo.

Decreto. (1937). *Ley de Organización y Régimen de las Comunas*. Quito: Registro Oficial.

Descentralizados, M. d. (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD*. Quito : V&M Gráficas.

Díaz, E. (2011). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* . Madrid : España.

ESPOL. (2005). *Comunas y comunidades con Sistemas de Albarradas Descripciones Etnográficas* . Quito: Abya-Yala .

Evaluation-USAID, C. -C.-M. (2004). *Encuesta demográfica y de salud materna e infantil* . Quito : CEPAR - CDC - Measure Evaluation-USAID .

FEDAEPS. (2010). *Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios*. Quito: FEDAEPS.

Félix, G. C. (2008). Reflexiones sobre el Buen Vivir o el Vivir Bien. *Temas de Nuestra America* , 187-198.

Félix, G. C. (2009). Reflexiones sobre el Buen Vivir o Vivir Bien (Suma Qamaña; Sumak Kawsay, Balu Wala). *Revista Temas de Nuestra América ISSN 0259-2239* , 187-198.

Fukuyma, F. (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. Nueva York: The Free Press.

GARRIDO, S. (2011). Las instituciones de riego en la España del este. Una reflexión a la luz de la obra de Elinor Ostrom. *Historia Agraria* , 13-42.

Georgetown, U. (20 de 10 de 2014). *Political Database of the Americas*. Obtenido de Political Database of the Americas: www.pdba.georgetown.edu

Grijalva, A. (2012). ¿Qué son los Derechos Colectivos? . *Administración de Justicia Indígena y Derechos Colectivos* , 2.

Houtart, F. (2011). *EL CONCEPTO DE SUMAK KAWSAI (BUEN VIVIR)Y SU CORRESPONDENCIA CON EL BIEN COMUN DE LA HUMANIDAD*. Quito: IAEN .

<http://www.indiana.edu>. (27 de 02 de 2013). <http://www.indiana.edu>. Recuperado el 16 de 03 de 2015, de <http://www.indiana.edu>: <http://www.indiana.edu/~workshop/people/lostromcv.htm>

<http://www.larevista.ec>. (22 de 01 de 2012). Recuperado el 09 de 04 de 2015, de <http://www.larevista.ec>: <http://www.larevista.ec/cultura/historia/alfaro-y-su-tiempo>

Huntington, S. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Nueva York: Simon and Schuster.

INEC. (2012c). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural, ENEMDUR*. Quito: INEC.

INEC. (2012b). *ENEMDU-Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito: INEC.

INEC. (2013). *Reporte de Pobreza Urbana por Ingresos* . Quito : Inec .

Jarrin, J. P. (2013). *Un perfil del analfabetismo en el Ecuador: sus determinantes y su impacto en los ingresos laborales*. Quito : SIISE .

Lasalle, F. (1999). *¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?* Paris : elaleph.com.

Legales, E. (10 de 02 de 2014). <http://www.fielweb.com>. Obtenido de <http://www.fielweb.com>: <http://www.fielweb.com/Buscador/Aplicacion.aspx>

Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias* . Madrid : Alianza Universitaria .

MAGAP. (24 de Octubre de 2014). www.agricultura.gob.ec. Obtenido de www.agricultura.gob.ec: <http://www.agricultura.gob.ec/legalizacion-de-tierras-ancestrales/>

Masota, F. A., & García-Montoto, A. A. (2003). Del relativismo cultural al etnocentrismo (y vuelta). *ESE N° 004 2003* , 23-34.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 , 7-22.

MCDS, M. C. (2013). *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador* . Quito : MCDS .

MIES. (06 de 06 de 2014). *Agenda de la Revolución de la economía popular y solidaria 2011-2013*. Obtenido de goo.gl/H65he: goo.gl/H65he

MIES. (08 de Junio de 2013). *www.inclusion.gob.ec*. Recuperado el 08 de Junio de 2013, de www.inclusion.gob.ec: <http://www.inclusion.gob.ec/misionvision/>

MIES, M. d. (2013). *Informe de Gestion*. Quito: Direccion Nacional de Comunicacion Social, MIES.

Mila, G., & Navarro, M. (2002). *"Retos y desafíos de la gobernabilidad local en Bolivia y Paraguay. Un análisis comparativo"*. Barcelona: IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya.

Moncada, J. (1973). *Ecuador, pasado y presente* . Quito : LIBRESA .

MRREE. (09 de 03 de 2015). <http://www.cancilleria.gob.ec/>. Recuperado el 09 de 03 de 2015, de <http://www.cancilleria.gob.ec/>:
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf>

MSP, M. d. (2012b). *Dirección Nacional de Interculturalidad, Derechos y Participación Social*. Quito: MSP.

Nacional, C. (2004). *Ley de Organización y Régimen de la Comunas*. Quito: Registro Oficial.

Núñez, O. (1995). *La economía popular, asociativa y autogestionaria*. Managua: Cipres.

OSTROM, E. (1990). *EL GOBIERNO DE LOS BIENES COMUNES La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Mexico DF: CRIM.

Palou, F. (07 de 05 de 2014). *www.arrakis.es*. Obtenido de www.arrakis.es:
www.arrakis.es/palarra/bicicleta.htm

Pérez, D. G. (18 de junio de 2012). La Democracia representativa, directa y comunitaria . *La Hora* , pág. website.

Piero, S. D. (2005). *ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. TENSIONES DE UNA AGENDA EN CONSTRUCCIÓN*. Buenos Aires : Paidós.

Rincón, M. A. (2012). Conceptualización sobre el Desarrollo Sostenible . *Punto de Vista* , 139-158.

Santamaría, R. Á. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador.- El Estado y el derecho en la Constitución de 2008* . Quito : Abya-Yala.

Senplades. (2011). *Agenda Zonal para el Buen Vivir: Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial*. Quito: Senplades.

- SENPLADES. (2011a). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas* . Quito : SENPLADES .
- SENPLADES. (2010). *Los Nuevos Retos de América Latina, Socialismo y Sumak Kawsay* . Quito : SENPLADES, Colección Memorias .
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Todo el mundo mejor* . Quito : SENPLADES .
- SENPLADES. (2012). *Transformación de la Matriz Productiva Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito : SENPLADES.
- Simmel, G. (1900). *Filosofía del Dinero* . Berlin : Instituto de Estudios Políticos .
- Sócrates Vásquez–García, G. G.–G. (2006). AUTOGESTIÓN INDÍGENA EN TLAHUITOLTEPEC MIXE, OAXACA, MÉXICO. *Ra Ximhai* , 151-169.
- Telégrafo, E. (27 de 12 de 2012). Nuevo Modelo Rural cuatro mil familias beneficiadas con la entrega de tierras. *El Telégrafo* , pág. 40.
- Tomassini, L. (2000). Cultura y desarrollo. *Revista CEPAL numero extraordinario* , 1-10.
- Trujillo, J. C. (2006). *Teoría del Estado en Ecuador* . Quito : Abya yala.
- UNICEF. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para adolescentes indígenas*. Canada : UNICEF .
- Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE* , 26-79.
- Weber, M. (1967). *Max Weber: essays in sociology*. New York : Oxford University press.
- Xavier, A. (2009). El Buen Convivr. *OBETS 4* , 25-40.
- Yulán, M. M. (11 de 11 de 2014). <http://www.iee.org.ec>. Recuperado el 18 de 03 de 2015, de <http://www.iee.org.ec>: <http://www.iee.org.ec/?p=810>

6. ANEXOS

PROCEDIMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Se inició con una investigación bibliográfica preliminar para realizar una selección correcta del problema de la investigación. Fue posible entonces determinar del problema; a continuación fue necesario desarrollar el planteamiento del problema, delimitar el problema que de manera particular se refiere a la inconsistencia de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas frente a la Constitución del 2008, limita u obstaculiza el acceso al ejercicio del Derecho de Participación Ciudadana y a las oportunidades de desarrollo ofertadas por el Plan Nacional del Buen Vivir.; se determinó las principales inconsistencias entre la Constitución del 2008 y la Ley de Organización y Régimen de las Comunas que data del año 1937; se estableció cuál ha sido la efectividad de los objetivos y lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir. La propuesta se orientará a la articulación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República mediante un proyecto de ley integrador, que permita a los habitantes de las comunas ejercer su participación ciudadana y acceder a los Derechos del Buen Vivir mediante la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo en sus territorios. Las encuestas y criterios de evaluación se las hará en la ciudad de Guayaquil, de la cual se tomará la muestra, entre personas vinculadas al temad de investigación como son abogados en el libre ejercicio profesional, comuneros y servidores públicos relacionados a las comunas. La recopilación de información usará legislación histórica y actualizada y su análisis comparativo con los principios y normas rectoras de la Constitución de la República e incluso con Tratados y Convenios Internacionales de los que Ecuador es suscriptor.

En el plano temporal, la investigación se centrará en los acontecimientos acaecidos desde la promulgación de la Constitución de año 2008, hasta el presente año 2014.

Posteriormente se trazó el objetivo general y los específicos, cuyos enunciados se dirigieron en analizar de manera comparativa la Ley de Organización y régimen de las comunas y la Constitución 2008; describir los factores jurídicos de la inconsistencia entre la Ley de Organización y régimen de las comunas y la Constitución 2008 y establecer estrategias de acceso del sistema comunero de la región 8, a las oportunidades de desarrollo ofertadas en el Plan Nacional del Buen

Vivir. Esto permitió justificar la selección de la presente investigación. Una vez planteado el problema de manera específica, se amplió la consulta bibliográfica para ejecutar la elaboración del marco teórico. Se procedió a la elaboración de los instrumentos de investigación que se dirigirán al uso de la encuesta. Probada la efectividad de la encuesta, se imprimieron cerca de doscientos formatos, con los instrumentos de validación. La recolección de datos se lo efectuó en un mes. Se continuó con el procesamiento de la información recolectada, para su posterior análisis e interpretación de los datos. En este momento fue posible comenzar la redacción del borrador de la Propuesta. Una vez listo se hizo la revisión y corrección, para dejar pulida y lista la Propuesta. Se complementó con esta información la redacción del borrador de la Tesis de Investigación, sumando la elaboración de Conclusiones y Recomendaciones. Después, se procedió con la revisión del borrador de Tesis, para finalmente, estar en capacidad de presentar el trabajo para la revisión en la Universidad Politécnica Salesiana.

RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.

Al hablar de métodos e instrumentos de recolección de datos se recurrió al uso de fuentes primarias y secundarias; las primarias son la que obtienen información a través del contacto directo con el sujeto de investigación y son: entrevista y el cuestionario. En ello se ha usado el cuestionario, con el cual se ha hecho el trabajo de manera personal, con el fin de aprovechar criterios complementarios. Para esto se ha diagramado un formulario impreso, destinado a obtener respuestas sobre el problema en estudio en donde se obtiene información acerca de las variables que se va a investigar. Cada pregunta está relacionada con las variables indicadoras. Una vez aprobado el contenido de las encuestas, es decir el diseño de investigación apropiada, con un total de 130 encuestados, y con la respectiva muestra adecuada de acuerdo a nuestro problema de estudio se inicia la siguiente etapa que consistió en recolectar los datos pertinentes sobre las variables involucradas en la investigación.

En el caso de la recolección de información mediante fuentes secundarias la información se ha recopilado mediante libros especializados de la materia de Derecho Constitucional, Desarrollo Local, Planificación, Organización territorial, convenios internacionales, legislación comparada, libros de doctrina, documentos de

investigación del problema, revistas de gremios profesionales, publicaciones de artículos sobre el tema en estudio, compendios y tratados de especialistas, tesis y trabajos de investigación para el obtener el título de pregrado o postgrados; blogs consultados en internet, artículos publicados en internet, descarga de documentos, revistas, libros electrónicos o digitales. Con toda esta información se ha procedido a organizarla de acuerdo a la validez, actualidad y aplicación práctica sobre los temas de investigación.

TRATAMIENTO Y ANÁLISIS.

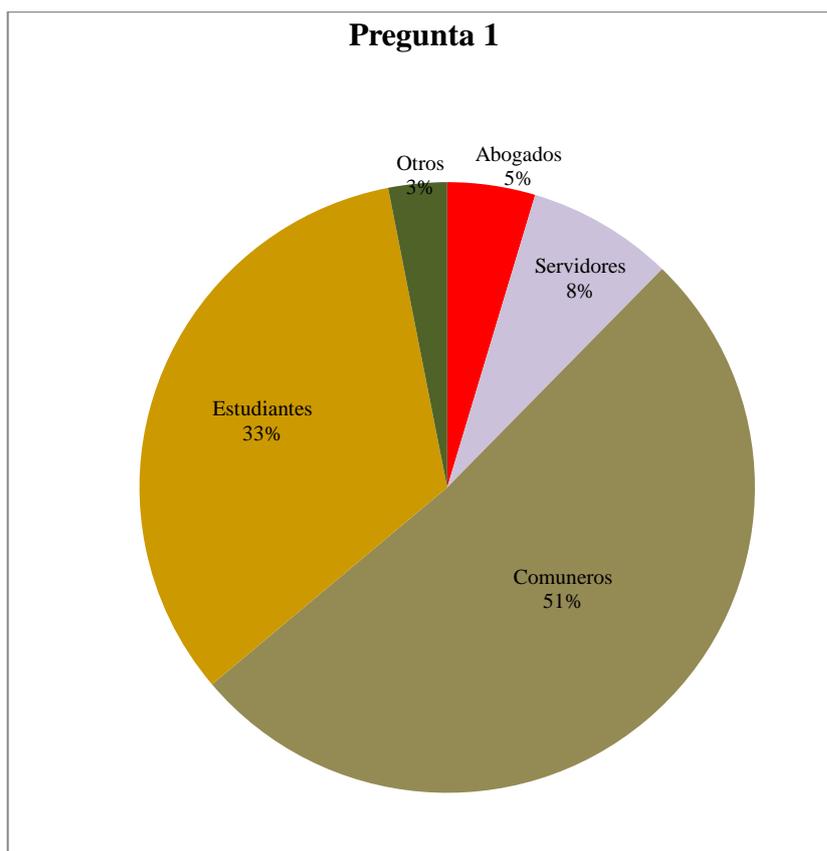
En esta parte se ha procedido al análisis e interpretación de resultados de la encuesta aplicada a los abogados en el libre ejercicio profesional, comuneros y servidores públicos relacionados a las comunas de la ciudad de Guayaquil. El método de análisis consiste en una operación que se realiza con el propósito de conocer los principios o elementos del objeto que se investiga, para examinar con detalle un problema. Al desintegrar o descomponer un todo en sus partes se nos posibilita el estudio, con mayor detenimiento, de cada uno de sus elementos, y la determinación de los tipos de relaciones que se establecen entre ellos y con respecto del todo. El conocimiento de la naturaleza de las partes o los elementos hace posible la comprensión de la esencia de un todo. El procedimiento de este método consiste en una resolución, esto es, una actividad encaminada a transformar lo complejo en simple; por eso también se conoce como método de resolución o método resolutivo. El todo puede ser cualquier objeto, es decir, real, ideal o cultural. En nuestro caso nos atañe el análisis de índole racional, ya que se direcciona al campo normativo legal constitucional y de la planificación nacional. El método de análisis puede combinarse con el método comparativo, y así se logra efectuar un estudio para encontrarlas semejanzas y diferencias de una serie de elementos que han sido separados, en el material obtenido en las encuestas. Para esta parte se ha procedido a la tabulación de la información, dividiendo las nueve respuestas, con sus resultados, las cuales han servido para la elaboración de tablas de resultados y gráficos, que nos permiten visualizar de mejor manera la dimensión de los resultados; para una interpretación adecuada de los mismos y generar la propuesta adecuada.

Pregunta N° 1.- ¿Qué actividad realiza diariamente?

Tabla N° 1

Alternativas	Frecuencia	%
Abogados	6	4.61
Servidores Públicos	10	7.70
Comuneros	67	51.53
Estudiantes de Derecho	43	33.08
Otras	4	3.08
TOTAL	130	100.00

Fuente: Elaboración propia.

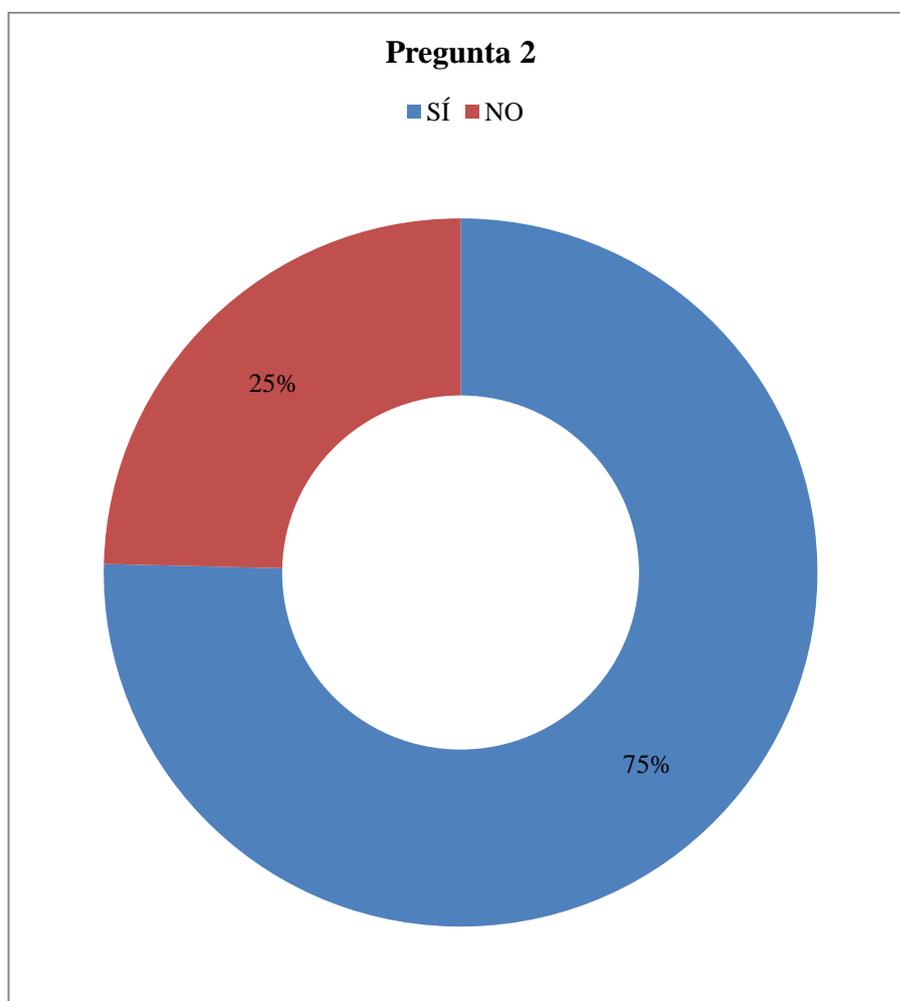


Pregunta N° 2.- ¿Conoce Usted la Ley de Organización y régimen de las comunas?

Tabla N° 2

Alternativas	Frecuencia	%
SÍ	98	25
NO	32	75
TOTAL	130	100

Fuente: Elaboración propia.

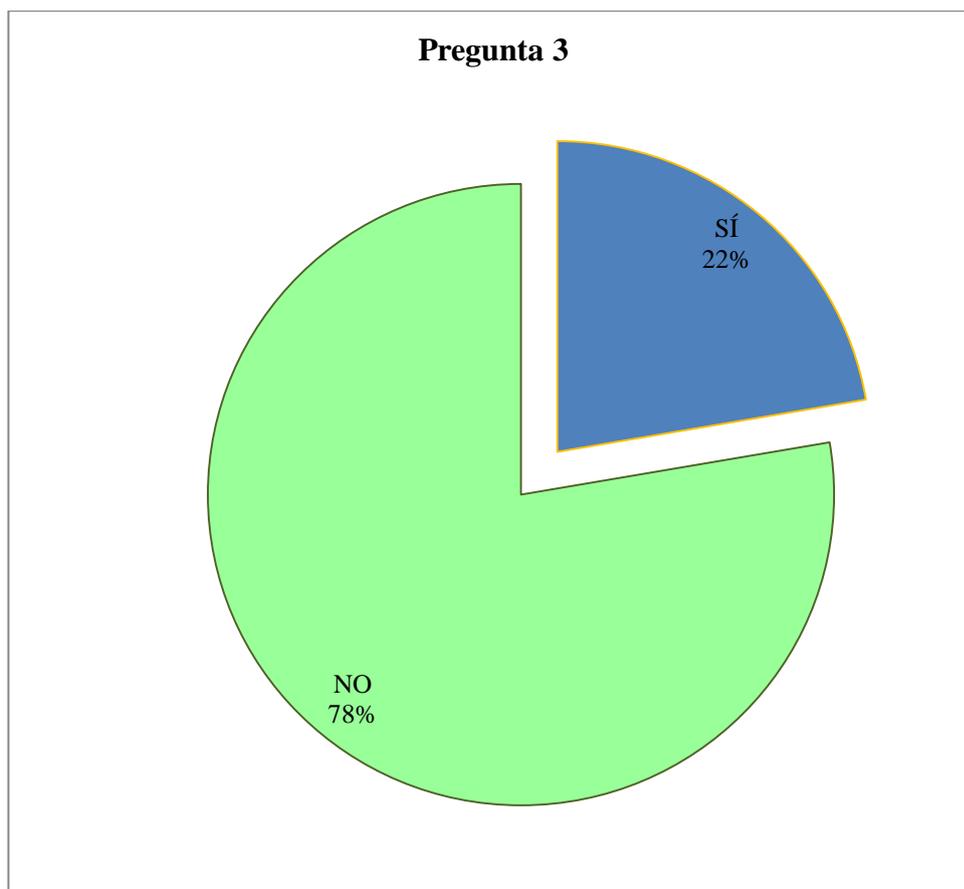


Pregunta N° 3.- ¿Cree Usted que la actual Ley de Organización y régimen de las comunas guarda relación con los principios rectores en materia normativa consagrados en la Constitución de la República del 2008?

Tabla N° 3

Alternativas	Frecuencia	%
SÍ	29	22.3
NO	101	77.7
TOTAL	130	100.0

Fuente: Elaboración propia.

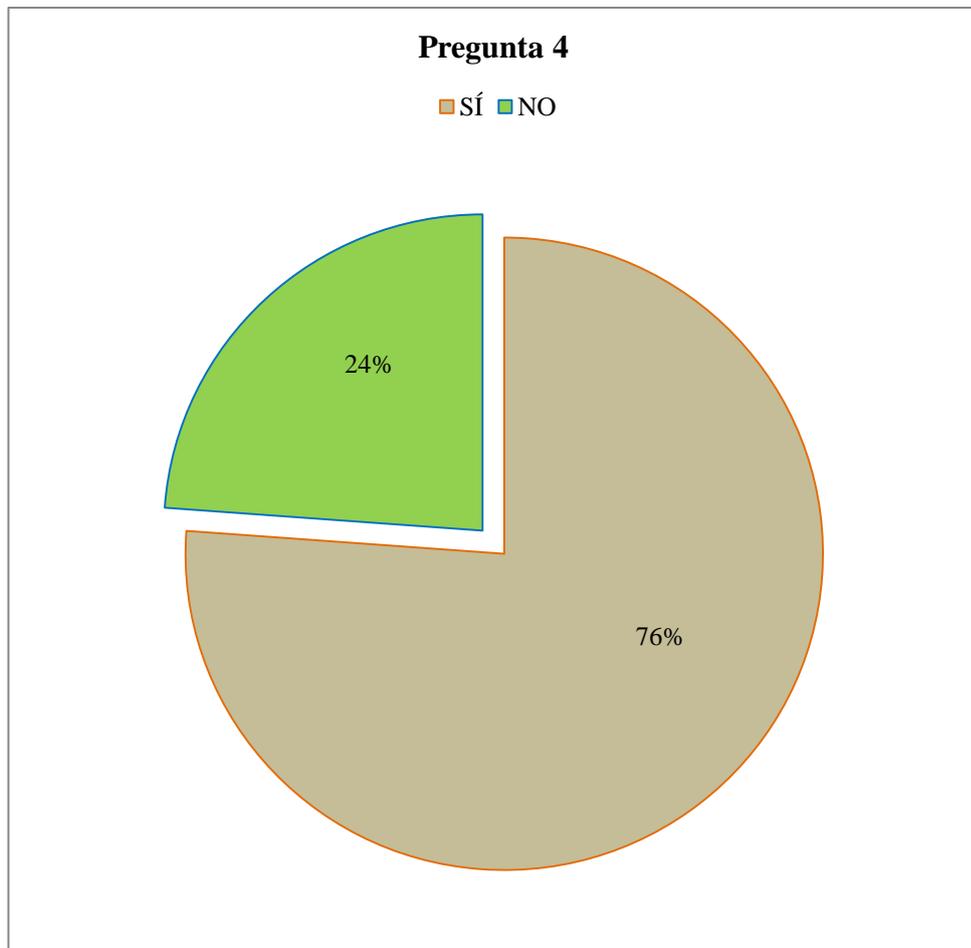


Pregunta N° 4.- ¿Conoce usted los Derechos del Buen Vivir contemplados en la Constitución de la República del 2008?

Tabla N° 4

Alternativas	Frecuencia	%
SÍ	99	76.15
NO	31	23.85
TOTAL	130	100.00

Fuente: Elaboración propia.

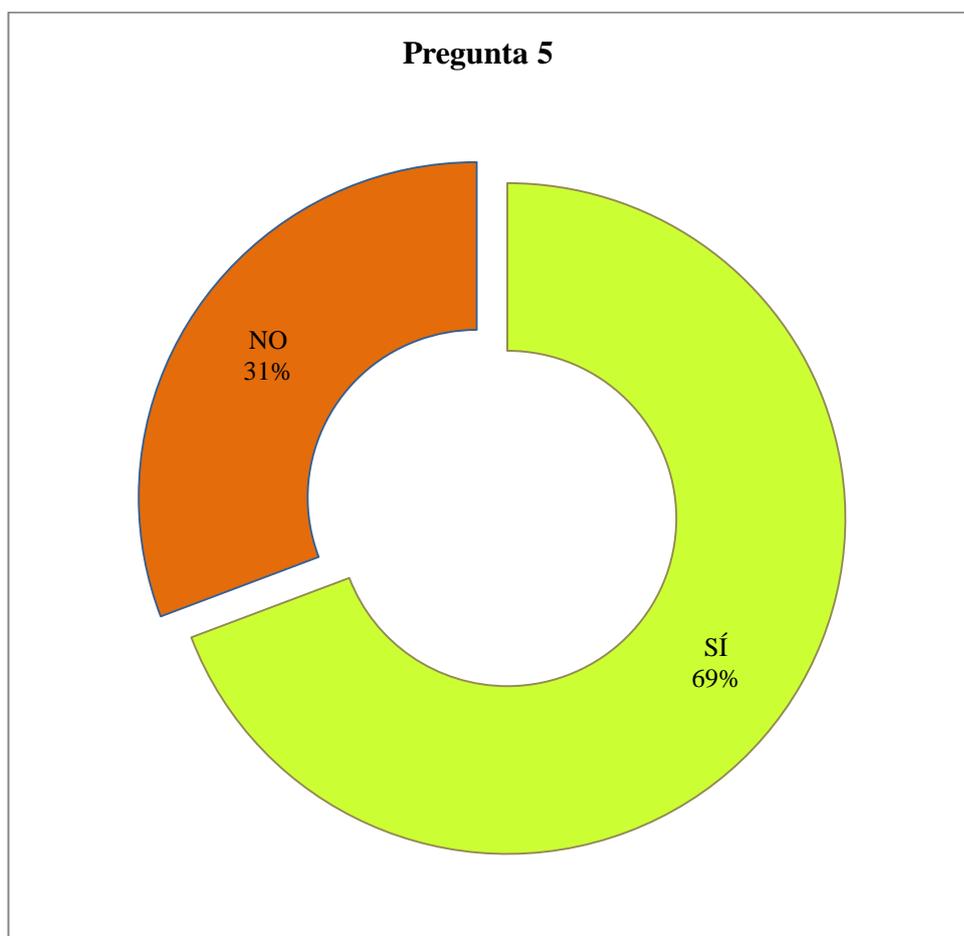


Pregunta N° 5.- ¿Sabe usted en qué consiste la participación ciudadana contenida en la Constitución de la República?

Tabla N° 5

Alternativas	Frecuencia	%
SÍ	90	69.24
NO	40	30.76
TOTAL	130	100.00

Fuente: Elaboración propia.

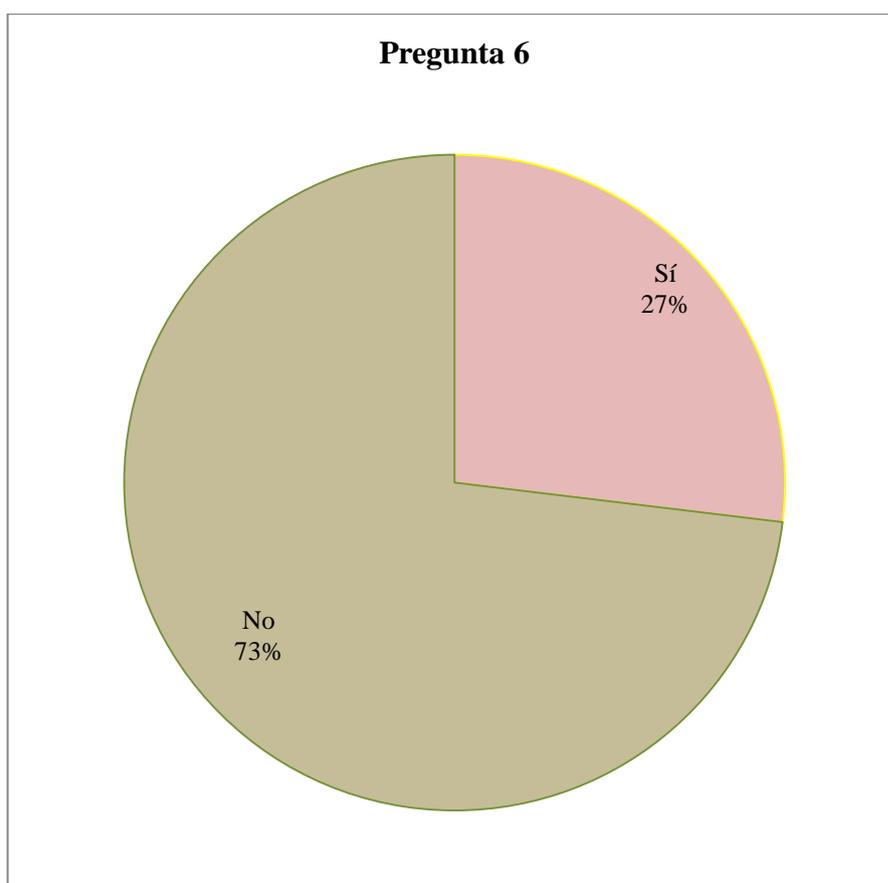


Pregunta N° 6.- ¿Conoce usted si las oportunidades de desarrollo contempladas en el Plan Nacional del Buen Vivir han sido implementadas por los Cabildos en sus respectivas Comunas?

Tabla N° 6

Alternativas	Frecuencia	%
Sí	35	26.92
No	95	73.08
TOTAL	130	100.00

Fuente: Elaboración propia.

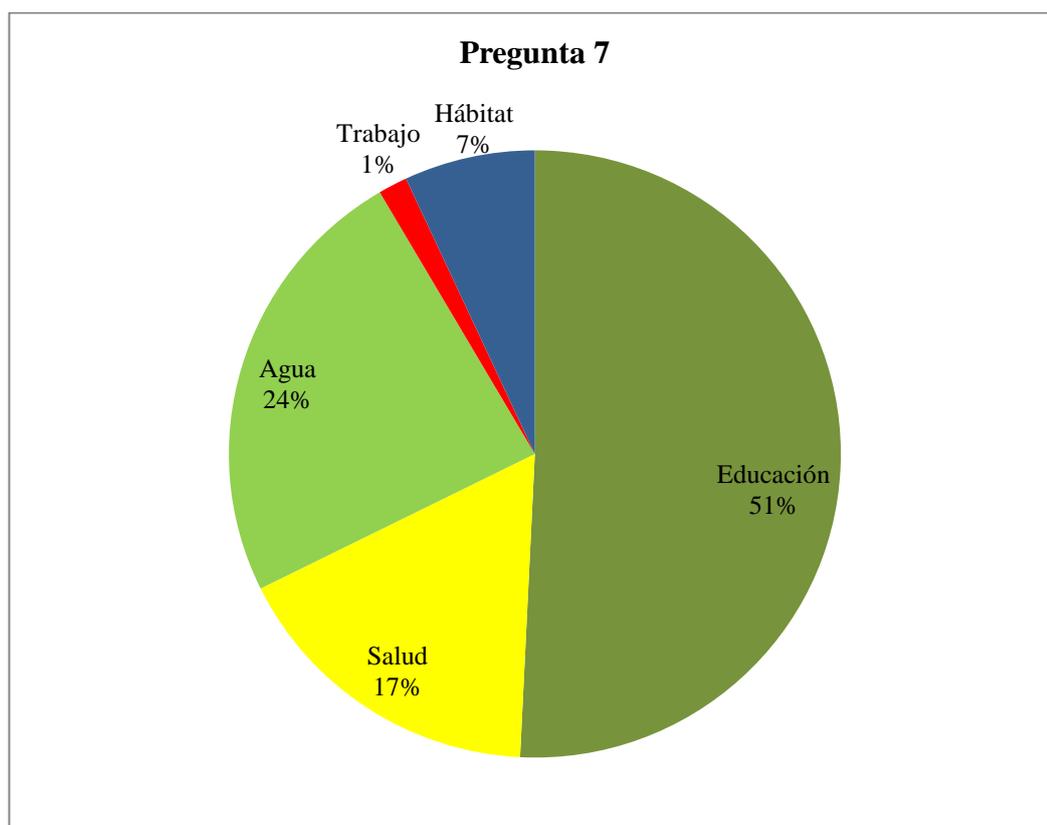


Pregunta N° 7.- ¿Cuál de los derechos del Buen Vivir, es el más conocido por Usted?

Tabla N° 7

Alternativas	Frecuencia	%
Educación	66	50.77
Salud	22	16.93
Agua	31	23.84
Trabajo	2	1.54
Hábitat (vivienda)	9	6.92
Total	130	100.00

Fuente: Elaboración propia.

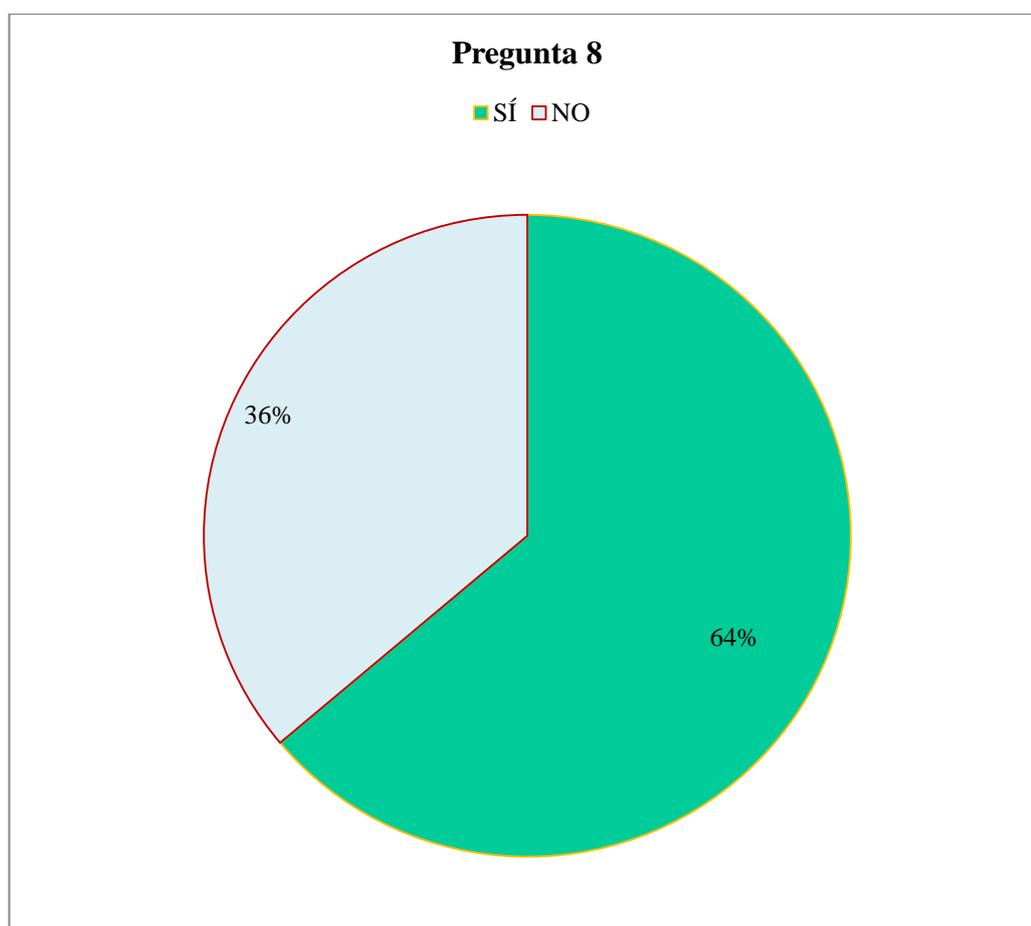


Pregunta N° 8.- ¿Cree usted que los cabildos, deben aplicar en sus respectivas comunas los derechos de participación ciudadana y los objetivos y lineamientos contemplados en el Plan Nacional del Buen Vivir?

Tabla N° 8

Alternativas	Frecuencia	%
SÍ	83	63.85
NO	47	36.15
TOTAL	130	100.00

Fuente: Elaboración propia.

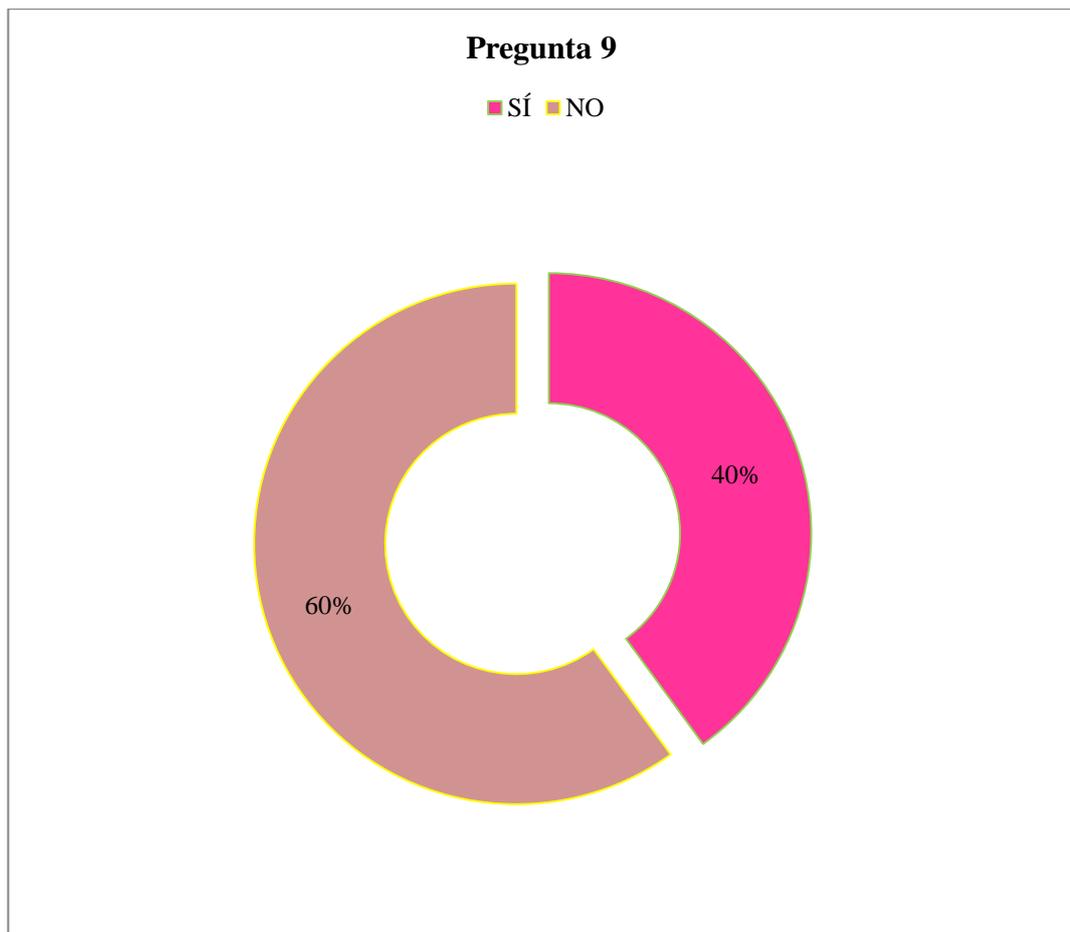


Pregunta N° 9.- ¿Cree usted que el Estado debe garantizar el acceso de las comunas al ejercicio del derecho de participación ciudadana y a las oportunidades de desarrollo ofertadas por el Plan Nacional del Buen Vivir?

Tabla N° 9

Alternativas	Frecuencia	%
SÍ	52	40
NO	78	60
TOTAL	130	100

Fuente: Elaboración propia.

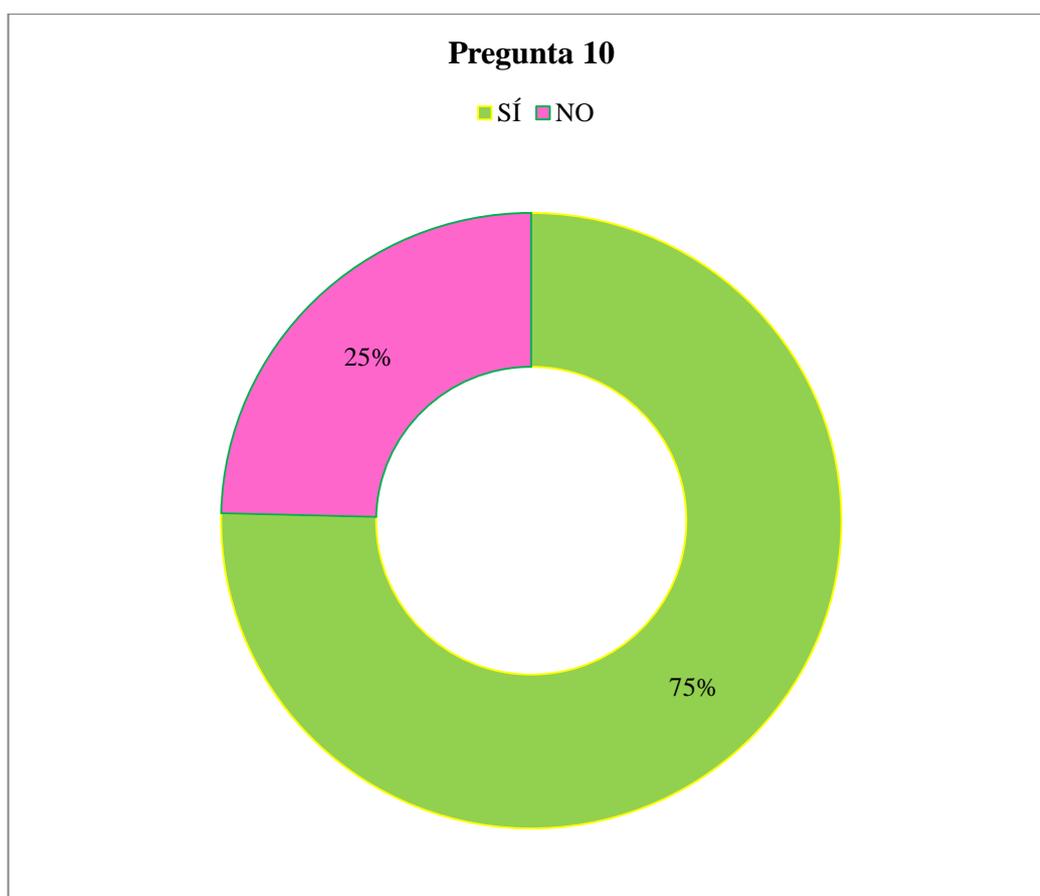


Pregunta N° 10.- ¿Cree usted que la actual Ley de Organización y régimen de las comunas debe ser reformada a efectos que guarde consistencia con la Constitución de la República?

Tabla N° 10

Alternativas	Frecuencia	%
SÍ	98	25
NO	32	75
TOTAL	130	100

Fuente: Elaboración propia.



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE GUAYAQUIL
MAESTRÍA DE DESARROLLO LOCAL, CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

ENCUESTA:

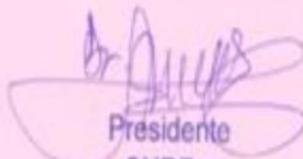
Nº	PREGUNTAS	RESPUESTAS (marque con una X)	
		SI	NO
1	¿Qué actividad realiza diariamente?	Comunero	X
		Abogado	
		Estudiante de Derecho	
		Servidores Públicos	
		Otros	
2	¿Conoce Usted la Ley de Organización y régimen de las comunas?	SI	NO X
3	¿Cree Usted que la actual Ley de Organización y régimen de las comunas guarda relación con los principios rectores en materia normativa consagrados en la Constitución de la República del 2008?	SI	NO X
4	¿Conoce usted los Derechos del Buen Vivir contemplados en la Constitución de la República del 2008?	SI	NO X
5	¿Sabe usted en que consiste la participación ciudadana contenida en la Constitución de la República?	SI	NO X
6	¿Conoce usted si las oportunidades de desarrollo contempladas en el Plan Nacional del Buen Vivir han sido implementadas por los Cabildos en sus respectivas Comunas?	SI	NO X
7	¿Cuál de los derechos del Buen Vivir, es el más conocido por Usted?	Educación	
		Salud	
		Agua	
		Trabajo	X
		Hábitat (vivienda)	
8	¿Cree usted que los cabildos, han aplicado en las comunas los derechos de participación ciudadana y los objetivos y lineamientos contemplados en el Plan Nacional del Buen Vivir?	SI	NO X
9	¿Cree usted que el Estado ha garantizado el acceso de las comunas al ejercicio del derecho de participación ciudadana y a las oportunidades de desarrollo ofertadas por el Plan Nacional del Buen Vivir?	SI	NO X
10	¿Cree usted que la actual Ley de Organización y régimen de las comunas debe ser reformada a efectos de que guarde consistencia con la Constitución de la República?	SI	NO X

CONVOCATORIA

*Se convoca a todos los Comuneros de Casas Vieja
a la Asamblea General a efectuarse
El día 03 de Agosto del 2014 a las 10 AM.
Lugar: Km - 19 Vía a Santa Elena. Se pide
Puntual asistencia a esta Asamblea Ordinaria
en el lugar de Sesiones de la Comuna.*

ORDEN DEL DIA

- 1.- Lectura del Acta Anterior
- 2.- Notificaciones a los Invasores
de Terrenos Comunales, que se abstengan a Invadir y Construir
- 3.- Informe Sobre Gestión en la Ciudad de Quito de la Resolución de la Corte
Constitucional sobre la Comuna.
- 4.- Proyecto de Transporte Público Urbano de la Comuna Casa Vieja
- 5.- Varios y Resoluciones,


Presidente
SUBR 5

Cabildo
Secretaría




Tesorero

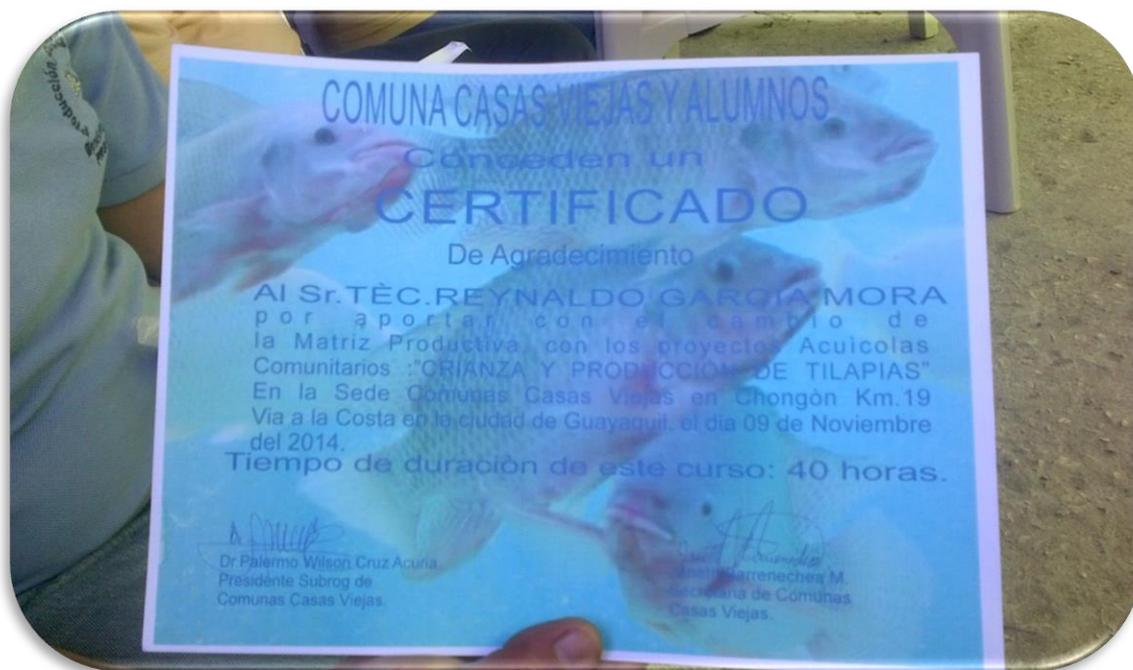
Convocatoria a Asamblea General del Cabildo de la Comuna Casas Viejas



Sesión Comunas Casas Viejas



Entrega de certificados capacitación siembra de tilapias como proceso de fortalecimiento de la economía popular y solidaria y su aporte al cambio de la matriz productiva



Certificados entregados a los participantes del proceso de formación para el fortalecimiento de la economía popular y solidaria y su aporte al cambio de la matriz productiva



Firma de carta de intención para la suscripción de Convenio Marco entre la Comuna Casas Viejas a través de su presidente Dr. Palermo Cruz Acuria y la UPS sede Guayaquil.

Guayaquil, 17 de noviembre del 2014.

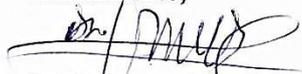
Lcdo. Roberto Rangel Donoso, MCs
Director
Maestría en Desarrollo Local, con mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA, Sede Guayaquil
Ciudad.

En mi condición de presidente subrogante de la Comuna "Casas Viejas, ubicada entre el km. 17 al 24 de la vía a la costa, de la Circunscripción No 3, Distrito No. 1 del Cantón Guayaquil; Zona de la Planificación del Desarrollo No 8; y estando de acuerdo con los principios de su fundamentación y los procesos y procedimientos metodológicos, y en función de los resultados prometidos, le solicito que el Abg. David Micles Velásquez, estudiante de cuarto nivel de la UPSG, realice las actividades pertinentes de investigación, inherentes a su tesis denominada: "INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS", previa a la obtención del título de Máster en "Desarrollo Local, con mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno" de la Universidad Politécnica Salesiana sede Guayaquil. Comprometiéndonos a participar en el proceso; así como, monitorear y certificar los resultados de la investigación.

Así mismo, se deja abierta la posibilidad de suscribir un convenio de cooperación interinstitucional entre la Comuna "Casas Viejas" y la Universidad Politécnica Salesiana sede Guayaquil, a fin de generar procesos y resultados, en común acuerdo, que beneficien al desarrollo de nuestro territorio, en sintonía con la oferta del Plan Nacional para el Buen vivir (2013-2017).

Sin otro particular, me suscribo de Usted, reiterándole mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente;


Dr. Palermo Cruz Acuria.
Presidente (s)
Comuna "Casas Viejas"

CC. Archivo

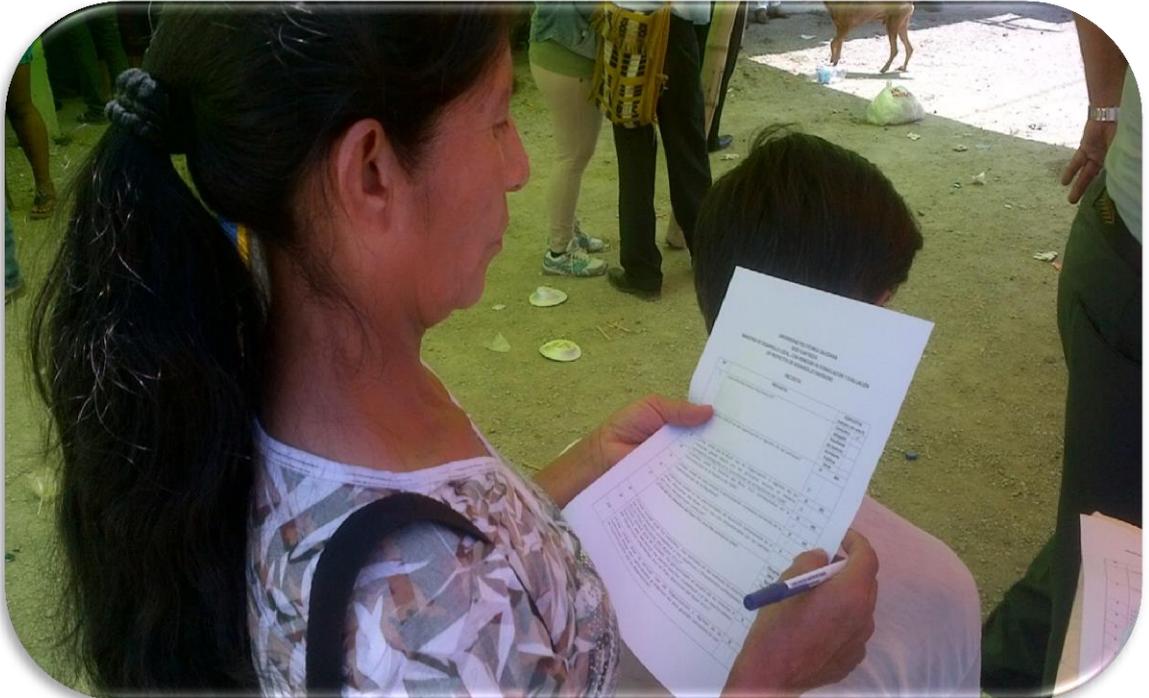
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE GUAYAQUIL
RECIBIDO


SECRETARÍA DE POSTGRADOS
Fecha:

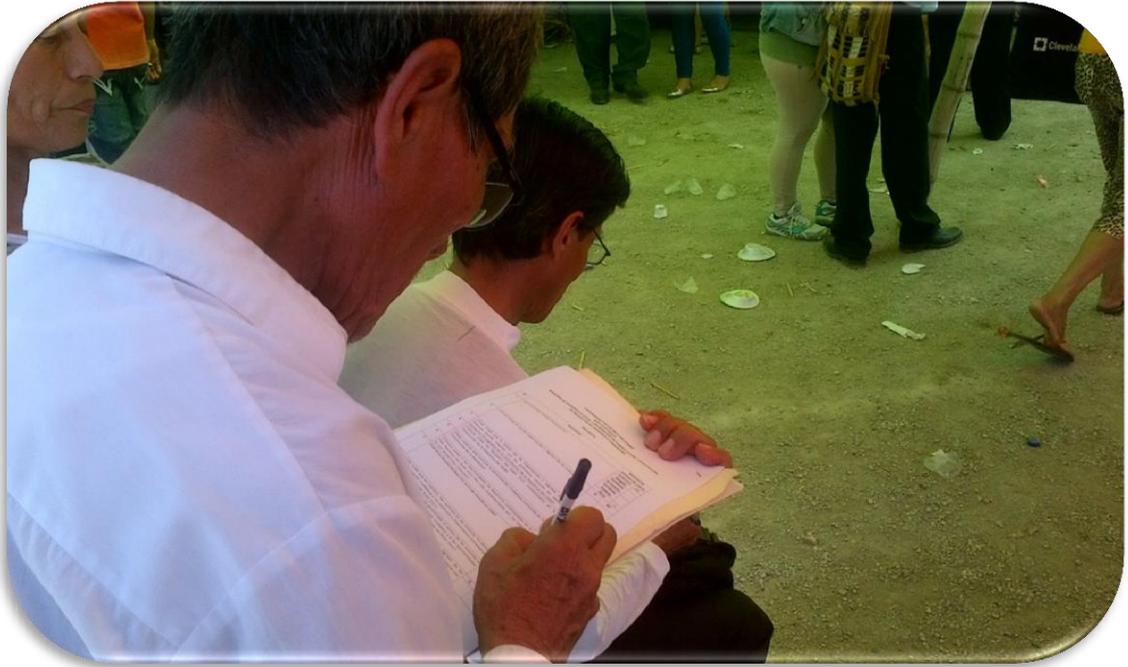
Carta de Intención para la suscripción de Convenio con la Universidad
Politécnica Salesiana remitida por el Dr. Palermo Cruz Acuria,
Presidente de la Comuna Casas Viejas



Encuestas realizadas a los comuneros de la Comuna Casas Viejas



Encuestas realizadas a los comuneros de la Comuna Casas Viejas



Encuestas realizadas a los comuneros de la Comuna Casas Viejas



ASISTENTES AL FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS



PANEL DE EXPOSITORES DEL FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS



PANEL DE EXPOSITORES DEL FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS



FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS
 Universidad Politécnica Salesiana-sede Guayaquil

Registro de Asistencia
 Viernes 23 de enero del 2015

Nombres completos	Institución/comuna	Teléfono/celular	Correo electrónico	Firma
Juan E. Hernandez A.	CASAS VIEJAS	0984287980		Edyardo Hernandez
JUAN TEOFILO NOLIVOS CUEVA	CASAS VIEJAS	0992435499	teo.nolivos48@hotmail.com	Juan Teofilo
ANDRES MATEO ALVAREZ GARCIA	CASAS VIEJAS	0985071187	MATEO561955@hotmail.com	Andrés Mateo
Roneldo Vivanda Perez	C.P.C.C.S	0991860666	juanviviandaperez@hotmail.com	Roneldo Vivanda
Dr. Palermio Cruz Herrera	Comuna Casas Viejas	0882586858	palermio.cruz@hotmail.com	Palermio Cruz
Ina Alejandra Salazar	Casas Viejas	09982903444	salazar.com@hotmail.com	Ina Alejandra
Amalia Alberto Moyano Bernal	Casas Viejas	0990046393		Amalia Alberto
Miguel Angel A. Garcia Apuñan	CASAS VIEJAS	0901293498	mianamgarc@hotmail.com	Miguel Angel
Tamara Ortega Lopez	Casa Vieja	0931096754		Tamara Ortega
Carlos Reyes Gal	Casa Vieja	0920492355		Carlos Reyes Gal
Wilson Rafael Almeida Solano	Casas Viejas comuna	0919157743		Wilson Almeida
Luis Esteban Garcia Aguilera	Comuna casarigos	0903855633		Luis Esteban
Vicente Juan Flores Conforte	Comuna Casa Vieja	0967566476	vicente.conforte@hotmail.com	Vicente Flores
Melida Violeta Cruz Pignone	Comuna Casas Viejas	0967566476	melida_cruz1969@hotmail.com	Melida Violeta
José Domingo Vera Dalca	Comuna Casas Vieja	0904278751	josedomingo@hotmail.com	José Domingo
Alejandro Vera	Comuna Casas Vieja	0916836869		Alejandro
Felix Magui Flores	Comuna Casa Vieja	0990361225		Felix Magui
Melba Mendoza C	Comuna Casas Viejas	0989136384	melba.mendoza.cordoba@gmail.com	Melba Mendoza
Cesar Barrios	Comuna Casas Viejas	0995839849		Cesar Barrios
Juan Espinoza J.B.	Comuna Casa Vieja	0988862723		Juan Espinoza
Alejandra Cruz Suarez Perez	Comuna Casas Vieja	09659122546	Alejandra.Cruz.Suarez.1955@hotmail.com	Alejandra Cruz
Iman Daniel Torres Louren	Comuna Casas Viejas	0997585351		Iman Daniel

Registro de Asistencia al Foro sobre la Incompatibilidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República y su incidencia en el Desarrollo Local de los Pueblos



Nombres completos	Institución/comuna	Teléfono/celular	Correo electrónico	Firma
JOHNNY XAVIER TORRES HUACÓN	COMUNA CASAS VIEJAS	0994882343		JOHNNY X. TORRES H
APOLINAR LIBRERO FORLE ESPANA	COMUNA CASAS VIEJAS	0979923872		APOLINAR FORLE ESPANA
Robison Jorns PB	COMUNA CASAS VIEJAS	0952480964		Robison Jorns PB.
Samon Meppio Rosado Cunto	Comuna Casas Viejas	0994469108		Samon Rosado C.
Santos Elvira Sanabria go	comuna Casas Viejas	098856687		Santos
Quon zigrida Torres Espino	COMUNA CASAS VIEJAS	0991534650		Quon Torres
Juanne Salis Torres	"	3844216		Juanne Salis
Herceles Enrique Torres Cherez	Comuna Casas Viejas	2849844		Herceles Torres Cherez
Fernando Salis Torres	Comuna Casas Viejas	0921324805		Fernando Salis
Walterio Nanni Salis Moaer	Comuna Casas Viejas	1201225628		Walterio Salis
Carden Luis Pulacio Mojorga	COMUNA CASAS VIEJAS	2840325		Carden Luis
William Sabina Juegan Viliz	Comuna Casas Viejas	0995412298-252052		William Sabina
Blasmois Remollo Garcia Mora.	Comuna Casas Viejas	0981648765	Remollo Garcia.300@ptm.com	Blasmois Remollo
Pesca Bastidas.	Comuna Casas Viejas	0955839849	pesca.bastidas@gmail.com	Pesca Bastidas
ANTONIO ADRIAN LUCAON	COMUNA CASAS VIEJAS	0997093834	antonio_adrian@hotmail.com	Antonio Lucaon
DR. ANTONIO TORRES COLANTES	CHITE DE LOS DD.HH. GUANO	0995337486	cdhu.ecuador@gmail.com	Antonio Torres
Marcial Juan Chiles Rosendo	Comuna Casas Viejas	0966086914		Marcial Chiles
Walf Serrucho Mercedes Chiriguera	Viejas Viejas	736147-05860328	Walf-Serrucho@normal.com	Walf Serrucho
Angel Veni Cavallo	Comuna Provincial	0994529178	Veni Cavallo Angel Veni 68@normal.com	Angel Veni Cavallo
Dr. Fernando Vasquez Morales	U.L.V.R	0999-513789	vasquez.fernando@hotuail.com	Fernando Vasquez
Dr. Marco Alexander Churruarín M	U.L.V.R	0996542297	alexander8250@hotmail.com	Marco Alexander
Dr. FELIPE MONTILLA HOET	U. ECOTEC	0993097117	Felipe Montilla@yaoo.com	Felipe Montilla
Ab. Luis Alberto Quiñonez	Comuna Casas Viejas	0992196707	luisqui@yaoo.com	Luis Alberto Quiñonez

Registro de Asistencia al Foro sobre la Incompatibilidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República y su incidencia en el Desarrollo Local de los Pueblos.

Guayaquil, 09 de enero del 2015

Doctor

PALERMO CRUZ ACURIA

Presidente de la Comuna Casas Viejas, ubicada en el km. 17 al km 24 de la vía a la costa
Ciudad.-

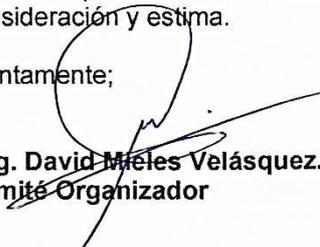
De mis consideraciones;

Es grato dirigirme a Usted, a efectos de informarle que la Universidad Politécnica Salesiana con sede en Guayaquil (UPS), y la Unidad de Posgrados – Maestría en Desarrollo Local con mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno, con el objetivo de socializar el trabajo de investigación efectuado por el suscrito, relacionado con las inconsistencias de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas frente a la Constitución 2008, está organizando el **"FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS"**, a realizarse en el Salón Azul de la sede la UPS el día viernes 23 de enero del 2015 a partir de las 09h00 hasta las 12h30, evento del que queremos contar con vuestra presencia en calidad de expositor del tema: **Liquidaciones de las comunas: "Experiencia Comuna Casas Viejas"**

Así mismo nos gustaría contar con una delegación de los compañeros comuneros de la Comuna Casas Viejas, a efectos de que participen activamente en este evento académico.

Sin otro particular me suscribo de Usted, reiterándole mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente;


Abg. David Méles Velásquez.
Comité Organizador

*Recibido
9 enero 2015
10h05*

Invitación al Dr. Palermo Cruz Acuria, Presidente de la Comuna Casas Viejas, uno de los expositores del Foro sobre la Incompatibilidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República y su incidencia en el Desarrollo Local de los Pueblos.

Guayaquil, 19 de enero del 2015

Señora
Marcela Miranda Pérez
Consejera Principal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Ciudad.-

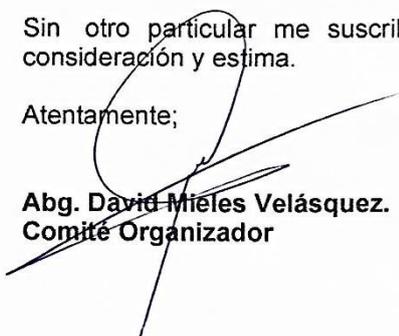
De mis consideraciones;

Es grato dirigirme a Usted, a efectos de informarle que la Universidad Politécnica Salesiana con sede en Guayaquil (UPS), y la Unidad de Posgrados – Maestría en Desarrollo Local con mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno, con el objetivo de socializar el trabajo de investigación efectuado por el suscrito, relacionado con las inconsistencias de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas frente a la Constitución 2008, está organizando el **“FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS”**, a realizarse en el Salón Azul de la sede la UPS el día viernes 23 de enero del 2015 a partir de las 09h00 hasta las 12h30, evento del que queremos contar con vuestra valiosa presencia en calidad de invitado especial.

En este evento se contará con la presencia de una delegación de compañeros comuneros de la Comuna Casas Viejas, quienes han participado activamente en esta investigación.

Sin otro particular me suscribo de Usted, reiterándole mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente;


Abg. David Míeles Velásquez.
Comité Organizador

CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL DELEGACIÓN GUAYAQUIL	
Recibido:
Fecha: <u>Enero 20/15</u>	Hora: <u>14:45</u>
N° Hojas Anexas: <u>5</u>
<u>Pueis</u> Firma Responsable	

Invitación cursada a la Sra. Marcela Miranda Pérez en su condición de Consejera del CPCCS al Foro sobre la Incompatibilidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República y su incidencia en el Desarrollo Local de los Pueblos.

Guayaquil, 19 de enero del 2015

Abogada
María José Fernández Bravo
Delegada Provincial de la Defensoría del Pueblo-Guayas
Ciudad.-

De mis consideraciones;

Es grato dirigirme a Usted, a efectos de informarle que la Universidad Politécnica Salesiana con sede en Guayaquil (UPS), y la Unidad de Posgrados – Maestría en Desarrollo Local con mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno, con el objetivo de socializar el trabajo de investigación efectuado por el suscrito, relacionado con las inconsistencias de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas frente a la Constitución 2008, está organizando el **"FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS"**, a realizarse en el Salón Azul de la sede la UPS el día viernes 23 de enero del 2015 a partir de las 09h00 hasta las 12h30, evento del que queremos contar con vuestra valiosa presencia en calidad de invitada especial.

En este evento se contará con la presencia de una delegación de compañeros comuneros de la Comuna Casas Viejas, quienes han participado activamente en esta investigación.

Sin otro particular me suscribo de Usted, reiterándole mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente;

Abg. David Mielles Velásquez.
Comité Organizador

DEFENSORIA DEL PUEBLO
GUAYAS
RECIBIDO: 19 de Enero
Hora: 14h22 Fecha: 20-01-2015

Invitación cursada a la Abg. María José Fernández Bravo en su condición de Delegada a la Defensoría del Pueblo- Guayas al Foro sobre la Incompatibilidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República y su incidencia en el Desarrollo Local de los Pueblos.



Guayaquil, 12 de enero del 2015

Economista
TERRY O. ALVAREZ RUIZ
Director Provincial de Cultura del Guayas
Ciudad.-

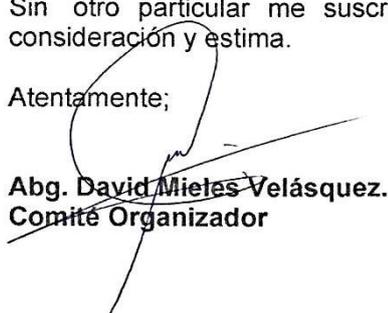
De mis consideraciones;

Es grato dirigirme a Usted, a efectos de informarle que la Universidad Politécnica Salesiana con sede en Guayaquil (UPS), y la Unidad de Posgrados – Maestría en Desarrollo Local con mención en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Endógeno, con el objetivo de socializar el trabajo de investigación efectuado por el suscrito, relacionado con las inconsistencias de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas frente a la Constitución 2008, está organizando el **“FORO SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS”**, a realizarse en el Salón Azul de la sede la UPS el día viernes 23 de enero del 2015 a partir de las 09h00 hasta las 12h30, evento del que queremos contar con vuestra valiosa presencia en calidad de invitado especial.

En este evento se contará con la presencia de una delegación de compañeros comuneros de la Comuna Casas Viejas, quienes han participado activamente en esta investigación, por lo que conociendo su espíritu solidario y progresista nos gustaría tener vuestra participación con un número musical en honor a ellos al finalizar el evento.

Sin otro particular me suscribo de Usted, reiterándole mis sentimientos de consideración y estima.

Atentamente;


Abg. David Mielles Velásquez.
Comité Organizador

Invitación cursada al Ec. Terry Álvarez Ruiz en su condición de Director Provincial de Cultura- Guayas al Foro sobre la Incompatibilidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas con la Constitución de la República y su incidencia en el Desarrollo Local de los Pueblos.

Documento a ser mencionado en la tesis y colocado en Anexos

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
UNIDAD DE POSGRADO SEDE GUAYAQUIL
MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO**

VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA FINAL DE LA TESIS

TEMA DE TESIS: "INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS"

AUTOR: David Fabián Mieles Velásquez

FICHA TÉCNICA DEL VALIDADOR

Nombre: Felipe Mantilla Huerta

Profesión: Abogado

Ocupación: Docente Universitario

Experiencia en el tema propuesto: años

Dirección domiciliaria: Ciudadela Entre Ríos, SOLAR - VILLA # 21 Mz. L1

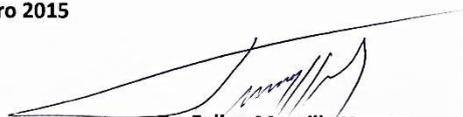
Teléfonos: 0993097117

Valoración	Muy adecuada	Adecuada	Medianamente adecuada	Poco adecuada	Nada adecuada
Aspectos	5	4	3	2	1
Introducción	X				
Objetivos	X				
Pertinencia	X				
Secuencia	X				
Modelo de Intervención	X				
Profundidad	X				
Lenguaje	X				
Comprensión	X				
Creatividad	X				
Impacto	X				

Comentarios: La Ley de Organización y Régimen de las Comunas y el Estatuto de las Comunidades Campesinas, aparecen con la finalidad de ser medidas destinadas a reconocer la institución comunal, y en especial conforme los antecedentes históricos del Ecuador, facilitar el acceso a la tierra bajo la figura de tierras comunales para uso exclusivo de sus comuneros en el desarrollo de actividades agrícolas y agropecuarias. La Ley de Comunas establecía un criterio general para incorporar agrupamientos de población que tuvieran un mínimo de 50 habitantes.

De este modo, comunidades, parcialidades, anejos y caseríos podían ser reconocidas con la figura de comuna, independientemente de que tuvieran o no bienes comunales, quedando sujetas a la parroquias rurales, nivel más bajo de la división político administrativa. La ley no hace referencia en ningún lugar acerca de características étnicas de la población. Se definía también la formación de un Cabildo para la representación y un Presidente como la autoridad y representante de la comuna. El presente tema reviste de vital importancia, por cuanto el cuerpo normativo existente en el país debe armonizarse con los principios y Derechos consagrados en la Constitución de la República.

Fecha: Febrero 2015



Dr. Felipe Mantilla Huerta.
C.C. N°: 0904049301

Validación de la Propuesta de la Tesis suscrita por el Dr. Felipe Mantilla Huerta

Documento a ser mencionado en la tesis y colocado en Anexos

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
UNIDAD DE POSGRADO SEDE GUAYAQUIL
MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO
VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA FINAL DE LA TESIS

TEMA DE TESIS: "INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS"

AUTOR: David Fabián Miele Velásquez

FICHA TÉCNICA DEL VALIDADOR

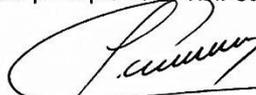
Nombre: Gerardo Vásquez Morales
Profesión: Abogado
Ocupación: Docente Universitario
Experiencia en el tema propuesto: treinta y tres años
Dirección domiciliaria: Ciudadela Rio Guayas Condomio Rosalía
Teléfonos: 2291451

Valoración	Muy adecuada	Adecuada	Medianamente adecuada	Poco adecuada	Nada adecuada
Aspectos	5	4	3	2	1
Introducción	X				
Objetivos	X				
Pertinencia	X				
Secuencia	X				
Modelo de Intervención	X				
Profundidad	X				
Lenguaje	X				
Comprensión	X				
Creatividad	X				
Impacto	X				

Comentarios:

En relación al tema propuesto en la tesis que he revisado me parece de suma importancia, pues se toca una temática de trascendencia nacional y que sienta las bases necesarias para una reforma ecuánime y justa hacia los objetivos planteados en la Constitución de la República y en el Plan Nacional de Desarrollo y fundamentalmente al rescate del principio Buen Vivir-Sumak Kawsay.

Fecha: 13 de Febrero 2015



Dr. Gerardo Vásquez Morales.
C.C. Nº: 0901443887

**Validación de la Propuesta de la Tesis suscrita por el
Dr. Gerardo Vásquez Morales**

Documento a ser mencionado en la tesis y colocado en Anexos

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
UNIDAD DE POSGRADO SEDE GUAYAQUIL
MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN
DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA FINAL DE LA TESIS

TEMA DE TESIS: "INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS"

AUTOR: David Fabián Mieles Velásquez

FICHA TÉCNICA DEL VALIDADOR

Nombre: Marco Alexander Chininin Macanchi

Profesión: Abogado

Ocupación: Docente Universitario

Experiencia en el tema propuesto: siete años

Dirección domiciliaria: Ciudadela La FAE, Luis Plaza Dañin y Gral. Angel Flores.

Teléfonos: 0996592297

Valoración	Muy adecuada	Adecuada	Medianamente adecuada	Poco adecuada	Nada adecuada
Aspectos	5	4	3	2	1
Introducción	5				
Objetivos	5				
Pertinencia	5				
Secuencia	5				
Modelo de Intervención	5				
Profundidad	5				
Lenguaje	5				
Comprensión	5				
Creatividad	5				
Impacto	5				

**Validación de la Propuesta de la Tesis suscrita por el
Dr. Marco Chinín Macanchí, PhD.**

Comentarios:

La presente tesis presenta un horizonte metodológico jurídico interesante: Las Comunas modelo de Desarrollo alternativo Constitucional y fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en concordancia con los Principios de Atención a los Grupos Vulnerables.

Esta investigación nos brinda un Proyecto valioso a la Ley Orgánica de Comunas y Territorios Ancestrales, fundamentado en los Derechos del Buen Vivir consagrados en la Constitución de la República. Un profundo análisis sociológico jurídico que incorpora elementos como las vestimentas, símbolos y emblemas, además de tecnologías y saberes ancestrales.

Esta investigación desarrolla de la mejor manera los elementos histórico, normativo, estratégico – institucional y metodológico, en los cuales se describen valiosos elementos de la jurisprudencia, del derecho comparado y de la doctrina; la Comunidad Académica tiene un elemento valioso de investigación, la misma que se espera se continúe a profundidad en un nivel de Doctorado.

Fecha: 12 de Febrero de 2015



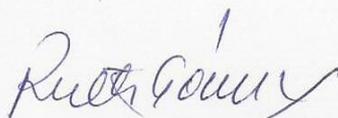
Dr. Marco Chinín Macanahí, PhD.
C.I. 1103925754

**Validación de la Propuesta de la Tesis suscrita por el
Dr. Marco Chinín Macanahí, PhD.**

CERTIFICACIÓN

Por medio de la presente, me permito certificar que la tesis denominada **“INCOMPATIBILIDAD DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN DE LAS COMUNAS CON LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL DE LOS PUEBLOS”** efectuada por el Abg. David Fabián Mieles Velásquez maestrante de la **MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO** de la Universidad Politécnica Salesiana sede Guayaquil, ha sido revisada por la suscrita en el correcto uso del estilo en la redacción, procediéndose además en eliminar y corregir las faltas ortográficas.-

Guayaquil, 10 de febrero del 2014



Lcda. Ruth Garófalo García, MsC.

Docente Lenguaje, Redacción Jurídica y Oratoria Forense
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil

Certificación gramatical y ortográfica