

# 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
<b>LA INTERCULTURALIDAD: PANEL CENTRAL DE ESPECIALISTAS</b>	<b>1</b>
• ¿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
<b>EDUCACIÓN INTERCULTURAL</b>	<b>45</b>
• 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
<b>INTERCULTURALIDAD Y MODELOS DE SALUD</b>	<b>87</b>
• 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

<b>INTERCULTURALIDAD Y AMBIENTE</b>	<b>135</b>
• 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
 <b>INTERCULTURALIDAD Y JUSTICIA</b>	 <b>171</b>
• 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
 <b>INTERCULTURALIDAD, PATRIMONIO Y SABERES</b>	 <b>205</b>
• 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

<b>INTERCULTURALIDAD Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN</b>	<b>251</b>
• 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
 <b>INTERCULTURALIDAD Y CIUDADANÍA</b>	 <b>287</b>
• 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

---

# Interculturalidad e Inclusión de la Diversidad Étnica y Cultural en los Sistemas de Información

Jorge Córdor

## Interculturalidad

El conjunto de fenómenos económicos, sociales y políticos, identificados bajo el nombre de “globalización”, ha puesto a las sociedades en riesgo de quedar sin horizontes claros para el desarrollo de su vida histórica y, particularmente, para la orientación de sus quehaceres políticos–culturales, lo que ha provocado un deterioro de la vida espiritual y práctica de las comunidades humanas. Como consecuencia de todo esto, a pesar de los avances surgidos a lo largo de los últimos años aún no logran ser comprendidos de modo pleno impidiendo definir con claridad los nuevos vínculos de la vida social y las formas de articulación de la cultura con la vida general de las sociedades.

Los sistemas de la cultura, que se encuentran siempre condicionados por el tiempo, configuran en cada época las formas que asume la vida social. Estas formas reciben en cada caso el nombre de identidad. Y éstas, por lo tanto no son un sello definitivo impreso por la naturaleza en la sociedad, sino un conjunto de caracteres que expresan la relación de las colectividades con sus condiciones de existencia. Entre estos caracteres, los hay de larga duración y también los transitorios. Los primeros aseguran la continuidad de las sociedades en el tiempo y lo hacen bajo la forma de la tradición y la memoria histórica. Los segundos corresponden a momentos del devenir social y expresan las necesarias modificaciones en las manifestaciones de la vida humana.

El rol del Estado es de protección y garantía de derechos y el de la sociedad, de observación vigilante y exigencia. El Estado y la sociedad, considerado en su conjunto tienen, por lo tanto, precisas responsabilidades con relación a la cultura, ya que su propia finalidad les conduce a asegurar las condiciones de su permanencia. Ni el uno ni la otra pueden sustraerse a tales responsabilidades, so pena de atentar contra la

---

propia existencia de la sociedad y contra la consecución de sus metas.

La “interculturalidad”, entendida como una relación entre grupos humanos, diversos poseedores de formas culturales diferentes, en este contexto el concepto de interculturalidad describe la existencia de múltiples culturas en determinado lugar y plantean su reconocimiento, respeto y tolerancia en un marco de igualdad.

La construcción de una sociedad intercultural, no sólo demanda el reconocimiento de la diversidad, su respeto e igualdad, sino también el reconocimiento de la necesidad de negociaciones permanentes entre los diversos para construir nuevas síntesis, lograr una comprensión plural de la realidad, construir el futuro y revalorar el patrimonio cultural material e inmaterial. Entendida así, la interculturalidad tiene capacidad para lograr un mínimo acuerdo entre los actores sociales, políticos e institucionales diferenciados, con el fin de fundamentar una propuesta de desarrollo de largo plazo, y una visión concertada sobre el Ecuador del futuro.

La interculturalidad es una potencialidad en el actual mundo globalizado, una oportunidad para los países periféricos y un nuevo paradigma para entender nuestra propia realidad. Como oportunidad permite a los países pobres alcanzar un desarrollo sostenible con identidad; como nuevo paradigma permite entender la relación profunda entre patrimonio ambiental y cultural como medios de vida, recursos estratégicos y como parte de una simbología, de una cosmovisión, de un imaginario. La interculturalidad entonces, es la apuesta de futuro para la construcción de una identidad nacional como comunidad incluyente y soberana en el mundo globalizado.

El diálogo intercultural está íntimamente ligado a una situación de emergencia social, política y económica. Lo intercultural está ligado al tema de la inclusión social.

Y allí nos encontramos confrontados con el tema de la relación entre los estados y los pueblos indígenas y afro descendientes, y pensamos primeramente en la responsabilidad social del Estado; a partir de la cual se puede llegar a abrir un espacio para actuar a favor del cambio, estableciendo políticas claras, influyendo en la opinión pública, introduciendo elementos claves en el sistema educativo, en el régimen jurídico, en la organización política, en la administración de recursos y, finalmente, en la creación de nuevos paradigmas sociales a través de los cuales los diferentes actores se sienten motivados a aceptar un cambio social de gran envergadura y desarrollar una organización que tome en cuenta las diferencias culturales.

## **Inclusión del enfoque étnico en los censos de población**

La inclusión del enfoque étnico en fuentes de datos demográficos y sociales, como censos de población, encuestas de hogares y registros administrativos, forman parte de las nuevas demandas y desafíos para los Estados.

La promoción de estudios socio demográficos, sobre pueblos indígenas se inserta en la búsqueda de una nueva soberanía basada en el pluralismo y la diversidad cultural de los pueblos. Esto obliga a un reconocimiento de todos los individuos y grupos como titulares de derechos universales y específicos, lo que conlleva a su vez a la promoción, el desarrollo y el ejercicio integral de los derechos económicos, sociales y culturales, mismos que nos permitirán alcanzar logros sustantivos en la lucha contra la inequidad para que todos los individuos y grupos de la sociedad puedan acceder a la plena ciudadanía y al bienestar material y espiritual.

La importancia de identificar a los pueblos indígenas, en el país se basa en el hecho de que aquellos han tenido una inserción débil y excluyente debida en parte a su origen étnico. Por este motivo se considera que están más expuestos a los impactos sociales, económicos, culturales y políticos negativos que otros sectores quizás desigualmente desposeídos, situación que los convierte en sujetos a los cuales se debe dirigir políticas sociales más específicas a fin de mejorar sus condiciones de vida y sus posibilidades hacia el futuro.

El reconocimiento constitucional del carácter intercultural y plurinacional ha producido entre otros aspectos, una necesidad creciente de estadísticas e indicadores metodológicamente coherentes y culturalmente pertinentes para evaluar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y, especialmente con el fin de identificar las brechas de acceso existentes en los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda, el hogar y la familia entre la población indígena en relación a la no indígena.

El desafío de combatir las inequidades sociales y económicas, ha llevado a poner mayor énfasis en la focalización de acciones, gestiones e inversiones en los grupos considerados vulnerables y el despliegue de iniciativas orientadas a identificar los principales problemas y a establecer metas para su superación. Estas políticas de focalización del gasto y la intervención del Estado en los sectores sociales más vulnerables, crearon la necesidad de diseñar sistemas cada vez más eficientes para el levantamiento, procesamiento y elaboración de indicadores sociales para las nacionalidades y pueblos del Ecuador.

Como consecuencia de ello, constituye una necesidad trascendental contar con

información actualizada sobre los pueblos indígenas, que posibilite la definición de políticas cada vez más pertinentes, para un efectivo seguimiento y evaluación de la ejecución de estas políticas y, por tanto, permita conocer la forma y grado en que éstas afectan sus condiciones de vida, y también sus culturas e identidades así como los elementos que son consustanciales, o que están indisolublemente ligados. La disponibilidad de más y mejor información, permitirán a estas poblaciones ejercer grados crecientes de participación y de control respecto de las acciones que llevan a cabo los Estados.

Actualmente, en el Ecuador el censo es la única fuente de datos con cobertura nacional y representatividad a nivel local, lo que nos permite estimar la magnitud de los pueblos indígenas, así como desarrollar análisis socio demográfico para diseño de políticas públicas que pueden ayudarlos a salir de la pobreza manteniendo su identidad en el proceso de desarrollo. Esta información no sólo es útil para el sector público, sino también para las propias comunidades, para su propio crecimiento, su integración como grupo y para el desarrollo de sus propios programas y proyectos.

Ecuador, en el censo del año 2001, se registra un 6.8%, de población indígena, mientras que las organizaciones indígenas hablan de hasta el 45%. Ésta última cifra no tiene sustento empírico concreto. Además, las encuestas de hogares y de condiciones de vida, entre otras fuentes, arrojan porcentajes similares a los del censo. No obstante, no se descarta una subestimación derivada del sesgo en la pregunta, que incluyó categorías correspondientes al criterio de pertinencia étnica.

Aunque la información desagregada por origen étnico-racial no sea generalizada en la región, en los últimos años han aumentado las demandas hacia ella tanto de afro descendientes como de indígenas, pues es evidente que estos datos son fundamentales para hacerlos más visibles y transformarlos en grupos que puedan ser destinatarios de políticas específicas.

Ecuador, ha empezado a producir información desagregada por grupos étnicos y, aunque su medición es compleja incorporando una o varias preguntas con vistas a lograr su identificación, aprovechando la fuente de mayor cobertura. De esta manera, el Censo Nacional de Población y Vivienda constituye una fuente primordial de información estadística para identificar y caracterizar a los pueblos étnicos, aún cuando estos puedan representar una minoría desde el punto de vista del tamaño poblacional. Los resultados de los censos suministran insumos indispensables para el

---

diseño de políticas a nivel nacional y local.

Cabe señalar que los aspectos conceptuales y operativos de la identificación étnica en las fuentes de datos, es un asunto aún no resuelto. Esto impacta directamente en el conocimiento básico de saber quiénes son, cuántos son y dónde están los pueblos indígenas y afro descendientes. Por lo tanto, en la actualidad los sistemas estadísticos nacionales tienen el desafío de incluir el reconocimiento de la distinción a través de indicadores étnicos, de sus relaciones y prácticas sociales, sin perder de vista el igual disfrute de los derechos humanos y, colectivos; todo ello sin dejar de debatir con los protagonistas interesados.

Por otra parte, la creciente presión de los pueblos indígenas y de las poblaciones afro descendientes por ser reconocidos y gozar de espacios de participación en la gestión de los asuntos que les conciernen y comprometan su calidad de vida, también han ido permitiendo que a nivel del Estado se haya iniciado un proceso de desarrollo de indicadores de política culturalmente pertinentes; aunque en una etapa muy incipiente.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Más allá de las demandas especiales de los diferentes pueblos, éstos deben ser sujetos específicos de políticas sociales y programas de desarrollo que tiendan a la erradicación de la extrema pobreza, al mejoramiento de sus condiciones de vida, a incrementar sus oportunidades económicas y sociales y a promover su desarrollo como pueblos portadores de derechos y con identidad propia, que tiendan a crear conciencia (en la sociedad nacional y en los propios pueblos), de carácter intercultural y plurinacional de la sociedad global; así como de la necesidad de la interculturalidad para el desarrollo social armónico que tiendan a promover la participación activa de los propios indígenas en el desarrollo de sus comunidades y hacer efectivo el aporte de su cosmovisión para la solución de problemas globales en los campos en que éstos sean especialmente pertinentes; que tiendan a contrarrestar la tendencia a la invisibilización de los grupos étnicos y asegurar que los objetivos y metas del desarrollo se alcancen con equidad para todos los individuos y todos los grupos sociales dentro de cada Estado nacional. La inclusión de la identificación étnica en las fuentes de datos permitirá ampliar las posibilidades de desarrollar investigaciones y diagnósticos, que puedan considerarse insumos claves para el diseño de políticas públicas en cada país.

---

La crisis de subsistencia por la que atraviesan los pueblos indígenas se traduce a una intensa migración del campo a la ciudad, sobre todo hacia las grandes metrópolis. Por lo tanto, el abordaje de los estudios sobre las condiciones de vida de la población indígena con miras a diseñar y aplicar políticas públicas ya no debe remitirse exclusivamente al ámbito rural.

Es necesario construir nuevos indicadores que reflejan mejor la realidad de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos. Para ello es indispensable diseñar un marco de referencia que pueda servir en la elaboración de futuros censos, encuestas y registros administrativos

Hay que tener presente que no hay indicadores correctos que puedan captar toda la diversidad y complejidad de los pueblos indígenas y afro descendientes. Es necesario tomar en cuenta que los análisis cuantitativos y cualitativos no pueden representar más que una aproximación a la realidad.

Tanto el conocimiento de las condiciones de vida como la ampliación de la “titularidad de derechos”, a los pueblos indígenas y afro descendientes requieren disponer de información relevante, confiable y oportuna, como una herramienta técnica y política. Por ello, ahora que se aproxima la ronda de censos del año 2010, es imperativo abocarse a lograr los mejores resultados de la inclusión del enfoque étnico en los censos de los países, a fin de ampliar la base de información, mejorar su calidad y; en consecuencia, disponer de información más confiable y pertinente para la próxima década que sirva de base y complemente la información que se obtiene de otras fuentes de datos a partir de las cuales el tema pueda tratarse con mayor extensión y profundidad que en los censos.

Dentro de este contexto, en el caso del Ecuador se han creado dos sistemas de información que intentan dar cuenta de las condiciones específicas de las poblaciones indígenas y afro ecuatorianos como son el SIDENPE, y el SISPAE, respectivamente.

El SIDENPE, es una herramienta de información pública, encaminada a desarrollar indicadores sociales que den cuenta de la situación de las nacionalidades y pueblos del país considerando su especificidad cultural. Para ello, reúne las estadísticas sociales disponibles o en su ausencia levanta información sobre temas específicos.

El SISENPE, constituye uno de los primeros intentos en el afán de poder contar con un instrumento de información que dé cuenta de las condiciones de vida de las nacionalidades y pueblos indígenas del país.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2002), “La Equidad y la Exclusión de los Pueblos Indígenas y Afro descendientes en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL, 76, abril.
- Calcagno, Silvia (2005), Pueblos Indígenas y Educación. Una propuesta regional para la alfabetización de adultos.
- Chackiel, J. y Peyser, A. (1994), La Población Indígena en los Censos de América Latina. En Estudios Socio Demográficos de Pueblos Indígenas. CELADECIDOB-FNUAP-ICI. Santiago, Chile.
- Rangel, Marta (2004). “Género, Etnicidad, Pobreza y Mercado de Trabajo en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú”, en Valenzuela, Ma. Elena y Marta Rangel, Desigualdades Entrecruzadas. Pobreza, Género, Etnia y Raza en América Latina, Santiago, OIT.
- Schkolnik, S. (2000). La Identificación de Poblaciones Indígenas en los Censos de América Latina, ponencia presentada en “Todos Contamos. Los Grupos Étnicos en los Censos”. Memoria del Encuentro realizado en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre del 2000, Bogotá, DANE/BM/BID.
- Schkolnik, Susana y Fabiana del Popolo (2005), Los Censos y los Pueblos Indígenas en América Latina: Una metodología Regional.
- SENPLADES. (2007). Afirmar la Identidad Nacional y Fortalecer las Identidades Diversas y la Interculturalidad.