

## Luchas indígenas en Ecuador: del conflicto a la transformación de la política pública

---

Paulina Palacios Herrera\*

Llamas Observatorio Ecuatoriano de Conflictos  
Universidad Central del Ecuador  
gpaulinaph@yahoo.es  
<https://orcid.org/0000-0001-6926-0423>

Jorge Delgado Rocha\*

Llamas Observatorio Ecuatoriano de Conflictos  
Universidad Central del Ecuador  
jgusdel@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-1568-3719>

### Introducción

La construcción de políticas públicas es un proceso que comienza con la identificación de un problema que requiere atención, generalmente motivado por demandas ciudadanas o análisis de datos. A partir de esta identificación, se realiza una investigación exhaustiva para comprender la magnitud y las características del problema, seguida de consultas con partes interesadas, como comunidades, organizaciones sociales y expertos. Esta interacción permite recoger opiniones y sugerencias que enriquecen la propuesta.

---

\* Abogada y Magíster en Literatura Ecuatoriana e Hispanoamericana, con experiencia en materia de investigación, capacitación y acompañamiento a organizaciones sociales, diseño e implementación de política pública y asesoría legislativa en derechos humanos.

\*\* Ingeniero y Magíster en Administración de Empresas especializado en Relaciones Internacionales por la Universidad Técnica Nacional de Vinnytsia (Ucrania). Investigador asociado en Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

Una vez formuladas las políticas, se evalúan diferentes opciones en términos de viabilidad, costos y beneficios antes de su aprobación y posterior implementación. La fase de monitoreo es fundamental para seguir el progreso y evaluar la efectividad de las políticas, permitiendo ajustes necesarios. Además, se mantiene una comunicación abierta con la ciudadanía para recibir retroalimentación, asegurando que el proceso sea dinámico y responda a las necesidades cambiantes de la sociedad. Este enfoque integral garantiza que las políticas públicas sean más efectivas y alineadas con los intereses de la población.

La construcción de políticas públicas, especialmente en el contexto del movimiento indígena y afroecuatoriano, requiere un enfoque inclusivo y participativo. Este proceso se inició con la identificación de las necesidades y demandas específicas de estos grupos, lo que se vio facilitado por eventos interculturales como el proyecto “Diálogos de saberes por la Paz”, organizado por la Universidad Central. A través de estos eventos se han recopilado las voces y experiencias de las comunidades, permitiendo un análisis profundo de los conflictos territoriales, ambientales, extractivistas y de género que enfrentan. Este diálogo interactivo es esencial para construir un entendimiento claro de las problemáticas y para generar alternativas que respondan a las expectativas de las comunidades.

A partir de este diagnóstico, se procedió a la formulación de políticas públicas que buscan la transformación de conflictos y la promoción de la participación activa de las comunidades indígenas y afroecuatorianas. La investigación resalta la importancia de reconocer y apreciar la diversidad cultural, en lugar de apropiarse de ella, lo que debe reflejarse en la creación de normativas que consideren la realidad y las necesidades de estos pueblos. En última instancia, la colaboración entre las comunidades y las instituciones estatales es crucial para abordar de manera efectiva los fenómenos socioeconómicos y territoriales que afectan a Ecuador, garantizando así políticas públicas que realmente beneficien a los grupos más vulnerables y fomenten un desarrollo equitativo y sostenible.

## **Metodología**

### ***Bases y fuentes de información sobre los Conflictos en los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador***

La investigación se ha apoyado en el trabajo del grupo Llamas, Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, donde la revisión de la prensa nacional ofrece un análisis detallado de las movilizaciones indígenas desde 1990. Como segunda fuente se han considerado documentos teóricos elaborados y publicados por las propias organizaciones indígenas, que recogen las voces que conceptualizan la titularidad colectiva,

la demanda de construcción de un estado plurinacional, así como nociones sobre interculturalidad, educación, poder local, naturaleza, biodiversidad y categorías filológicas, entre otros.

Además, se llevaron a cabo tres encuentros regionales y uno nacional como parte del proyecto “Diálogos por la Paz”, organizado conjuntamente por la Agencia Alemana GIZ y la Universidad Central del Ecuador. Las memorias y demandas obtenidas en estos eventos han sido fundamentales para comprender la realidad de los pueblos y nacionalidades. En este contexto, el equipo de consultoría mantuvo diálogos con líderes y lideresas de diversas nacionalidades, así como de organizaciones afroecuatorianas y campesinas, para discutir dinámicas de problema, conflicto, diálogo, solución y transformación. Mediante esta tercera aproximación se seleccionaron conflictos que abarcan las problemáticas actuales, reconociendo que muchos de ellos tienen raíces estructurales, son multicausales y presentan una complejidad inherente al vasto tejido social y estatal.

Finalmente, se realizó una selección, revisión, análisis y sistematización de normas legales, bibliografía académica, informes anuales y estadísticas censales ecuatorianas.

### ***Selección de las problemáticas actuales para la transformación de conflictos en el Ecuador***

Una vez expuestas las fuentes utilizadas para abordar las problemáticas sociales, territoriales, ambientales y económicas que enfrentan constantemente los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, se procedió a definir el problema central que dificulta la posibilidad de alcanzar acuerdos y transformar los conflictos entre las comunidades indígenas y los gobiernos en Ecuador.

Se identificó, como problema central, el deterioro progresivo de los territorios ancestrales y la vulnerabilidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes en Ecuador, atribuibles a la explotación de recursos naturales y a la falta de protección legal.

En Ecuador, los territorios ancestrales de las comunidades indígenas y afrodescendientes están enfrentando una grave crisis debido a diversas problemáticas interrelacionadas. La explotación intensiva de recursos naturales como el oro, la plata, el cobre y el petróleo, tanto de manera legal como ilegal, está causando una significativa degradación ambiental, deforestación y afectación de los bosques tropicales, ríos y fuentes fluviales andinas, así como otras áreas protegidas.

Además, el deterioro continuo de las condiciones de seguridad pública ha facilitado la expansión del crimen organizado en estos territorios, aumentando la violencia contra las comunidades y organizaciones indígenas. Esta violencia y el control de las

mafias sobre estas áreas complican aún más la situación, contribuyendo a la degradación ambiental y social.

Las mujeres indígenas y afrodescendientes se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad y desamparo debido a la falta de institucionalidad y control efectivo contra la violencia de género, exacerbando su vulnerabilidad en un contexto ya hostil.

Finalmente, la desprotección legal y normativa por parte del Estado ecuatoriano, con una visión occidental y funcional del territorio, ha dejado indefensas a estas comunidades frente a actores externos que buscan explotar y comercializar sus tierras ancestrales.

Este conjunto de factores ha generado una crisis profunda que no solo amenaza la integridad territorial y ambiental de estas comunidades, sino también su cohesión social, su seguridad y sus derechos fundamentales.

Para generar un cambio, una transformación a la realidad actual de los conflictos basados en los factores antes mencionados, se procede a tratarlos como ejes de acción y generar a su vez propuestas de cambio para cada uno, donde existirán actorías, responsables, públicos y resultados esperados medibles y alcanzables.

## Antecedentes y conceptos relevantes

### *Antecedentes y vulnerabilidad de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos del Ecuador*

En el último Censo Nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la cantidad de personas que correspondían al sector indígena era de 1 301 887 mientras que la cantidad de personas que integraban a la comunidad afrodescendiente en el Ecuador era de 343 408. En el país habitan 14 nacionalidades indígenas y representan el 7,7 % de la población total.

#### **Cuadro 7**

*Estadísticas de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas según el INEC 2022*

Descripción de la población	Total poblacional	Indígenas	Afrodescendientes
Total Nacional	16 938 986	1 301 887	343 408
Hombres	8 252 523	633 231	167 826
Mujeres	8 686 463	668 656	175 582

*Nota.* INEC, 2024.

Las nacionalidades y pueblos indígenas en la Sierra del país representan el 68,20 %, seguido de la Amazonia (24,06 %), y la Costa con solo un 7,56 %. Para la autoidentificación en el censo realizado en el año 2022 se consideraron las siguientes nacionalidades indígenas: Tsáchila, Chachi, Epera, Awa, Kichwas, Shuar, Achuar, Shiwiar, Cofán, Siona, Secoya, Zápara, Andoa y Waorani. La nacionalidad Kichwa es la de mayor porcentaje (85,87 %) e incluye a cerca de 800 000 personas a nivel nacional. A pesar de los bajos porcentajes que presentan la mayoría de las nacionalidades, en el marco de un Estado Plurinacional, todas tienen la misma importancia (IWGIA, 2024).

### Cuadro 8

#### *Nacionalidades y Pueblos Indígenas Ecuador*

Región	Nacionalidad / Pueblo	Ubicación
Costa	Awá	Carchi, Esmeraldas, Imbabura
	Chachi	Esmeraldas
	Epera	Esmeraldas
	Tsáchila	Santo Domingo
	Manta – Huancavilca – Puná	Manabí, Guayas
Amazonía	Ai Cofán	Sucumbíos
	Secoya	Sucumbíos
	Siona	Sucumbíos
	Huaorani	Orellana, Pastaza, Napo
	Shiwiar	Pastaza
	Zápara	Pastaza
	Achuar	Pastaza, Morona
	Shuar	Morona, Zamora, Pastaza, Napo, Orellana, Sucumbíos, Guayas, Esmeraldas
	Kichwa Amazonia	Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza
Sierra	Karanki	Imbabura
	Natabuela	Imbabura
	Otavalo	Imbabura
	Kayambi	Pichincha, Imbabura, Napo
	Kitukara	Pichincha
	Panzaleo	Cotopaxi
	Chibuleo	Tungurahua
	Kisapincha	Tungurahua

Región	Nacionalidad / Pueblo	Ubicación
	Salasaka	Tungurahua
	Kichwa Tungurahua	Tungurahua
	Waranca	Bolívar
	Puruhá	Chimborazo
	Kañari	Azuay, Cañar
	Saraguro	Loja, Zamora
Personas pertenecientes a las diversas Nacionalidades y Pueblos que migraron a Pichincha y Guayas		Pichincha, Guayas

*Nota.* Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador, 2006.

Los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador preservan sus culturas tradicionales y estilos de vida emergiendo así su derecho consuetudinario, mediante el cual se sujetan a sus creencias y costumbres, por lo cual, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas se ha convertido en un fenómeno de alto impacto para el Ecuador. Los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador han sido víctimas de actos discriminatorios y de explotación a lo largo de muchos siglos desde la época de la colonia.

En los inicios de la República en el Ecuador de 1830, para el discurso político dominante, los indígenas no existían, eran invisibles ante la sociedad. Su cultura y valor se reducía al folclor y su lengua era catalogada como un dialecto que una minoría marginada, conformada por pueblos y comunidades practicaban sin atención a normas y escenarios occidentales. Todo este pensamiento generalizado provocó que no fueran considerados sujetos de derechos.

Es importante reconocer la vulnerabilidad de estos pueblos y la responsabilidad del Estado y de los distintos gobiernos de turno del Ecuador. Las leyes y las políticas formuladas por mayorías que prestan escasa atención a sus preocupaciones, generan a menudo conflictos y disputas entorno a los recursos naturales, amenazando el modo de vida y su supervivencia.

El proceso de congregación de los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador que arrancó, en los años 90 abrió el espacio al reconocimiento de la alteridad de algunos países, enfocándose en el debate inmerso de la pluriculturalidad y la plurinacionalidad. Además, los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas han ido evolucionando a partir del derecho internacional y nacional junto con los tratados de los derechos humanos, en función a las circunstancias que se encontraban estos pueblos y de sus prioridades como el derecho de tierras, recursos y la libre determinación (Crespo, 2022).

El convenio 169 de la OIT (1989) afirma que:

Los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses. (p. 67)

Sin embargo, pese a la reivindicación de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en la actualidad aún existen casos de vulneración hacia ellos.

La pobreza es uno de los indicadores más importantes que ejemplifican la vulnerabilidad, principalmente, como consecuencia de las desigualdades existentes en la sociedad y la exclusión de determinados grupos poblacionales. Los pueblos y nacionalidades indígenas presentan la mayor prevalencia de pobreza por ingresos, seguidos por los pueblos montuvios, que tienen además una marcada concentración en zonas rurales y en actividades agrícolas y pecuarias. Les siguen de cerca los pueblos afroecuatorianos. Mientras que, con una marcada diferencia, la población mestiza es la de menor nivel de empobrecimiento (Mideros, 2023).

### Cuadro 9

*Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos*

Detalle	Niño/a o adolescente	Joven	Adulto	Adulto mayor
<b>2019</b>				
Indígena	0,651 %	47,3 %	0,489 %	0,327 %
Afroecuatoriano/a	0,412 %	29,0 %	0,248 %	0,247 %
Montuvio/a	0,441 %	28,7 %	0,286 %	0,194 %
Mestizo	0,244 %	14,0 %	0,142 %	0,135 %
<b>2021</b>				
Indígena	0,647 %	48,1 %	0,49 %	0,239 %
Afroecuatoriano/a	0,499 %	36,2 %	0,308 %	0,262 %
Montuvio/a	0,51 %	38,0 %	0,366 %	0,203 %
Mestizo	0,335 %	22,6 %	0,213 %	0,156 %
<b>2022</b>				
Indígena	0,67 %	48,2 %	0,497 %	0,318 %
Afroecuatoriano/a	0,459 %	33,8 %	0,273 %	0,244 %
Montuvio/a	0,509 %	34,7 %	0,322 %	0,225 %
Mestizo	0,297 %	19,1 %	0,171 %	0,155 %

Detalle	Niño/a o adolescente	Joven	Adulto	Adulto mayor
<b>Variación 2019-2022 (puntos porcentuales)</b>				
Indígena	1,89 %	0,91 %	0,84 %	-0,89 %
Afroecuatoriano/a	4,76 %	4,82 %	2,47 %	-0,24 %
Montuvio/a	6,82 %	5,95 %	3,58 %	3,09 %
Mestizo	5,36 %	5,14 %	2,85 %	2,03 %

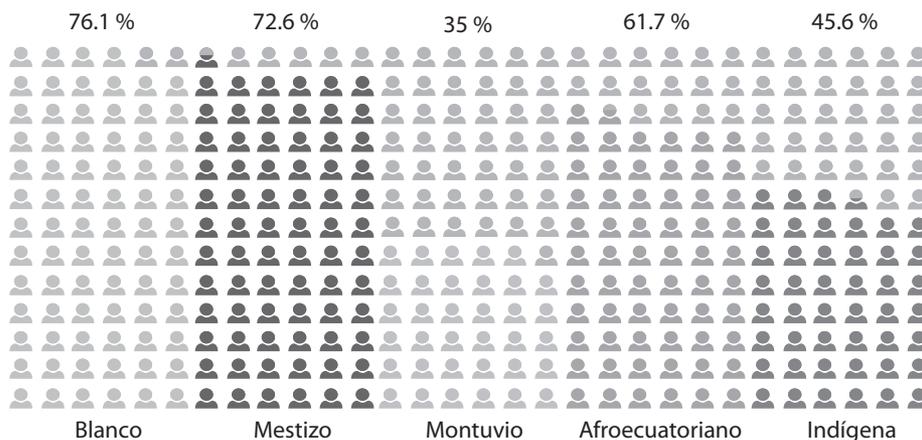
Nota. Primicias, 2023.

Esta realidad es un reflejo de la persistencia del racismo y de una estructura social que replica la explotación heredada desde la Colonia. Poco se ha logrado cambiar. Al revisar por grupo etario, son los niños, niñas y adolescentes (NNA) los que presentan mayor prevalencia de pobreza, seguidos por las personas jóvenes. El nivel más marcado es el de NNA indígenas: siete de cada 10 son pobres (Mideros, 2023).

Una de las principales consecuencias del aumento de la pobreza en grupos indígenas y afrodescendientes es la disminución en el acceso a los servicios básicos. No es coincidencia que según el INEC, las etnias que presentan mejores indicadores son las personas que se consideran blancas, con una cobertura del 76,1 % y los mestizos, con el 72,6 %, mientras que el pueblo montubio tiene apenas el 35 %, el indígena el 45,6 % y el afrodescendiente el 61,7 %.

**Cuadro 10**

*Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos por etnia*



Nota. Primicias, 2021.

Como resultado de lo expuesto anteriormente, no existen sorpresas al momento de identificar que quienes acceden a un menor grado de servicios básicos son los pueblos y nacionalidades del Ecuador, aupados por sus zonas de residencia en las provincias más pobres del país y en las áreas rurales donde es más complejo la instalación y soporte de los servicios básicos.

Los pueblos y nacionalidades están en peores condiciones de acceso para todos los servicios básicos, existiendo marcadas diferencias con los blanco-mestizos principalmente. Así, podríamos decir que casi uno de cada tres hogares de Pueblos y Nacionalidades cuenta con alcantarillado mientras que tres de cada cuatro hogares blanco-mestizos tiene este servicio.

### ***Derechos constitucionales***

Es importante que la política pública se base en la capacidad de generar un mapa completo de los derechos establecidos en la Constitución, en relación y superposición con todas las temáticas, territorios, niveles de gobierno y funciones de garantía. Este enfoque debe incluir la planificación participativa, la participación ciudadana y la garantía de la política pública. Esto proporciona una base más amplia y completa para establecer un diálogo efectivo con nacionalidades y pueblos indígenas.

El carácter plurinacional del Estado, reflejado en varias normas revisadas, no siempre se presenta como en la Constitución, donde se define como intercultural y plurinacional. Por ejemplo, en varias partes del COOTAD, se supedita a ser no más que un enfoque o una característica. Sin embargo, las categorías de plurinacional e intercultural son distintas y permiten clarificar la noción del proyecto nacional. Desde su entrada en la política nacional, la política pública ha mantenido la voluntad de construir un proyecto político inclusivo para todas y todos.

En este contexto es posible establecer jerarquías o andariveles, con una estructura clara que destaque lo más importante: un mapa integral que cruce los derechos con el conjunto de temáticas y situaciones particulares a cada cuerpo de derechos constitucionales. Este mapa debe avanzar hacia una estructura institucional que abarque funciones, niveles, el sistema de desarrollo, el régimen de buen vivir y todas las perspectivas integradas en un conjunto coherente.

Es fundamental aclarar que los derechos de nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montuvias son una parte crucial de las demandas importantes, enfocados en la característica de titulares colectivos de esos derechos. La disputa por la construcción de un Ecuador diverso, plural y democrático, donde todas las formas de vida y convivencia sean posibles, atraviesa este proceso. Los derechos colectivos deben cruzarse con el conjunto de derechos de otros titulares, incluyendo

los derechos de la naturaleza y la titularidad de la naturaleza. Además, la noción de un proyecto intergeneracional, como lo establece la Constitución, es esencial.

Este es el enfoque global propuesto para la elaboración de este artículo sobre propuestas de política pública.

### *Constitución de la República del Ecuador*

Ecuador tiene como norma suprema a la Constitución de la República vigente tras el referéndum popular que la ratificó. La caracterización del Estado, la forma en que se organiza, y la ratificación de la soberanía popular enraízan su configuración y diseño, así como su sentido de cuerpo normativo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 1).

La siguiente pauta básica del ordenamiento constitucional es la razón de ser y los deberes primordiales del Estado. La garantía en igualdad y no discriminación de los derechos, la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de recursos y riqueza, hasta la consolidación del buen vivir y la garantía del derecho a una cultura de paz, con seguridad integral y la vida en democracia y sin corrupción (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 3).

El tercer aspecto constitucional para desarrollar la propuesta de política pública es el referido a los derechos constitucionales. En primer lugar, se norma quiénes son los titulares de derechos: personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y la naturaleza. Consecuentemente, se disponen los principios de aplicación de los derechos, resumidos así:

1. Los derechos se ejercen, promueven y exigen individual o colectivamente ante autoridades competentes, quienes garantizarán su cumplimiento.
2. Todas las personas son iguales y tienen los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin discriminación por ningún motivo. La ley sancionará cualquier forma de discriminación. El Estado adoptará medidas afirmativas para promover la igualdad real.
3. Los derechos y garantías constitucionales e internacionales son de aplicación inmediata por cualquier servidor público. No se exigirán condiciones no establecidas en la Constitución o la ley. Los derechos son plenamente justiciables y no se puede alegar falta de norma para justificarlos.
4. Ninguna norma jurídica restringirá los derechos o garantías constitucionales.
5. Los servidores públicos aplicarán la norma y la interpretación que más favorezca la vigencia de los derechos y garantías.

6. Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
7. El reconocimiento de los derechos en la Constitución y los instrumentos internacionales no excluye otros derechos necesarios para el pleno desarrollo de las personas.
8. Los derechos se desarrollarán progresivamente a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas. El Estado garantizará las condiciones para su pleno ejercicio. Se considera inconstitucional cualquier acción regresiva que disminuya el ejercicio de los derechos.
9. El deber más alto del Estado es respetar y hacer respetar los derechos. El Estado reparará las violaciones a derechos por fallas en los servicios públicos o por acciones u omisiones de funcionarios públicos, y ejercerá el derecho de repetición contra los responsables. El Estado será responsable por detenciones arbitrarias, errores judiciales, retardos injustificados, inadecuada administración de justicia y violaciones al debido proceso (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 10 y 11).

El cuarto aspecto relevante para la política pública refiere a la estructura de derechos, reflejada en la gráfica siguiente, como conjuntos de derechos basados en las temáticas del primer repertorio sobre 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

*Derechos constitucionales de los pueblos y nacionalidades, su estilo de vida, territorio, ambiente y seguridad*

Los derechos llamados colectivos debido a la titularidad reconocida constitucionalmente a la colectividad de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, además de los contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del repertorio que protege a dichos colectivos, se recogen en el siguiente enlistado:

- Mantener y fortalecer su identidad, pertenencia, tradiciones y organización social.
- No ser objeto de racismo ni discriminación étnica o cultural.
- Reconocimiento y reparación por racismo y discriminación.
- Propiedad imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de tierras comunitarias, exentas de impuestos.
- Mantener la posesión y obtener adjudicación gratuita de tierras ancestrales.
- Participar en la gestión y conservación de recursos naturales en sus tierras.
- Consulta previa, libre e informada sobre proyectos que afecten sus tierras, participación en beneficios e indemnizaciones por daños.
- Conservar y promover prácticas de manejo de biodiversidad.
- Conservar y desarrollar formas propias de convivencia y organización social.
- Crear y practicar su derecho consuetudinario sin vulnerar derechos constitucionales.
- No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
- Mantener y proteger conocimientos ancestrales y medicinas tradicionales.
- Proteger y desarrollar su patrimonio cultural e histórico.
- Desarrollar el sistema de educación intercultural bilingüe con calidad y respeto a identidades.
- Formar organizaciones representativas con respeto al pluralismo y diversidad.
- Participar en políticas públicas que les conciernan.
- Ser consultados antes de adoptar medidas legislativas que afecten sus derechos.
- Mantener relaciones con otros pueblos, especialmente los divididos por fronteras.
- Usar vestimentas, símbolos y emblemas identificativos.
- Limitar actividades militares en sus territorios según la ley.
- Reflejar su dignidad y diversidad en la educación pública y medios de comunicación.
- Los territorios de pueblos en aislamiento voluntario son irreductibles e intangibles, prohibiendo actividades extractivas. El Estado garantizará sus derechos y autodeterminación, tipificando la violación de estos derechos como etnocidio (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 57 y 58).

En el cuerpo constitucional se entreteje en consecuencia con el primer apartado sobre las listas de derechos, aspectos que refieren a la forma en que se harán efectivos, mediante las garantías normativas; de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana; y, jurisdiccionales. En relación con la garantía del ciclo de formulación y ejecución de políticas ha constitucionalizado el cómo se desarrollan, implementan y evalúan las políticas públicas, destacando la importancia tanto de la etapa de diseño como de la aplicación práctica.

**Cuadro 11**

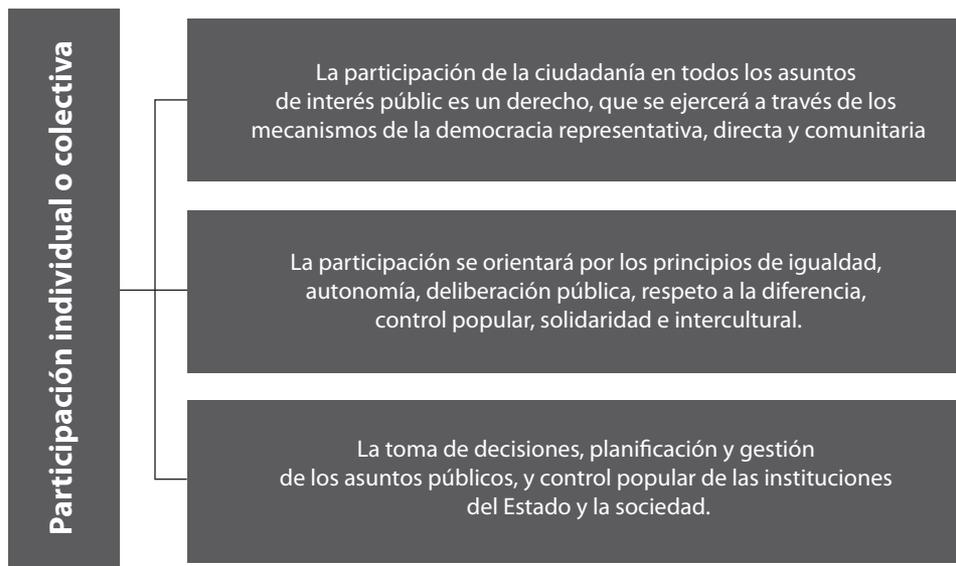
*Ciclo de la política pública en la Constitución ecuatoriana*

Políticas Pública CRE		
La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:		
Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.	Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.	El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

**Participación ciudadana y organización del poder público**

La Constitución ecuatoriana de 2008 reconoce el derecho de los ciudadanos a participar activamente en la toma de decisiones y en el control de las instituciones del Estado y la sociedad. Este proceso de participación se rige por principios como la igualdad, la autonomía y la deliberación pública. Se establece la conformación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno, donde se elaboran planes, políticas y presupuestos, además de promover la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, se destaca la responsabilidad de la Función Ejecutiva en la administración pública y la ejecución de políticas públicas.

En la Constitución se establecen los consejos nacionales para la igualdad como órganos encargados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos. Estos consejos tienen la responsabilidad de formular, implementar, supervisar y evaluar políticas públicas relacionadas con diversas temáticas como género, etnia, generación, interculturalidad, discapacidades y movilidad humana. Para ello, coordinarán con entidades gubernamentales y organismos especializados a todos los niveles de gobierno. Además, se establece que estos consejos estarán compuestos de manera equitativa por representantes de la sociedad civil y del Estado, presididos por un representante del poder ejecutivo, y su estructura y funcionamiento se regirán por principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

**Cuadro 12***Participación ciudadana*

Establece la Función de Transparencia y Control Social, la cual está compuesta por los titulares de las entidades pertinentes que eligen anualmente a su presidente. Esta instancia tiene la responsabilidad de formular políticas públicas relacionadas con la transparencia, el control, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Además, coordina el plan de acción de estas entidades, sin interferir en su autonomía, y colabora en la elaboración del plan nacional de lucha contra la corrupción. Asimismo, presenta propuestas de reformas legales y rinde informes anuales a la Asamblea Nacional sobre sus actividades.

***Régimen del Buen Vivir***

La Constitución ecuatoriana reconoce el régimen del Buen Vivir como una propuesta innovadora, en línea con las demandas históricas del movimiento indígena ecuatoriano. Este régimen se articula en torno a varios aspectos clave:

1. **Inclusión y Equidad:** se establece un sistema nacional de inclusión y equidad social, que asegura el ejercicio de derechos y garantiza los objetivos del régimen de desarrollo. Este sistema abarca diversos ámbitos, como educación, salud, cultura, y hábitat y vivienda.

2. Educación: se enfoca en el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, promoviendo un aprendizaje flexible, inclusivo e intercultural.
3. Salud: prioriza la promoción de la salud, la prevención y atención integral, y la complementariedad con medicinas ancestrales.
4. Hábitat y Vivienda: garantiza el derecho a un hábitat y vivienda dignos, con estrategias que consideran aspectos como gestión de riesgos y acceso a servicios básicos.
5. Cultura: fortalece la identidad nacional, protegiendo la diversidad cultural y promoviendo la producción y disfrute de bienes culturales.
6. Ciencia, Tecnología e Innovación: busca generar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos, además de potenciar saberes ancestrales, en consonancia con el respeto al ambiente y la diversidad.
7. Población y Movilidad Humana: se implementan políticas demográficas que promueven un desarrollo equilibrado y protegen el ambiente, respetando la diversidad y la autodeterminación de las personas.
8. Biodiversidad y Recursos Naturales: se establecen principios ambientales que garantizan un desarrollo sustentable y equilibrado, promoviendo la participación activa de las comunidades en la protección del ambiente.

La Constitución también reconoce la responsabilidad del Estado en la consulta a las comunidades afectadas por decisiones que puedan impactar el ambiente, garantizando su participación y considerando su opinión en la toma de decisiones.

Este enfoque integral del Buen Vivir refleja un compromiso con el desarrollo sostenible, la justicia social y la preservación de la diversidad cultural y ambiental, en línea con las demandas históricas del movimiento indígena ecuatoriano.

### ***Derecho a la consulta: dimensiones, mecanismo democrático***

La consulta previa, libre e informada es un derecho fundamental consagrado en la Constitución ecuatoriana. Este derecho implica que las comunidades tienen el derecho de ser consultadas antes de que se tomen decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos, especialmente en temas relacionados con la explotación de recursos naturales en sus tierras.

De acuerdo con el artículo 57, se garantiza que las comunidades sean consultadas sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que puedan tener un impacto ambiental o cultural en sus territorios. Esta consulta debe realizarse en un plazo razonable y de manera obligatoria y oportuna por parte de las autoridades competentes. En caso de no obtener el consentimiento

de la comunidad consultada, se deben seguir los procedimientos establecidos por la Constitución y la ley.

Además, el artículo 61 reconoce el derecho de todas las personas a ser consultadas antes de la adopción de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos.

El artículo 398 establece que cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente debe ser consultada amplia y oportunamente a la comunidad. Si existe una oposición mayoritaria de la comunidad consultada, la decisión final sobre la ejecución del proyecto será adoptada por una instancia administrativa superior, debidamente motivada y de acuerdo con la ley.

Finalmente, el artículo 407 prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas intangibles, y establece que la explotación de estos recursos en tales áreas solo puede realizarse en casos excepcionales, previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que puede convocar a consulta popular si lo considera necesario.

En este recorrido en el cuerpo constitucional que ha enlazado cuestiones básicas para la política pública, los aspectos importantes de los derechos particularmente los llamados colectivos; el desarrollo de la participación política en la democracia constitucional ecuatoriana; y, los regímenes de desarrollo y del buen vivir.

## **Resultados de la investigación**

Para dar solución a las distintas problemáticas generadoras de conflictos para los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas del Ecuador se establecieron una serie de propuestas enmarcadas en una Propuesta de políticas públicas capaces de generar una transformación de los conflictos abiertos con los gobiernos de turno y que mediante una perspectiva a mediano plazo se puedan observar cambios dentro de la defensa de derechos y estilo de vida que permanentemente defienden las comunidades y pueblos ancestrales del país.

**Cuadro 13***Propuesta de Política Pública “Transformación de conflictos mediante el diálogo y la participación colectiva”*

<b>Eje de acción: Medioambiente, Proyectos de Vida, Derechos Colectivos al Agua</b>			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la protección ambiental Nacional: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
<b>Problema</b>	<b>Público</b>	<b>Propuesta</b>	<b>Resultado esperado</b>
Afectación y explotación de bosques tropicales, ríos y fuentes fluviales andinas, fuentes de agua y demás áreas protegidas.	Poblaciones indígenas localizadas cerca de los territorios y áreas ambientales protegidas.	Impulsar instrumentos legales-sustanciales y con procedimientos claros y justiciables-obligatorios para garantizar la protección e inviolabilidad de estas áreas protegidas, escuchando y aprovechando la experiencia y cultura indígena y las normas de protección internacional.	Reducción del impacto negativo del cambio climático en territorio ecuatoriano gracias a la protección de su riqueza natural a largo plazo.
<b>Entidad responsable: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica</b>			
Indicadores de éxito: Cantidad de diálogos impulsados por la entidad responsable en temas de protección ambiental y ancestral durante los primeros 2 años de trabajo. Cantidad de acuerdos generados a partir de los diálogos impulsados por la entidad responsable.			
<b>Eje de acción: Seguridad, Movilidad y Régimen del Buen Vivir</b>			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la defensa del Derecho Internacional Humanitario Nacional: Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
<b>Problema</b>	<b>Público</b>	<b>Propuesta</b>	<b>Resultado esperado</b>
Deterioro continuo y progresivo de las condiciones de seguridad pública, lo cual ha provocado la expansión de la presencia y la influencia política del crimen organizado dentro de los territorios ancestrales. Esta expansión ha llevado a la violencia contra las comunidades, las organizaciones indígenas, la degradación ambiental y la deforestación, particularmente evidente en Ecuador.	Comunidades y organizaciones indígenas del Ecuador, sus representantes e integrantes.	Direccionar y controlar el accionar y planificación de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas para garantizar un trabajo articulado y consensuado con las comunidades y organizaciones indígenas, las cuales cuentan con mecanismos de vigilancia, cuidado intracomunitario y estructuras supracomunitarias.	Protección por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas hacia las comunidades, organizaciones, activistas y dirigentes indígenas que luchan por la defensa de territorios ancestrales y sus riquezas naturales.

<b>Entidad responsable: Ministerio del Interior</b>			
Indicadores de éxito: Planificación estratégica de la Policía Nacional dialogada y aprobada por al menos una nacionalidad o pueblo indígena de cada provincia del Ecuador al año Cantidad de proyectos generados a partir de las planificaciones impulsadas por la entidad responsable			
<b>Eje de acción: Extractivismo, Derechos de la Naturaleza, Derechos Colectivos</b>			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la protección ambiental Nacional: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
<b>Problema</b>	<b>Público</b>	<b>Propuesta</b>	<b>Resultado esperado</b>
La extracción de oro, plata, cobre y demás metales de forma, además de la extracción de petróleo legal e ilegal.	Poblaciones indígenas en cuyos territorios se encuentren localizadas fuentes o yacimientos de minerales y petróleo.	Establecer de forma obligatoria para el Gobierno Nacional la apertura de mesas de diálogo con 4 actores de igual importancia: representantes indígenas de las comunidades afectadas, representantes de ONG internacionales y nacionales en protección del medio ambiente, representantes del gobierno central, representantes de la empresa privada para aprobar y permitir la extracción, cumpliendo con los estándares de derechos humanos en torno al derecho a la consulta y el consentimiento de los titulares colectivos de derechos.	Prácticas de extractivismo controladas, en base a estándares que respeten los ecosistemas, los territorios ancestrales, el consentimiento de las poblaciones de nacionalidades y pueblos e impidiendo la toma de decisiones por parte de los Pueblos y Nacionalidades sea fruto del desconocimiento y aislamiento de estos titulares colectivos de derechos en el Estado Intercultural y Plurinacional.
<b>Entidad responsable: Ministerio del Ambiente</b>			
Indicadores de éxito: Cantidad de diálogos impulsados por la entidad responsable en temas de extractivismo y aprovechamiento de bienes naturales y ancestrales durante los primeros 2 años de trabajo Cantidad de acuerdos generados a partir de los diálogos impulsados por la entidad responsable			
<b>Eje de acción: Género, Derecho a una Vida Libre de Violencia, Igualdad y No Discriminación, Interseccionalidad</b>			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la defensa de Derechos para la mujer y Comunidades LGTBIQ+ Nacional: Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Consejo de la Judicatura Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			

Problema	Público	Propuesta	Resultado esperado
Generación de una doble vulnerabilidad y desamparo hacia las mujeres indígenas y afrodescendientes por falta de institucionalidad y control en contra de la violencia de género hacia este sector.	Miembros de pueblos y nacionalidades indígenas de todo el país.	Realización de planes de educación y protección en contra de la violencia de género articulados de forma obligatoria y conjunta entre la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional y dirigidos principalmente hacia los habitantes de pueblos y nacionalidades indígenas de todo el país, considerando el derecho propio de nacionalidades, pueblos, comunas y comunidades.	Aumentar el conocimiento legal y normativo de los miembros de pueblos y nacionalidades indígenas para exigir un trabajo y reacción eficiente por parte de la Policía Nacional y Defensoría del Pueblo en casos de violencia de género. Fortalecer los procesos de manejo de justicia, basados en la igualdad y no discriminación de las mujeres, para una vida libre de violencia.
<b>Entidad responsable: Ministerio del Interior</b>			
Indicadores de éxito: Planificación estratégica de la Policía Nacional dialogada y aprobada por al menos una comunidad indígena de cada provincia del Ecuador al año. Cantidad de proyectos direccionados a Género y Defensa de Derechos generados a partir de las planificaciones impulsadas por la entidad responsable			
<b>Eje de acción: Territorio</b>			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la defensa del Derecho Internacional Humanitario Nacional: Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Consejo de la Judicatura Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
Problema	Público	Propuesta	Resultado esperado
Desprotección legal y normativa por parte del Estado ecuatoriano hacia los pueblos y nacionalidades indígenas y sus territorios ancestrales, provocado por una visión occidental y funcional del territorio, dejando indefensos a estos pueblos frente a entidades y personas que buscan la explotación y comercialización de los territorios ancestrales.	Miembros de pueblos y nacionalidades indígenas de todo el país.	Diferenciar institucional y legalmente la defensa de los Derechos para los pueblos y nacionalidades indígenas para garantizar una implementación de leyes y normas que entiendan y protejan los territorios ancestrales desde la perspectiva y cosmovisión indígena.	Instrumentos legales normativos sustanciales y de procedimiento, que sean eficaces en la defensa del territorio ancestral indígena frente a la incursión y expansión de entidades privadas en búsqueda de la explotación de sus recursos naturales.

**Entidad responsable: Ministerio de Gobierno delegado a GAD**

## Indicadores de éxito:

Levantamiento de una reforma de la Planificación Territorial estableciendo un nuevo marco normativo y regulador para los territorios de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

Cantidad de proyectos direccionados a la protección de territorios ancestrales generados a partir de las propuestas impulsadas por la entidad responsable

**Conclusiones y recomendaciones**

- Se ha planteado la base de la estructura constitucional alrededor de sus grandes directrices transversalizando los derechos colectivos y la variante fundamental de la base territorial y política que supone para los pueblos y nacionalidades.
- Es fundamental considerar que la vasta aproximación al ordenamiento legal que desarrolla el texto constitucional supondrá una posibilidad de propuesta matriz para el ejercicio del verdadero diálogo intercultural. A su vez podrá generar una democracia plurinacional en la cual los llamados enfoques de igualdad, los paradigmas del Buen Vivir, la convivencia de distintos niveles de gobierno sobre el tejido de diversidad social y de ecosistemas posibilite un futuro de convivialidad.
- En los procesos de movilización indígena, afroecuatoriana, montubia y del campo popular se ha constatado el germen de diagnóstico de los distintos niveles de la realidad ecuatoriana que realizan como detonante de las mismas acciones; tanto como las opciones que, desde las demandas contenidas usualmente en “mandatos”, pueden ir guiando a través de un diálogo transformativo con las estructuras estatales y el conjunto de fuerzas sociales hacia la solución basada en interlocuciones respetuosas, equitativas generando bases sólidas y duraderas de un Ecuador distinto, potencial hacia la igualdad, el respeto a la diferencia y el modelo de desarrollo que alcance a un todos, todas y todes.
- Como recomendación se propone el fortalecimiento de las actorías en torno a la apropiación crítica del conocimiento constitucional y legal, enfatizando en las características del estado, los mecanismos de planificación, la generación de opciones desde el territorio y la mancomunidad, en contextos de diálogos y formas propias de solución de conflictos.
- Una recomendación que surgió en los encuentros realizados desde las prácticas de la Universidad Central del Ecuador, y que fue ratificada en los distintos diálogos con líderes y lideresas indígenas, afroecuatorianos y campesinos, es la de acompañar y fortalecer la Red de Cuidados de los Territorios que Defienden la Paz y la Vida. Esta red, conocida en el contexto de los encuentros, recoge el profundo aprecio por la agencia, autonomía y alianzas que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades sostienen desde su proyección organizativa

hacia el desenvolvimiento de sus proyectos de vida y de formas de democracia plurinacional plasmadas en lo cotidiano.

## Referencias bibliográficas

- Código Civil. (2005). Codificación No. 2005-010, Suplemento del Registro Oficial No. 46, 24 de junio de 2005. Vigente, última reforma: Edición Constitucional del Registro Oficial No. 15, 14 de marzo de 2022.
- Código Orgánico de la Función Judicial. (2009). Suplemento del Registro Oficial No. 544, 9 de marzo de 2009. Normativa vigente, última reforma: Edición Constitucional del Registro Oficial No. 12, 10 de marzo de 2022.
- Código Orgánico General de Procesos. (2015). Registro Oficial, Suplemento 506, 22 de mayo de 2015. Reformado, última modificación: 26 de junio de 2019.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Ley 0. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. Última modificación: 21 de diciembre de 2020. Estado: Reformado.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Crespo, L. (2022). Evolución histórica y social de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*. Fundación Koinonia (F.K). Santa Ana de Coro, Venezuela.
- ECUARUNARI. (1997). Ecuador Runacunapac Riccharimui Ecuarunari, Quichua Runacunapac Huñai Causal. Historia de la Nacionalidad y los Pueblos Quichuas del Ecuador. Office Connet, Quito Ecuador.
- IWGIA. (2024). *El Mundo Indígena 2024*. Imprenta Imago Mundi Ltda. Cronenbold N.º 6, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- IWGIA. (1991). Anuario 1990. Copenhague, Dinamarca.
- KIPU. (1990). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- KIPU. (1992). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- KIPU. (2010). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- KIPU. (2019). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- Ley de Arbitraje y Mediación. (2006). Codificación 14, Registro Oficial, 417, 14 de diciembre de 2006. Reformado, última modificación: 21 de agosto de 2018.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana [Ley 0]. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010. Última modificación: 11-may-2011. Estado: Vigente.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador. (2006). Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la Educación. Quito, Ecuador.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). Convenio N.º 169. Pueblos indígenas y tribales en países independientes.