

Lineamientos para la Construcción de Políticas Públicas Interculturales



LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, implementado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, y el financiamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Gobierno de España.

El Programa busca fortalecer el ejercicio de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; incrementar su participación política; reducir la discriminación; promover la igualdad de oportunidades de los grupos excluidos por razones étnicas, y generar información pertinente a la diversidad cultural para la toma de decisiones de política pública. El Programa contribuye a la consecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República del Ecuador

María Fernanda Espinosa
Ministra Coordinadora de Patrimonio

Equipo UNESCO
Iván Fernández
María Rosa Cornejo

Equipo del Ministerio Coordinador de Patrimonio
Verónica Chávez
Marcelo Córdoba

Equipo del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural
Alfredo Villacrés
Ángela Narváez

Concepto Editorial Ministerio Coordinador de Patrimonio
Excelprint

Impresión
Excelprint

Quito, octubre 2009

® Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente.

Programa Desarrollo y Diversidad Cultural
Alpallana E7-50 y Whymper, Mezanine
Telf.: (02) 255 7933
avillacres@ministeriopatrimonio.gov.ec

ÍNDICE

• Presentación.....	ix
LA INTERCULTURALIDAD: PANEL CENTRAL DE ESPECIALISTAS	1
• ¿Cómo abordar la interculturalidad? Interculturalidad, Plurinacionalidad y Ciencias Sociales en el Ecuador <i>Susana Andrade</i>	3
• La Interculturalidad y las Políticas Públicas <i>Fernando García Serrano</i>	16
• La Interculturalidad y los Objetivos del Milenio <i>Ricardo Moreno</i>	32
EDUCACIÓN INTERCULTURAL	45
• Educación Intercultural: Repensar la Educación Intercultural Bilingüe <i>Ariruma Kowii</i>	47
• La Educación Intercultural Bilingüe como Foro Público Nacional <i>José Antonio Figueroa</i>	54
• La Educación Básica Hispana y la Interculturalidad: Avances y Desafíos <i>Sebastián Granda Merchán</i>	68
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública de Educación Intercultural</i>	80
INTERCULTURALIDAD Y MODELOS DE SALUD	87
• Interculturalidad y Modelos de Salud <i>Luis Fernando Calderón</i>	89
• Modelo de Atención de Salud con Enfoque Intercultural: Hospital San Luis de Otavalo <i>José Terán</i>	97
• Interculturalidad y Modelos de Salud: La Experiencia del Cantón Loreto <i>Amilcar Albán</i>	109
• Participación de la Comunidad Indígena en el Control de la Tuberculosis: Una Mirada a la Interculturalidad <i>María Dolores Campoverde</i>	120
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Modelos de Salud</i>	131

INTERCULTURALIDAD Y AMBIENTE	135
• Interculturalidad y ambiente <i>David Cháves</i>	137
• Interculturalidad y ambiente <i>Paúl Maldonado Viera</i>	143
• Interculturalidad y ambiente <i>Anita Krainer</i>	148
• Diversidad Biocultural y Adaptación al Cambio Climático <i>João Stacishin de Queiroz</i>	157
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Medio Ambiente</i>	168
 INTERCULTURALIDAD Y JUSTICIA	 171
• Interculturalidad y Justicia <i>Franco Sánchez</i>	173
• Interculturalidad y Justicia <i>Edgar Willam Guatemal Campués</i>	178
• El Anclaje de la Interculturalidad <i>Santiago Argüello</i>	194
• Interculturalidad y Reformas Normativas <i>Ramiro Ávila Santamaría</i>	197
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Justicia</i>	201
 INTERCULTURALIDAD, PATRIMONIO Y SABERES	 205
• Diálogo Intercultural de Saberes <i>Gabriela Eljuri Jaramillo</i>	207
• Interculturalidad y Patrimonio Cultural <i>Dora Arízaga Guzmán</i>	215
• “Interculturalidad, Patrimonio y Saberes” <i>Rodrigo De La Cruz</i>	225
• Interculturalidad de la Interculturalidad, Reflexiones en el Camino <i>Jorge García</i>	237
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad, Patrimonio y Saberes</i>	247

INTERCULTURALIDAD Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN	251
• Sistema Nacional de Información, “Un Nuevo Modelo para la Gestión de la Información” <i>Alejandra Calderón</i>	253
• La Interculturalidad y la Inclusión de la Diversidad Étnica y Cultural en los Sistemas de Información Nacionales <i>Lenin Cadena</i>	257
• La Noción de Interculturalidad y los Procesos de Inclusión de la Diversidad Étnica en la Producción de Información Estadística <i>Luis Pijal</i>	263
• Interculturalidad e Inclusión de la Diversidad Étnica y Cultural en los Sistemas de Información <i>Jorge Cóndor</i>	276
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Sistemas de Información</i>	283
 INTERCULTURALIDAD Y CIUDADANÍA	 287
• Interculturalidad y Ciudadanía: Una Visión desde el Pueblo Afroecuatoriano <i>José Chalá Cruz</i>	289
• Interculturalidad, Género y Ciudadanía <i>María Andrade Chalán</i>	299
• Interculturalidad y Ciudadanía: Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador – CODENPE <i>Ampam Karakras</i>	304

La Interculturalidad y las Políticas Públicas

Fernando García Serrano

Introducción

La presente ponencia intenta analizar la relación entre la noción de interculturalidad y políticas públicas. Para lo cual se propone revisar la idea antropológica de interculturalidad a modo de contextualización. Luego se hará referencia a cómo la interculturalidad es adoptada a partir de la Constitución del 2008, como un resultado más del Estado ecuatoriano y sus consecuencias en el resto del texto constitucional. A continuación se analizará lo que respecta a políticas públicas, a partir del enfoque de derechos y garantías sociales, para finalmente delinear algunos retos entre estos dos conceptos que se plantea al país.

1. La noción antropológica de interculturalidad

La discusión respecto a la interculturalidad, se ha planteado desde el debate que se ha dado al interior de la Antropología. En ese sentido el marco general en América Latina ha estado alrededor de dos ejes, la multiculturalidad/pluriculturalidad y las políticas de diversidad cultural, adoptadas por los estados para dar respuesta a estas demandas.

El desempeño de los gobiernos latinoamericanos es desigual, se puede decir que tienen una mejor actuación en los aspectos institucionales y electorales de la democracia política (gobernanza) y una peor actuación en el cumplimiento de los derechos civiles, minoritarios y sociales (governabilidad).

En las dos últimas décadas los gobiernos latinoamericanos han enfrentado reclamos de grupos sociales diversos, que han puesto énfasis en reivindicaciones de derechos territoriales, políticos y ciudadanos, apelando a sus características étnicas. En general, dichos estados no han podido atender las causas profundas que alientan las demandas y los discursos de la pluri-multicultura.

La falta de actividad de los gobiernos para enfrentar dicha problemática, ha conducido a la radicalización del conflicto y a la frustración ciudadana, ante la carencia de alternativas a sus demandas. Los casos de Nicaragua, en la década de los años 1970 y de Guatemala, Chile, Ecuador, Bolivia y México en los años 1990 lo ilustran. Esta problemática tiene varias fuentes de tensión. En primer lugar la carencia de acuerdos básicos entre las élites dirigentes de los estados nacionales, que les ha impedido articular respuestas adecuadas a los reclamos de la diversidad en sus países. El viejo pensamiento liberal homogeneizador, continúa sosteniendo el modelo de estado-nación de esas élites, lo que resulta que políticas integracionistas continúen alimentando el menú de las políticas públicas, sin advertir la no compatibilidad de los conceptos liberales de igualdad de los individuos, con el respeto a la diferencia cultural de los grupos existentes.

El argumento neoliberal ha contribuido a complejizar esta situación. La implementación de políticas neoliberales en varios estados de América Latina, en estas dos últimas décadas, ha implicado no solamente la reformulación de políticas económicas y sociales, sino también la redefinición de la relación entre los estados y sus poblaciones. Es en este contexto, que deben entenderse tanto el florecimiento de las demandas étnicas, como las reformas constitucionales orientadas hacia el reconocimiento de la diversidad cultural, realizadas, con alcances diversos, en la mayoría de los países de América Latina. Es notable que, a pesar de las reformas constitucionales que presuntamente buscan dar respuestas a estos reclamos, la desigualdad y la injusticia social no ha desaparecido y las demandas de los grupos subordinados, sobre todo los indígenas y afro descendientes, no han disminuido. Esto nos llama a analizar críticamente las políticas pluri-multiculturales y su relación con las formas de gobernar en los estados neoliberales.

En algunos países, como ha señalado Hale para Guatemala, estas reformas constitucionales han sido acompañadas de una “ola de reformas precautelares y preventivas, de acciones realizadas para ceder terreno de modo cuidadoso y resguardarse más, efectivamente frente a las demandas de mayor alcance” (2000). A Hale, le preocupa cómo las reformas y políticas del “multiculturalismo neoliberal”, que empujan instituciones internacionales neoliberales como el Fondo Monetario Internacional, están configurando (y así limitando) el terreno en que los debates futuros se llevarán a cabo en Guatemala. En relación con Bolivia, Postero (2002), ha demostrado cómo las nuevas políticas neoliberales y reformas constitucionales,

mientras abrieron nuevos espacios políticos para participación de grupos indígenas, no significaron poder político en términos concretos para ellos, sino que sirvieron más bien para reforzar estrategias y lógicas neoliberales. Este estudio sugiere que programas de ciudadanía pueden conducir a una participación basada en un tipo de comportamiento racional, en el que los gobernados sean “responsables de sí mismos”, bajo una lógica de la “privatización” del trabajo para gobernar. Este método es, incluso, impulsado por las organizaciones no-gubernamentales que promueven la “ciudadanía étnica”. Hale y Postero, coinciden en poner el acento en los efectos (no necesariamente evidentes a primera vista) que tienen, o pueden tener, las políticas multiculturales.

Autores como Hale (2002), para Guatemala y De La Peña (1999), Díaz Polanco y Sánchez (2002), para México, así como Burguete, Leyva y Speed (2008), para México, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Chile, destacan la necesidad de reflexionar el tema del multiculturalismo desde nuestras propias realidades ya que, la condición de la diversidad tiene fundamentos particulares. En efecto, en Ecuador y en América Latina, no estamos solamente frente a fenómenos de migración de población con diferencias culturales, el reclamo de multi/pluriculturalidad no se agota en el reconocimiento de los derechos culturales (por ejemplo lingüísticos), sino que comprende a personas y combinados que afirman pertenecer a pueblos originarios, que a sí mismos se reclaman diferentes y anteriores a la existencia de los estados nacionales que los contienen. Regularmente se trata de personas y agrupados que viven en condiciones de pobreza y desigualdad social, excluidos de los beneficios sociales, de la participación y representación política, del acceso a la justicia, entre otros. Omisiones que los colocan de entrada en una situación de carencia de ejercicio de sus derechos ciudadanos básicos y nos obligan a reflexionar la multiculturalidad y las políticas de reconocimiento, más allá de lo cultural, lo moral y lo ético para ubicarnos en el campo de las relaciones de poder, de la redistribución del ingreso y del alivio a la pobreza (Gledhill 1997). Estas características colocan los debates teóricos a lo pluri/multiculturalidad sobre otra base y en otra dimensión.

En la actualidad existen estados como México, Guatemala y Chile que, a pesar de la imperativa neoliberal de reconocer la diversidad de sus poblaciones, no han tenido suficiente voluntad política para modificarse a sí mismos. En algunos casos, la organización política en sus distintos niveles de gobierno ha impedido incluso el acomodo y arreglo político que de cabida a la diversidad cultural y que despliegue

instituciones que la fortalezcan. Tales omisiones no son el producto de la falta de imaginación o de propuestas, sino producto de inercias institucionales. Regularmente, cuando estos problemas se presentan, los actores suelen acompañar sus reclamos con propuestas de políticas y acciones concretas; por ello, es frecuente que existan acuerdos y compromisos entre los estados y los actores indígenas, en los que se pactan medidas para la distensión y el reconocimiento moral y ético de los reclamos. Como bien dice Taylor (1994), esto supone arreglos legislativos que por lo general conducen a reformas que modifican los arreglos normativos de los estados. Desafortunadamente, en muchos casos los acuerdos, además de tener alcance limitado, no se cumplen a cabalidad o se desvirtúan en la interpretación de lo pactado. El devenir de los acuerdos de paz en Guatemala en la década de los años 1980 y de Chiapas, en los años 1990 y los conflictos por la tierra entre los Mapuche en Chile, sirven como ejemplo.

La carencia de diálogos constructivos entre las partes (orientadas hacia la traducción de los derechos individuales y colectivos en políticas concretas y efectivas), constituye uno de los retos más importantes y actuales de los estados y sociedades de América Latina. La falta de respuestas desde el estado y también desde otros sectores de la sociedad nacional, han conducido a que diversas organizaciones y grupos rompan vínculos sociales y políticos y construyan sus proyectos autonómicos al interior de los estados nacionales. Por otro lado, la radicalización de algunas propuestas indígenas ha fomentado estrategias políticas con sesgos esencialistas y de intolerancia, que no han ayudado a construir diálogos interculturales, sino por el contrario, han favorecido la profundización de las vías monoculturales.

En contextos de carencia de diálogos y de credibilidad en las instituciones, los ciudadanos comunes, siempre vulnerables ante la manipulación de los medios, muestran temor ante los desafíos que significa el reconocimiento de la multipluriculturalidad. Y esto se vive de manera más sensible, en los lugares en que la convivencia de la diversidad étnica y racial es un fenómeno nuevo que irrumpe como consecuencia de la migración de indígenas rurales a las ciudades con espacios interétnicos, como son los casos de México, Guatemala, Santiago, Quito, Lima y La Paz, entre otros.

Cuando la diversidad produce tensiones polarizadas en la convivencia cotidiana, los gobiernos locales parecen tener menos herramientas jurídicas y administrativas para implementar políticas multi/pluriculturales efectivas. No obstante, también es posible que estos espacios puedan ser el escenario de la creatividad social, de la

puesta en práctica de iniciativas que podrían dar pistas para la elaboración de nuevas propuestas que abonen hacia la sana convivencia, más allá de las diferencias étnicas, raciales, políticas y religiosas. Por ejemplo, las diferentes experiencias autonomistas en proceso de formación en América Latina lo demuestran, el reclamo de origen de los municipios autónomos zapatistas, el movimiento panmayista en Guatemala, la autonomía de la costa del Atlántico en Nicaragua, la vieja experiencia del pueblo Kuna en Panamá, las comarcas negras de la costa del Pacífico de Colombia y Ecuador, las autonomías indígenas en Ecuador y Bolivia, reflejan la incapacidad de las instituciones de los gobiernos estatales y federales de ofrecer respuestas satisfactorias a las demandas culturales, sociales, políticas, y la capacidad innovadora de algunos sectores de la sociedad civil para buscar nuevas formas de gobernar o gobernarse.

Cómo gobernar la diversidad, es un tema de una extraordinaria importancia para el mundo contemporáneo y no sólo latinoamericano. Sin lugar a dudas, las respuestas que los estados ofrezcan a este desafío están relacionadas con la manera en cómo las elites dirigentes conciben la identidad de la comunidad política. Francisco Colom (2001), ha identificado tres respuestas, que cada una de ellas corresponde a un modelo político para enfrentar el multi/pluriculturalismo; estos modelos se resume en la siguiente metáfora, el espejo, el mosaico y el crisol. El primero se refiere a la imagen anhelada por las sociedades culturalmente ensimismadas, que pugnan por la homogeneidad de los ciudadanos. Aunque el autor, no refiere sus estudios de caso a la realidad latinoamericana, consideremos que este modelo corresponde a la idea de comunidad política, que en lo general alimentan los estados de América Latina post independencia. El segundo modelo representa la gestión de la pluralidad cultural en el estado moderno, que Colom identifica, es la del mosaico, que es una forma que combina integración y diferencia, en que la discrepancia persiste, y se mantiene de manera negociada, sobre la base de acuerdos que no omiten aspectos de integración. Puede afirmarse que en lo general esta es la propuesta a la que le apuestan actualmente el mayor número de organizaciones y movimientos indígenas en América Latina. Y el tercer aspecto, se refiere al crisol, que es la heterogeneidad sociocultural, en un proceso de construcción en una nueva identidad novedosa y acrisolada.

Desde esta perspectiva la interculturalidad implica, no solamente la existencia de las diferencias culturales y una opción por el reconocimiento y la reparación (las denominadas acciones afirmativas), sobre todo un cambio en las relaciones de poder.

Concretamente, según Santos (2005), se trata de cambiar todas aquellas situaciones que generan tanto la desigualdad como la exclusión. No se trata solamente de cómo alcanzar la equidad económica sino de cómo aprender a vivir con la diferencia afirmando las diversas identidades.

La interculturalidad no es un producto o sustancia, sino un proceso continuo, algo por construirse y que permanece. Mientras las leyes pueden contribuir a asentar las bases de esta construcción e inclusive ayudar a establecer un carácter más dialógico (incluyendo el Estado mismo), su realización requiere del compromiso no sólo del Estado en sí, sino también de la diversidad de culturas que viven dentro de él.

La interculturalidad se funda en la necesidad de construir relaciones entre culturas, como también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el afán de confrontar y transformar las relaciones del poder (incluyendo las estructuras e instituciones de la sociedad), que han naturalizado las asimetrías sociales, ya que el multiculturalismo simplemente parte de la pluralidad étnico-cultural de la sociedad y del derecho a la diferencia.

El concepto de la interculturalidad va más allá de la diversidad, el reconocimiento y la inclusión. Revela y pone en juego la diferencia, no solamente cultural sino que alude al proceso histórico de dominación, a la vez que busca maneras de negociar e interrelacionar la particularidad con un universalismo pluralista y alternativo, la aplicación de lo que se ha convertido en lema, la unidad en la diversidad (Walsh 2008). Se trata de llegar a una unidad muy distinta a la que supuestamente existe. Un componente intercultural que tiende puentes comunicacionales y apelan cambios profundos en todas las esferas de la sociedad, aportando, como decía Ramón (1998 60) “a la construcción de una propuesta civilizadora alternativa, a un nuevo tipo de Estado y una profundización de la democracia”.

Mientras que el multiculturalismo parte de la pluralidad étnico-cultural y el derecho a la diferencia, y opera principalmente por el reconocimiento y la inclusión dentro de lo establecido, la interculturalidad, en la forma como ha venido proponiendo el movimiento indígena, se centra en la transformación de la relación de poder entre pueblos, nacionalidades y otros grupos culturales, pero también del Estado, de sus instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas y políticas públicas.

La interculturalidad, entendida no sólo como el respeto y la tolerancia de lo diverso, sino además como un proceso de modificación de actitudes y comportamientos

de unos respecto de otros. Se trata de un proceso de negociación, de acuerdos y conflictos sobre lo que cada cual puede aportar en una relación intercultural, relación en la que también existen factores en los cuales cada parte puede perder o ceder ¹. El conocimiento de las culturas de las partes, es una condición para el desarrollo de la interculturalidad de la sociedad.

2. La interculturalidad en la Constitución de 2008

La nueva Constitución hace un avance muy grande tanto con relación a los derechos indígenas y afro ecuatorianos, como en torno a la interculturalidad, tema que tiene por lo menos dieciséis referencias dentro de la nueva carta política.

No obstante, la cuestión crítica no es sólo la inclusión -de nuevas referencias a la interculturalidad y de nuevos derechos indígenas y afro-, sino la perspectiva y conceptualización que orienta esta inclusión. Es decir, ¿con qué perspectiva leer y asumir la nueva Constitución?

Una perspectiva se encuentra enraizada en la tendencia en boga desde los años 1990, a la que podemos denominar “constitucionalismo multicultural” o “multiculturalismo constitucionalista”. Desde esta perspectiva se piensa en los derechos indígenas y afro como “derechos étnicos”, “derechos especiales” y/o “derechos de inclusión”. Asimismo y desde esta perspectiva podemos comparar la presente propuesta con la Constitución de 1998, anotando varios avances, incluyendo por ejemplo:

- a.) La ampliación de los derechos colectivos (Art. 57), de quince a veintidós derechos, incorporando elementos del derecho internacional.
- b.) El reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural del Estado (Art. 1), y el carácter ancestral de los pueblos y el territorio (Art. 4).
- c.) El reconocimiento y la inclusión de justicia indígena y la jurisdicción indígena (Art. 171).

El problema es que esta perspectiva pone su enfoque en los derechos “especiales”, de lo conseguido para los pueblos indígenas (y en lo mínimo para los pueblos afro ecuatorianos). Se basa en lo que hace o lo que ha hecho el Estado para estos pueblos,

1 Introducción general, SIDENPE 4.0, 2006

no lo que ha efectuado o lo que han dejado estos pueblos para la labor de reflexionar y refundar el Estado. Es una perspectiva “multiculturalista”, en el sentido de que añade o suma más derechos a la estructura y lógica establecidas, sin ser necesario colocar el asunto de la estructura o intervenir en ella. ¿Cuál sería la perspectiva diferente que -más que la inclusión en sí-, se preocupa por la interculturalización y la transformación estructural del Estado para todos?. La otra perspectiva se basa en el interculturalizar. Es decir, se interesa por la manera que las demandas, los derechos y las propuestas indígenas y afro descendientes dan fundamentos para meditar, reconceptualizar y refundar el Estado y la sociedad para el conjunto de los ecuatorianos y ecuatorianas, dando la vuelta a la estructuración social-colonial vigente, es decir, la conformación y estructura que han sido construidas a partir de la uninacionalidad y la visión, interés y posición blanco-mestiza.

A partir de esta perspectiva, la pregunta no sería en torno a la inclusión, sino con relación a qué hace la nueva Constitución para interculturalizar, para alentar un cambio de lógicas, racionalidades y visión de sociedad. Tal perspectiva, no implica descartar la importancia de derechos indígenas o afro ecuatorianos, sino aceptar que la inclusión de estos derechos hace poco para adelantar la refundación del Estado y su radical transformación. Para la mayoría de los ecuatorianos, el simple reconocimiento de la diferencia indígena y afro ecuatoriana y la incorporación de algunos derechos especiales dentro de la Carta Política, no es tema de mayor debate o preocupación. El conflicto más bien está centrado en la propuesta y acción de la interculturalidad, la que requiere un cambio por parte de los blanco-mestizos.

Veamos brevemente este asunto del “interculturalizar”, con relación a cuatro ejemplos concretos aprobados en la Constitución vigente 1) conocimiento y ciencia; 2) los derechos de la naturaleza; 3) el sistema jurídico; y, 4) el *sumak kawsay* o buen vivir.

1. La nueva propuesta hace un cambio de lógica importante, en reconocer que el conocimiento no es singular (ver Art. 57, de los Derechos Colectivos y Arts. 385 y 388, dentro del Régimen de Buen Vivir). Al hablar de conocimientos científicos, tecnológicos y sus enlaces con conocimientos ancestrales, la propuesta constitucional pretende superar el monismo en la definición de “la ciencia” y, a la vez, construir las bases para un sistema educativo distinto -desde la escuela hasta la universidad-, desafiando y pluralizando las actuales geopolíticas dominantes del conocimiento, con sus orientaciones

occidentales y euro céntricas. Los saberes ancestrales tienen el estatus de “conocimiento”, no sólo para los pueblos indígenas o pueblos afro ecuatorianos, sino para todos. Además, al vincular los conocimientos con el *sumak kawsay* o buen vivir, la propuesta asume y pone en consideración otra lógica de vida más integral en que el conocer se entreteje con el vivir. De esta manera muestra que el “buen vivir”, también es epistémico.

2. La consideración de la naturaleza como sujeto de derechos, (Art. 10) y el reconocimiento del derecho a su existencia y reparación (Arts. 71 y 74), es otro ejemplo de este “interculturalizar”. Reconocer la naturaleza no solamente como bien de uso controlado por seres humanos como superiores a ella (la lógica cartesiana), sino como parte integral de la vida, es interculturalizar la lógica y racionalidad dominante, abriéndola a otros modos de concebir. Desde la filosofía o cosmovisión indígena, la naturaleza es un ser vivo, con inteligencia, sentimientos, espiritualidad, y los seres humanos son elementos de ella. La naturaleza, tanto en el concepto de “buen vivir”, como en el “bien estar colectivo” de los afro descendientes, forma parte de las visiones ancestrales enraizadas en la armonía integral entre humanos y naturaleza, una armonía que la sociedad occidental ha perdido. Pensar con esta otra lógica (o la que podemos llamar “lógica otra”), como hace la propuesta de la nueva Constitución es, sin duda, algo muy revolucionario; no existe en ninguna otra Constitución de América Latina o del mundo. No obstante, es este “constitucionalismo interculturalizado” o “interculturalidad constitucional” que está percibido por los sectores dominantes como amenaza, intimidación a la óptica racionalista, a la estabilidad económica y al control social.
3. El campo jurídico, es otro que abre las posibilidades de interculturalizar. Específicamente el Art. 171, reconoce a la justicia indígena la jurisdicción propia. Pero claro, el asunto no es simplemente la comprobación de un sistema jurídico indígena o de la jurisdicción indígena, un reconocimiento que puede convertirse en poco más que un pluralismo jurídico “unitario”, con el sistema indígena subordinado frente al sistema “ordinario”; se corre el peligro de que el sistema de justicia indígena sea simplemente incluido como un sistema aparte y paralelo para los indígenas. Más bien, el asunto es la posibilidad que el Art. 171, abre para la coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y “ordinaria”, posibilitando así una interpretación

intercultural de las leyes, es decir, de un verdadero interculturalismo jurídico o “pluralismo jurídico igualitario”, en palabras de Hoekema (2002). Por lo tanto, ambas jurisdicciones, la indígena y la ordinaria, forman parte integral del orden legal nacional constituyendo así una simultaneidad igualitaria de todos los sistemas de derecho.

4. El último ejemplo es el del *sumak kawsay* o “buen vivir”. El concepto del *sumak kawsay* o buen vivir puede ser visto como hito trascendental de la propuesta de la Constitución; representa un elemento totalmente distinto y nuevo en las constituciones de Ecuador y América Latina. Cuestiona, transgrede los modelos y las prácticas fuentes del Estado, los modelos y prácticas más recientes de la política neoliberal. La filosofía del buen vivir (y del bienestar colectivo afro), es radicalmente opuesta al bienestar neoliberal, cuyo enfoque es el individuo y el individualismo alienante de “tener”, haciendo cada vez más fragmentada y débil la relación de sociedad. En los Arts. 275 y 277, la propuesta de la nueva Constitución hace pensar el buen vivir con relación a varios ejes claves: la existencia o vida, la economía, la participación y control social, la naturaleza, la integración latinoamericana y el ordenamiento territorial.

El buen vivir, abre las posibilidades de concebir y agenciar la vida de otra manera. Abre la posibilidad de un nuevo contrato social enraizado en la relación y convivencia ética, entre humanos y su entorno, con el afán de retar la fragmentación y promover la articulación e interculturalidad. De esta manera, abre la posibilidad para entrelazar una nueva identificación social, política y cultural de país, que acepte las particularidades histórico-ancestrales, a la vez que tome distancia del capitalismo y su arquetipo de sociedad euro céntrico-norteamericano. Abre la posibilidad de no sobrevivir sino de con-vivir.

En conclusión, lo realmente novedoso de la propuesta de la nueva Constitución, no es la introducción de nuevos elementos, sino su intento de construir una nueva lógica y forma de pensar, bajo otros parámetros. Una lógica que no pretende reemplazar o imponer, sino construir enlaces entre los conceptos y prácticas de vida ancestrales del país y los conceptos y prácticas que nos han regido desde la formación de la República, con su perspectiva monocultural y uninacional. Es este intento y pretensión de

“interculturalizar”, que realmente marca una ruta y propuesta de Estado, sociedad y país radicalmente distinta.

3. La noción de políticas públicas desde el enfoque de derechos y garantías sociales

En el año 1997, el Secretario General de Naciones Unidas, pidió a todas las agencias del sistema que incorporen el enfoque de derechos humanos en todos sus programas y actividades. Luego de ese llamamiento, en el año 2003, en el marco de un seminario interinstitucional, se llegó a un entendimiento común sobre el enfoque que definió tres acuerdos:

Todos los programas de cooperación, las políticas y la asistencia técnica para el desarrollo, deben promover la realización de los derechos humanos tal y como se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

- Las Normas de Derechos Humanos contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de los mismos, y los principios derivados de ellas, deben orientar toda la cooperación y la programación para el desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. Esos principios son: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; no discriminación e igualdad; participación e inclusión; rendición de cuentas e imperio de la ley.
- La cooperación para el desarrollo, debe contribuir a la mejora de la capacidad de los “titulares de deberes”, para el cumplimiento de sus obligaciones y las capacidades de los “titulares de derechos”, para reclamar éstos

La aplicación de este enfoque puso de manifiesto las principales debilidades del mismo, tales como las resistencias políticas que producen estos derechos, la ambigüedad o imprecisión de las obligaciones estatales que acarrearán, y la necesidad de desarrollar mecanismos de exigibilidad adecuados para su cumplimiento. Ante estas dificultades surgió el concepto de garantías sociales como respuesta.

El sistema de garantías sociales, planteado en el marco de la teoría del derecho, constituye la otra cara del paradigma constitucional, en tanto “consiste en el conjunto de técnicas idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos”, (Ferrajoli 2001, 374). En otras palabras, las garantías pretenden fijar los umbrales o estándares que permitan la integración social de los sujetos que han sido históricamente excluidos de la sociedad.

Además, retomando la denominada interculturalidad se entenderá como la diferenciación de condiciones y situación de vida de los pueblos indígenas y afro ecuatoriano, con proporción a la población blanca mestiza, esta relación se complementa, en un segundo momento, con la construcción de políticas públicas, desde la óptica propia de los pueblos indígenas y afro ecuatoriano a través de la formulación y ejecución de programas y proyectos que garanticen la igualdad de oportunidad.

La aplicación del enfoque de derechos y garantías sociales en las políticas públicas, exige una revisión rápida de la existencia de marcos constitutivos y resultados concretos. El primer tema es el normativo constituido por las normas constitucionales y legislación secundaria que sustentan el conjunto de políticas públicas. El siguiente asunto es el institucional conformado por todas aquellas instancias estatales nacionales, regionales y locales que ejecutan las políticas aprobadas. El tercer caso es el instrumental que comprende los planes, programas y proyectos concretos aprobados para la ejecución de una política pública determinada y el último argumento es el financiero es el que asegura que existan los suficientes recursos dentro del presupuesto del Estado, que aseguren la inversión pública de las políticas aprobadas.

Por otro lado, las políticas públicas, establecidas deben ir acompañadas de resultados específicos, que puedan ser monitoreados, evaluados y exigidos. Los principales resultados son el acceso que supone se encuentran definidos claramente los beneficiarios del servicio y las prestaciones que deben otorgarse, que existan procedimientos institucionales que monitoreen el cumplimiento a dicho acceso y que existan mecanismos legales o institucionales que aseguren la no discriminación de acceso al servicio.

Otro resultado, es la provisión continua que se define por el grado de conocimiento de los derechos y servicios ofrecidos por parte de la población involucrada y si el servicio está garantizado durante el tiempo necesario para alcanzar los resultados

esperados. La protección financiera que tiene que ver si deben los beneficiarios pagar alguna parte del costo del servicio, estar al tanto sobre la posibilidad de acceder gratis a dichos servicios y si efectivamente es comunicada al público esta información.

La calidad, se relaciona con tener conocimiento acerca de si están claros los estándares de calidad que se deben cumplir, también si los servicios son cotizados en forma regular y si los esquemas de calidad y los resultados de las evaluaciones son efectivamente comunicados al público. A continuación se plantea la oportunidad en el sentido de que si existe un período máximo de espera para recibir el servicio y si el mismo no se obtiene dentro de este período, de qué garantía alternativa se ofrece en el tiempo establecido.

En cuanto a los mecanismos de exigibilidad, se refiere a enterarse si existen los mecanismos nacionales o locales que permitan a los ciudadanos y las ciudadanas solicitar el otorgamiento adecuado del servicio. Respecto a los mecanismos de revisión se considera ver la posibilidad si existen los procedimientos que permitan el mejoramiento continuo de los servicios a través de registros medibles, periódicos y finalmente la participación implica, la existencia de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de las acciones y si está definido su rol concreto en el diseño, ejecución y monitoreo de los servicios por un lado y por otro, contar con una ley o institución que garantice la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.

5. Retos de Relación Política Pública e Interculturalidad

El Ecuador ha suscrito un apreciable número de convenios internacionales relacionados con la vigencia del enfoque de derechos y garantías sociales. Sin embargo, su aplicabilidad es todavía parcial debido a la falta de leyes y reglamentos que la normen. Los derechos, por lo tanto están aún en un nivel de pre garantías, el país ha logrado importantes avances en los últimos años en lo que tiene que ver con disminución de ciertas tasas de servicios públicos. No obstante, persisten problemas en cuanto a la aplicación universal de los derechos, a su progresividad a partir de estándares mínimos y a la calidad de los servicios que reciben la población rural, indígena y afro ecuatoriana en situación de pobreza.

Las normas establecidas en la Constitución, tampoco se cumplen de manera integral y obligatoria. Los presupuestos destinados a servicios básicos y su bajo porcentaje en relación al PIB y a los ingresos fiscales, son un claro ejemplo de ello.

Un enfoque orientado a romper los obstáculos económicos para el acceso a los servicios básicos, está siendo implementado por el actual gobierno nacional. Si bien este enfoque no asegura romper las inequidades y exclusiones existentes, al menos tiende a disminuirlas, en la medida en que los sectores, en situación de pobreza podrán superar las limitaciones relacionadas con los costos de bolsillo o el confinamiento para acceder a los mencionados servicios.

Mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se vienen realizando esfuerzos para proveer la información pública mediante el diseño y actualización de páginas Web institucionales y de observatorios ciudadanos, impulsado por organismos internacionales con participación de organizaciones e instituciones locales. Este es un mecanismo importante, pese a las dificultades de acceso a ellas en gran parte de la población. La desconcentración y descentralización de competencias, también ha facilitado el camino, mediante la colaboración de pueblos indígenas y afro ecuatoriano, especialmente cuando los municipios están dirigidos por sus miembros. Sin embargo, aún no existen en el país mecanismos de exigibilidad de derechos, especialmente en lo relacionado a la calidad y cobertura de los servicios. Algunas instituciones públicas han establecido en los últimos meses un mecanismo de denuncias telefónicas acerca de irregularidades (líneas 1-800 y similares), sin embargo éstas no han incorporado un enfoque de garantía de derechos y de interculturalidad.

El presupuesto y mecanismos de financiamiento de los programas sociales son también un obstáculo para el adecuado acceso a los servicios. La demora en las transferencias, los presupuestos que quedan sin ejecutar y la inseguridad de las fuentes de financiamiento, que en gran parte dependen de los precios internacionales de petróleo, constituyen un problema que en el mediano plazo podrían tener una fuerte repercusión en la ejecución de programas sociales, lo que podría obligar al gobierno nacional a recurrir nuevamente recursos provenientes de los organismos multilaterales para financiarlos.

La rendición de cuentas y participación social, como mecanismos para asegurar el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución nacional y en los convenios internacionales, han tenido un desarrollo incipiente en los últimos años. Las instancias institucionales que tienen bajo su responsabilidad garantizar los derechos, sin embargo, son aún difusas y poco operativas, especialmente cuando los programas sociales no avanzan en procesos de descentralización.



El país requiere de un pacto social, que establezca los principios fundamentales para un ejercicio garantizado de derechos por parte de toda la población (lo que debería significar acciones afirmativas para el caso de pueblos indígenas, afro ecuatoriano y población rural en general), la determinación de mecanismos claros y específicos que avalen la exigibilidad. Para ello es necesario también establecer los recursos disponibles, la seguridad para obtenerlos y los mecanismos para su adecuada distribución.

BIBLIOGRAFÍA

- Burguete, Araceli y Xochitl Leyva y Shanon Speed (Coordinadoras) (2008). *Gobernar (en) la diversidad experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*. CIESAS, FLACSO Guatemala y Ecuador, México.
- Colom, Francisco (Editor) (2001). *El Espejo, el Mosaico y el Crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. Anthropos-UAM-I. Barcelona, España.
- De la Peña, Guillermo (1999). “Territorio y Ciudadanía Étnica en la Nación Globalizada”, en *Desacatos*. Vol.1, Año 1, Primavera, pp. 13-27.
- Díaz Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002). *México diverso el Debate por la Autonomía*, Siglo XXI, México.
- Gledhill, John (1997). “Liberalism, Socio-Economic Rights and the Politics of Identity: From Moral Economy to Indigenous Rights” en Richard Wilson (ed.) *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*. London, Pluto Press, pp. 70-110.
- Hale, Charles (2000). “Does Multiculturalism Menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 34.
- Hoekema, André (2002). “Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario”, en revista *El Otro Derecho*, No. 27-28, ILSA, Bogotá. Pp. 63-98.
- Postero, Nancy (2002). “Constructing indigenous citizens in multicultural Bolivia”. Publicación en línea www.geocities.com
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). “Desigualdad, Exclusión y Globalización hacia la Construcción Multicultural de la Igualdad y la Diferencia”, en *Revista Interculturalidad*, año 1, No. 1, pp. 9-44.
- Taylor, Charles (1994). “The Politics of Recognition” en Amy Gutmann (ed.) *Charles Taylor. Multiculturalism*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, pp. 25-73.
- Walsh, Catherine. 2008. “Interculturalidad y Plurinacionalidad, Elementos para el Debate Constituyente”, en *Interculturalidad, Estado y Sociedad*, ediciones Abya-Yala, Quito.