

laTendencia

—revista de análisis político—



Movimientos
sociales

Mujeres
Gobierno

No.13 **abr/may**
2012

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera, Jaime Breilh,
Marena Briones, Carlos Castro, Galo Chiriboga,
Eduardo Delgado, Julio Echeverría, Myriam Garcés,
Luis Gómez, Ramiro González, Virgilio Hernández,
Luis Maldonado Lince, René Maugé, Paco Moncayo,
René Morales, Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce, Rafael Quintero,
Eduardo Valencia, Andrés Vallejo, Raúl Vallejo,
Gaitán Villavicencio

Asistencia de Coordinación

Wilma Suquillo
Natalia Rivas

Edición

María Arboleda
Raúl Borja

Portada

Recreación fotográfica de *Day and Night*
de M. C. Escher, por Verónica Ávila

Diseño y gestión de imágenes

Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial
2285545 • 094981522

Impresión

Gráficas Iberia

Auspicio



FES - ILDIS

Avenida República 500, Edificio Pucará

Teléfono (593) 2 2 562 103

Quito - Ecuador

www.fes-ecuador.org

Apoyo



CAFOLIS

Sevilla N24-349 y Guipuzcoa

Teléfono: (593) 2 2 322 6653

Quito - Ecuador

www.cafolis.org

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Abril/Mayo de 2012

laTendencia

—revista de análisis político—

Pablo Ospina
Decio Machado
Dr. René Maugé Mosquera
Gaitán Villavicencio
Juan Cuvi
Omar Simon Campaña
María Arboleda
Alejandra Santillana
Margarita Aguinaga
Gayne Villagómez W.
Alberto Acosta
Juan J. Paz y Miño Cepeda
Diego Borja Cornejo
Diego Carrión Sánchez
Edgar Isch L.
William Sacher
Carlos Larrea
Carina Vance Mafla
Jaime Breilh
Agustín Grijalva
Juan Carlos Coéllar M.
Ileana Almeida
Alejandro Moreano
Natalia Sierra
Daniel Gudiño
Luis Lopez
Manuel Espinoza
François Houtart
Fernando Vega

13 abr/may 2012

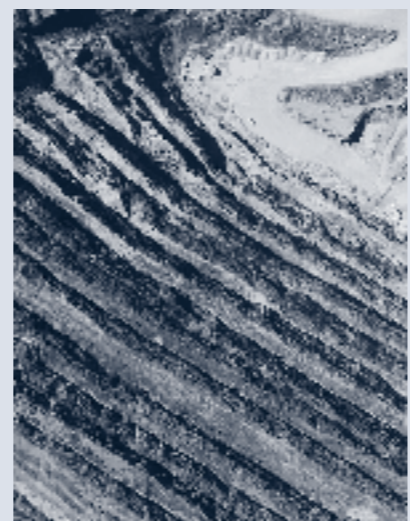
Coyuntura

- 4 EDITORIAL
Movimientos sociales, mujeres, gobierno
Francisco Muñoz Jaramillo
- 8 4 vectores de la coyuntura electoral de 2012
Pablo Ospina
- 14 ¿Una nueva etapa de los movimientos sociales del Ecuador?
Decio Machado
- 25 Los procesos de unidad electoral
René Maugé Mosquera
- 29 La lucha política por el control de Guayaquil
Gaitán Villavicencio
- 32 Eloy Alfaro: a falta de arqueología, bien cabe la cosmética
Juan Cuvi
- 36 Las nuevas reglas electorales y la coyuntura de 2013
Omar Simon Campaña



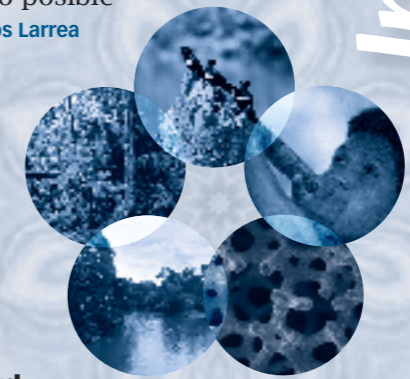
Política pública

- 42 Persistencias del patriarcado en las estructuras ilógicas de la Revolución Ciudadana
María Arboleda
- 44 A cinco años de la Revolución ciudadana: la gran deuda histórica es con las mujeres
Alejandra Santillana
- 48 2006-2012: Feminismos, patriarcado y perspectiva de la lucha de las mujeres en el Ecuador
Margarita Aguinaga
- 54 Los derechos de las mujeres, ayer y hoy
Gayne Villagómez W.
- 63 El retorno del Estado Primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas
Alberto Acosta
- 73 Luces y sombras de la revolución ciudadana
Juan J. Paz y Miño Cepeda
- 77 La disputa del sentido de la revolución ciudadana
Diego Borja Cornejo
- 83 Los proyectos de nueva legislación de la tierra en el Ecuador
Diego Carrión Sánchez



Política pública

- 88 **Agua**
Agua: el gobierno incumple con la Constitución
Edgar Isch L.
- 92 **Minería**
Minería metálica a gran escala en Ecuador: las cuentas alegres del gobierno
William Sacher
- 98 **ITT**
Iniciativa Yasuní-ITT: Ampliando los límites de lo posible
Carlos Larrea
- 102 **Salud**
La salud pública es un derecho
Carina Vance Mafla
- 106 La subversión de la retórica del buen vivir y la política de salud
Jaime Breilh
- 113 **Universidades**
Una política de Estado para la educación superior
Agustín Grijalva
- 115 **Plurinacionalidad**
La construcción del Estado plurinacional e intercultural
Juan Carlos Coéllar M.
- 120 El Estado plurinacional y la interculturalidad
Ileana Almeida



Debate

- 124 Okupa Wall Street y las grandes huelgas europeas
Alejandro Moreano
- 129 América Latina: cambio de hegemonía y capitalismo global
Natalia Sierra
- 134 Economía verde: la controvertida ruta hacia la sustentabilidad
Daniel Gudiño
- 139 Cambio civilizatorio: ¿ilusión o realidad?
Luis Lopez
Manuel Espinoza
- 141 ¿Crisis civilizatoria?
François Houtart
- 145 ¿Tránsito civilizatorio o modernización capitalista?
Fernando Vega



Juan Carlos Coéllar M.

La construcción del Estado plurinacional e intercultural

Reconocer y valorar la diversidad cultural y social

La nueva Constitución —cuyos contenidos se inspiraron en los planteamientos democráticos de los movimientos sociales del Ecuador— marca el camino a seguir en la construcción del nuevo modelo de Estado. La Constitución además de reafirmar que el Ecuador es un Estado de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario y laico, fortalece los principios de interculturalidad y plurinacionalidad. En la realidad, este estatuto lejos de establecerse por decreto, deberá forjarse en lo cotidiano, a través de un proceso de debate y reflexión en el que participemos todos los habitantes del país y que, sin duda, no estará exento de conflictos producto de una herencia que desvalorizó la importancia de la diversidad cultural que existe en Ecuador.

Concretar esta realidad implica promover un proceso encaminado a reconocer y valorar la diversidad cultural y social que nos caracteriza. El predominio de una ideología racista blanco-mestiza que estructuró una noción de cultura e identidad, de instituciones y de democracia restrictiva e injusta, debe dar paso al conocimiento e integración de todas las culturas, a la comunicación intercultural y a la disminución de las desigualdades sociales. Avanzar en la construcción del Estado plurinacional supone superar la concepción liberal atada a la creación de un espacio unificado, de “un Estado, una nacionalidad”, y reemplazarla por una nueva noción que aiente la presencia y expresión de múltiples y diversas nacionalidades e identidades. Lo que está en juego es —en palabras de Boaventura de Sousa— la refundación del Estado moderno.¹

La idea del Estado Intercultural y Plurinacional se levanta sobre la noción de que el Estado se legitima solamente si es capaz de incorporar las voces y expresiones de los múltiples y diversos sectores sociales. Que no existen culturas superiores ni inferiores. Que

lo que interesa son las relaciones y la experiencia que enriquecen diferentes visiones culturales, y no el sojuzgamiento y predominio de unas sobre otras. Que la democracia es una posibilidad para enfrentar, sin violencia, aunque con tensiones y conflictos, los problemas derivados de la pobreza, la inequidad y las prácticas discriminatorias.

La plurinacionalidad es fundamentalmente la búsqueda de una nueva solidaridad social que reduzca las distancias que históricamente han fragmentado al país y elimine las barreras para impulsar un diálogo capaz de incorporar perspectivas y visiones diferentes. La propuesta de plurinacionalidad descansa sobre la base de combinar la realidad política, económica, cultural del conjunto de la sociedad y del Estado. Más allá de la incorporación de las diversas perspectivas e intereses en la construcción del Estado y de las políticas que orienten su gestión, la plurinacionalidad no puede entenderse al margen del reconocimiento del territorio para pueblos y nacionalidades que reivindican el derecho a administrar sus territorios ancestrales desde sus concepciones y prácticas de gobierno.

La interculturalidad es el reconocimiento de la diversidad en condiciones de igualdad; es el contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos. Es el derecho que tienen los pueblos y las nacionalidades, las identidades específicas de carácter urbano, las corrientes juveniles, las personas y colectivos de orientación sexual diversa, de género y de edades diferentes para opinar y tomar decisiones en asuntos competentes con el Estado.

Como lo sostiene Catherine Walsh², la interculturalidad no puede reducirse al reconocimiento de la diversidad étnica sino que implica la relación, comunicación y aprendizaje permanentes entre personas, grupos, conocimientos, valores, tradiciones, lógicas y racionalidades distintas, orientados a generar respeto

1 De Sousa Santos, Boaventura. 2009. Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad, en: *Plurinacionalidad, democracia en la diversidad*. Ediciones Abya Yala. Quito.

2 Walsh, Catherine. 2009. Estado plurinacional e intercultural. Complementariedad y complicidad hacia en “Buen Vivir”, en: *Plurinacionalidad, Democracia en la Diversidad*. Ediciones Abya Yala. Quito.

mutuo y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y colectivos, por encima de sus diferencias culturales y sociales.

El camino para avanzar en la concreción del Estado plurinacional e intercultural no es fácil, como lo demuestra la reciente experiencia de Bolivia, donde intereses de sectores dominantes y paradójicamente también, de grupos dominados, se unieron bajo consignas separatistas y autonomistas. Además, la reflexión se ha desarrollado básicamente en el espacio académico y débilmente en el campo de la concreción de programas y políticas. Aún subsiste, lamentablemente, un imaginario según el cual la construcción de la plurinacionalidad es sinónimo de un Estado fragmentado y balcanizado, una sumatoria de territorios en los que el Estado no tiene control. Lejos de esta falacia, la plurinacionalidad e interculturalidad abren oportunidades para crecer y consolidar el Estado a partir de la diversidad.

En esta dirección, el gobierno nacional ha identificado ciertos sectores críticos, claves en este desafío, lo que implica el inicio de cambios urgentes y necesarios en el marco legal, en el alcance y contenido de la democracia y las formas de participación, en el cumplimiento de los derechos a la salud y la educación; en la distribución de tierras y la administración de territorios, en el combate al racismo y la discriminación, y en la gestión del patrimonio cultural y natural.

Avances en la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural

Algunos de los más relevantes avances en la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural a partir de las acciones emprendidas desde el gobierno, son:

✿ **Justicia Indígena y Derechos Colectivos.** A partir de un esfuerzo de coordinación entre el Ministerio de Justicia y otros actores institucionales, se cuenta en la actualidad con un proyecto de Ley de Coordinación y Cooperación entre la Justicia Ordinaria y la Justicia Indígena. Dicho proyecto ha sido elaborado de manera participativa y cuenta con el aporte de las organizaciones indígenas, empero, es necesario aún ampliar su discusión y motivar su aprobación por la Asamblea Nacional.

✿ **Educación Intercultural Bilingüe.** La nueva Ley de Educación tiene un anexo referido a la educación intercultural que fortalece el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe e incluye los mecanismos necesarios para evitar la partidización que sufrió durante los últimos años. De manera complementaria, el gobierno nacional ha impulsando la realización de diferentes estudios sobre la inversión ejecutada en el ámbito de la Educación Intercultural Bilingüe, que han servido para tomar decisiones que fortalezcan las políticas públicas dentro de este sector.

✿ **Salud Intercultural.** En coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio Coordinador de Patrimonio ha iniciado un proceso de cambio en el modelo de gestión de salud para incluir la variable intercultural. Para esto se han adecuado varios centros de salud para ofrecer el servicio de parto culturalmente apropiado y complementariamente se han realizado procesos de fortalecimiento de capacidades del personal de salud, de manera que se ofrezca un servicio sin discriminación, con calidad y calidez.

✿ **Circunscripciones Territoriales.** El artículo 257 de la Constitución señala que en las circunscripciones territoriales indígenas y afro-ecuatorianas se constituirán “gobiernos territoriales autónomos” y que se regirán por los principios de “interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”. La forma de constituir estos territorios será mediante consulta popular y con el voto favorable de las dos terceras partes de los votos válidos. Las circunscripciones no han podido diseñarse desde 1998, pues la anterior Constitución ya reconoció ese como un derecho de los pueblos ancestrales. En la actualidad se están haciendo esfuerzos para la consecución de las circunscripciones indígenas. El ECORAE está avanzando en las diez nacionalidades de la Amazonia. Su conformación y delimitación permitirá el ejercicio de sus gobiernos, la aplicación de sus formas de justicia, la administración de sus espacios territoriales, sus recursos naturales.

✿ **Institucionalidad para pueblos.** En el marco de las disposiciones constitucionales que determinan la necesidad de contar con instituciones encargadas de la formulación de políticas públicas para pueblos y nacionalidades, se han estructurado dos propuestas

para la construcción de los Consejos de Igualdad de los afrodescendientes e indígenas. Estas propuestas deben ser validadas por los movimientos sociales que representan a los pueblos y nacionalidades.

✿ **Política Pública de Género e Interculturalidad.** Desde el reconocimiento de que las intervenciones estatales del pasado fueron poco sensibles a las necesidades de las diversidades, lo que contribuyó a acentuar prácticas de racismo, exclusión y discriminación, las instituciones que conforman el Sector de Patrimonio asumieron el desafío de formular una política pública para disminuir las brechas que afectan la equidad de género y la relación entre culturas diversas. Esta política comprende una serie de acciones afirmativas en los ámbitos institucional, técnico y político, especialmente dirigidas a mujeres de comunas, comunidades, nacionalidades y pueblos indígenas, y de las pertenecientes al pueblo afroecuatoriano y montubio, a campesinas, colonas y desplazadas. Incluye procesos de capacitación, difusión y sensibilización, en los sectores de salud, cultura y patrimonio, deporte y manejo de la biodiversidad que revaloricen los conocimientos y saberes de pueblos y nacionalidades.³

✿ **Plan plurinacional para eliminar la discriminación y el racismo.** En un contexto tan heterogéneo, asimétrico y diverso como el que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, los principales indicadores sociodemográficos reflejan sistemáticas expresiones de desigualdad, escasa movilidad social y desequilibrios de poder que afectan principalmente a pueblos indígenas y afrodescendientes. Esta realidad motiva a fortalecer la lucha contra al racismo y las distintas formas de discriminación, así como promover la resignificación y valoración de la diversidad étnica cultural del país. El Gobierno definió al combate de todas las formas de discriminación como política de Estado.⁴ Para iniciar este proceso elaboró el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Ética y

La idea del Estado Intercultural y Plurinacional se levanta sobre la noción de que el Estado se legitima solamente si es capaz de incorporar las voces y expresiones de los múltiples y diversos sectores sociales.

Cultural⁵, con la concurrencia de varias instituciones gubernamentales, entre otras, la Secretaria de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, la Secretaría Nacional de Comunicación, el Ministerio de Relaciones Laborales, el CODENPE, la CODAE, el CODEPMOC y con la participación de representantes de sectores organizados de los pueblos y nacionalidades. El Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Ética y Cultural contiene 5 ejes: Justicia y Legislación, Integralidad de Derechos, Educación, Comunicación e Información, Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional y de Relaciones Institucionales; contiene 15 programas y 56 acciones prioritarias. En febrero de 2010 se estableció el Comité Político del Plan, conformado por la Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, la Secretaria de Comunicación de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio Coordinador de Patrimonio, que actúa como institución responsable de la coordinación del Plan Contra el Racismo.

✿ **Política de gestión del patrimonio material e inmaterial.** El Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural fue emitido por el Presidente de la República el 21 de diciembre de 2007, a partir del robo de la custodia en Riobamba. Además de ser esa una decisión inédita, inclusive en el ámbito internacional, supuso la asignación de un presupuesto cercano a los 40 millones de dólares destinado a precautelar y conservar el patrimonio nacional. El Ministerio Coordinador de Patrimonio, conjuntamente con el Instituto Nacional

3 Ministerio Coordinador de Patrimonio. 2011. Política Pública de Género e Interculturalidad del Consejo Sectorial de Patrimonio. Programa Desarrollo y Diversidad Cultural. Quito.

4 Decreto Ejecutivo N° 60, 28 de septiembre de 2009.

5 Ministerio Coordinador de Patrimonio y Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana. 2009. Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural. Quito.



de Patrimonio Cultural, inició en mayo de 2008 un programa de rescate y apropiación social del patrimonio que incluyó: (i) Dotación de seguridades a los bienes culturales que están en riesgo; (ii) Creación de un Sistema Nacional de Gestión de Bienes Culturales, y (iii) Campaña de concienciación ciudadana para valorar el patrimonio. El patrimonio material e inmaterial tiene grandes potencialidades para el desarrollo social y económico de la población y contribuye a mantener y enriquecer las identidades, a fortalecer la unidad y a generar un sentimiento de orgullo que sin duda abona a favor de la construcción de un entorno intercultural.

Desafíos en la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural

Avances como los anotados en el apartado anterior revelan una voluntad para transitar en la construcción de un Estado Plurinacional. No obstante, para que las políticas y planes existentes puedan derivar en acciones concretas, será necesario abordar, con la urgencia que demanda el tratamiento de este tema, al menos seis desafíos:

- Sistematizar y apoyar la iniciativa de construcción de las Circunscripciones Territoriales Indígenas -CTI-. Conforme a la Constitución, esta institucionalidad supone la posibilidad de contar con una instancia similar a la del nivel de gobierno que prevé la división territorial y administrativa del Estado (parroquia, cantón, provincia y región), en la que las leyes, normas y políticas se basen en las tradiciones y formas de gobernabilidad tradicionales de los pueblos y nacionalidades que mayoritariamente habitan en ese territorio. El mecanismo para la constitución de las CTI se sustenta en un proceso democrático de consulta ciudadana.
- Ampliar la construcción de Circunscripciones Territoriales en los territorios de afrodescendientes del Ecuador. Si bien los pueblos afrodescendientes son portadores de una inmensa voluntad y riqueza cultural, en la constitución de CTI dentro de sus territorios y la consiguiente ampliación de las opciones democráticas del Estado Plurinacional los afroecuatorianos tienen el desafío de fortalecer su tejido organizativo.

La interculturalidad es el reconocimiento de la diversidad en condiciones de igualdad, es el derecho que tienen los pueblos y las nacionalidades a opinar y tomar decisiones en asuntos competentes con el Estado.

- Promover el enfoque de interculturalidad en todos los proyectos, programas y políticas del Estado. La interculturalidad implica superar la noción benevolente e inocua de la tolerancia; supone, por el contrario, el reconocimiento y valoración cultural y política del otro u otra, como igual y diferente al mismo tiempo. La interculturalidad es fundamental y constituye básicamente una posibilidad de relación enriquecedora que supera los conflictos por los desequilibrios y la folclorización de lo otro. La interculturalidad no es solo para los pueblos y nacionalidades sino para todos los ciudadanos y ciudadanas del Ecuador.
- Promover espacios de debate y socialización, no circunscritos únicamente a la academia, entre actores estatales y organizaciones sociales para el tratamiento de diversas propuestas de leyes que están en proceso de preparación, como la Ley de Cooperación y Coordinación de la Justicia Indígena y la Justicia Ordinaria. Más allá de que los planteamientos puedan expresar posiciones sobre-determinadas por la política coyuntural, la perspectiva de establecer de manera creativa una nueva normativa e institucionalidad democráticas entre un Estado que se encuentra en proceso de transformación y los sectores sociales indígenas portadores de prácticas ancestrales de justicia, no siempre exentas de problemas y excesos de aplicación, puede (y debe) ayudar a estos actores a buscar posiciones políticamente posibles, más aún en un contexto en el que todo el andamiaje jurídico e institucional de la justicia del país se encuentra en crisis.
- Profundizar las propuestas de políticas sobre el patrimonio inmaterial. Si bien se ha avanzado significativamente en la recuperación y rehabilitación de los bienes patrimoniales materiales a través del Programa de Emergencia Patrimonial, y del Programa de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural del Ecuador, existe un déficit y una reflexión inacabada, sobre todo, sobre las formas y mecanismos que puede impulsar un Estado democrático para la apropiación social de las manifestaciones y expresiones intangibles de los colectivos, pueblos y nacionalidades del Ecuador. Las posibilidades de compartir conocimiento, cosmovisiones y prácticas culturales entre estas manifestaciones intangibles y los métodos y conocimientos positivos del mundo occidental, pueden devenir en un verdadero diálogo de saberes que enriquezca la percepción de la realidad, la ampliación y generación de nuevos conocimientos y la refundación de renovados paradigmas sobre el ambiente, la cultura, la medicina, los recursos genéticos, la espiritualidad y la ética de los pueblos.
- Ampliar el apoyo de otros Consejos Sectoriales de Políticas para la ejecución del Plan Contra la Discriminación Social y el Racismo. Este Plan, que es política de Estado desde el 2009, supuso un hito en América Latina al convertir al Ecuador en el tercer país, después de Brasil y Argentina en poner en marcha una política pública sobre esta materia. El Plan requiere de mayores niveles de coordinación entre todas las entidades estatales, y entre éstas y las organizaciones sociales. Sus estrategias buscan incidir en las relaciones

Si bien los pueblos afrodescendientes son portadores de una inmensa voluntad y riqueza cultural, en la constitución de Circunscripciones Territoriales tienen el desafío de fortalecer su tejido organizativo.

estructurales que explican la subordinación de los pueblos y nacionalidades a un Estado, que en su transición, todavía está marcado por una ideología racista (algunos autores lo califican también como "colonial"), mediante la facilitación de crédito, la entrega de unidades de vivienda, el acceso a tierras y servicios públicos de calidad y el apoyo a procesos socio-organizativos, sin injerencias indeseables y respetando la autonomía de sus instancias de participación y toma de decisiones. Al mismo tiempo, impulsa la movilidad social de estos sectores y el cierre de brechas sociales a través de acciones afirmativas. Son importantes las posibilidades de intervenir a través de iniciativas de profundo contenido simbólico y democrático; así como de actividades pedagógicas y comunicacionales que contribuyan a descolonizar la creencia de superioridad de una cultura sobre otra. ¹⁴⁷

