

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

INTERCULTURALIDAD Y AMBIENTE

INTERCULTURALIDAD Y
AMBIENTE

Interculturalidad y Ambiente

David Chaves

En principio, el tema de la identificación de la problemática y de la articulación del argumento de la interculturalidad y ambiente, iniciamos de la conclusión más evidente que el país no tiene una política pública, que hable acerca del vínculo entre interculturalidad y ambiente y esto podría verse reflejado un poco en la problemática ambiental del país en estos tres temas claves que serían de algún modo como la sintomatología de esta ausencia de política.

Por un lado la actividad socio-ambiental como sabemos está muy vinculada al tema de las disputas por recursos, los conflictos que se generan entre pueblos ancestrales, y otros pueblos, por temas territoriales y por recursos, etc. En esta perspectiva general, creemos que la conflictividad socio ambiental es uno de los primeros temas claros y es evidentemente las consecuencia de la ausencia de la política por causa que se generan estas cosas.

El segundo ítem tiene que ver con lo que hemos definido como la fragmentación y dispersión de intervenciones del sector público en relación al término culturalidad y técnica de gestión ambiental. Estamos hablando de la inexistencia de ejes articuladores que permitan a los diferentes proyectos, programas, iniciativas que se han insertado e impulsado históricamente. En las últimas décadas, no han permitido que haya un eje que articule la lógica dentro de parámetros y principios generales de interculturalidad y gestión ambiental.

Un tercer tema estaría ligado a lo que denominamos gestión territorial, basada en “islas de conservación”. La definición de áreas protegidas y gestión ambiental de áreas protegidas que veremos en detalle más adelante, otro de los temas en que se puede ver está la ausencia de la política pública, es en cómo han sido definidas y gestionadas estas áreas de conservación en el país.

Entrando en detalle en el primero de estos temas, el de la conflictividad socio ambiental, hemos tomado tres elementos que pueden ser claves, que vamos a describir

en relación a esta ausencia de política pública. Por un lado, entender a los conflictos socio ambiental como conflictos ecológico-distributivos, es decir más allá del tema estrictamente ambiental, ver la conflictividad relacionada con los mundos culturales distintos, con condiciones socio económicas distintas, con inequidades relacionadas con los ingresos, el acceso a la instrucción. Todo esto genera y está detrás de todo aquello que entendemos como conflictividad socio ambiental. Es decir creemos que hay una limitación política en sentido fuerte que no puede ser soslayada. Inequidades socio económicas y culturales que están articuladas al tema de manejo de recursos y cosmovisiones sobre el uso de esos recursos.

Un segundo elemento que nos ayuda a describir esta problemática está relacionado con pasivos ambientales y sociales entendidos en una visión que usualmente se ha venido manejando en el país. Es la visión que podríamos denominarla como la visión petrolera, desde la visión petrolera, minera que produce efectos ambientales. Lo que queremos plantear más es aquella que se aproxima a la economía ecológica, economía política, es decir el pasivo ambiental, esos impactos que se trasladan a la sociedad y que no son compensados y que los responsables no internalizan y trasladan esos daños y costos a la sociedad. Vemos una débil gestión desde el sector público ha existido en relación a lograr revertir esas externalidades, esos daños no reparados, afectando sobre todo a poblaciones vulnerables, socio económica y culturalmente hablando. Las normativas y reglamentos han estado totalmente ausentes desde la perspectiva intercultural.

Finalmente otro de los ámbitos en los que se puede evidenciar este tema es aquel de la participación social. Se han implementado mecanismos inequitativos de consulta y participación, sobre todo en proyectos extractivistas que es en el que más experiencia ha tenido el país, demuestran una lógica inequitativa de gestión en los procesos de consulta y participación que en ocasiones pueden terminar siendo muy formal e incluso impositiva, esa ha sido la historia del manejo de la consulta. La introducción de elementos de interculturalidad en los procesos de consulta y participación en muchos casos no ha pasado de estar simplemente descritos, en la práctica no han alcanzado una gestión efectiva.

El segundo tema que habíamos planteado es aquel de la fragmentación y la dispersión de las intervenciones. Por un lado es esa intervención que desde el sector público que se ha promovido, intervenciones puntuales y aisladas que recogen o incorporan el tema de interculturalidad para la gestión ambiental. Esto ha hecho

que la definición de los elementos, los principios, los criterios de interculturalidad incorporados a estas iniciativas hayan estado más bien motivadas o estructuradas desde los requerimientos intrínsecos de cada proyecto programa o iniciativa que se ha ido gestando. No es factible encontrar un eje articulador de todas las intervenciones que desde el sector público se haya manejado el tema de gestión ambiental con elementos de interculturalidad. Eso está vinculado al segundo elemento que estamos planteando acá, que es la ausencia de una agenda pública en tema interculturalidad para la gestión ambiental y que por la misma política que ya explicaba ha estado vinculado al hecho de que los criterios y los requerimientos que han ido definiendo estos principios y elementos de interculturalidad que se han ido incorporando a las iniciativas del sector público que han tomado en cuenta el tema han estado vinculados a las agendas particulares de ONG's, de agencias de cooperación, etc. teniendo en cuenta que efectivamente la responsabilidad fundamental ahí es la del estado, es decir, aquella imposibilidad de definir una agenda que permita articular todas las agendas particulares.

Finalmente en este diagnóstico complejo de la problemática, desde la perspectiva del Ministerio del Ambiente, está el tema de la gestión territorial. Hemos tomado tres elementos para describir brevemente esta problemática en relación al tema interculturalidad. El primer tema es el de la lógica de determinación de áreas protegidas caracterizada como una lógica de superposición de áreas a territorios que son de pueblos ancestrales, desde una lógica vertical, una lógica que no contempla las condiciones tradicionales y ancestrales de estos pueblos. Basta ver un mapa de cualquier zona para darse cuenta de esta superposición. Para mí siempre el Yasuní, es el ejemplo más interesante de eso, es decir, está el parque, está el territorio huaorani, están los bloques petroleros, está la visión político administrativa, son una serie de capas que no se interrelacionan entre sí. Cada una fue definida a partir de una lógica intrínseca y propia de cada dinámica que las generó. Este es un primer problema. El otro es el que desde el sector público, hay un fuerte componente, un fuerte enfoque forestalista, por decir así. La idea de generar áreas de conservación es estrictamente para hacer control de tráfico de especies, y esas áreas creadas para la conservación son concebidas como zonas “despobladas”. Hay un enfoque que ha persistido por mucho tiempo en este sentido, enfocar el tema hacia zonas despobladas donde hay que proteger especies de fauna y flora, pero no a los pueblos, no trabajar con los pueblos que habitan estas áreas.

Y finalmente el tema de una gestión ineficiente de estas áreas de conservación. Es evidente que el sector público ha mostrado una gestión que no ha sido efectiva desde esta lógica conservacionista, esta lógica que crea islas de conservación, estas áreas estrictas para la conservación. Y esto está vinculado a que ha existido una escasa inclusión de elementos de interculturalidad y elementos que permitan una inclusión desde el punto de vista de interculturalidad para superar todos los problemas descritos, es decir para empezar a superar esta superposición, y en ocasiones hasta antagonismo entre la definición de áreas protegidas y territorios ancestrales.

Ahora unos datos generales vinculados con esta última problemática de áreas protegidas. Aquí hemos hecho una estimación de dos temas importantes. Por un lado la incidencia de pobreza con todas las herramientas metodológicas que implica medición de pobreza en territorios indígenas, poblaciones indígenas, pero de todas maneras creo que nos permite tener una tendencia. Ustedes pueden ver que la incidencia de pobreza nacional y la incidencia de pobreza en las áreas que han sido consideradas áreas protegidas. Lo que esto trata de evidenciar es que hay condiciones adicionales de marginación de exclusión, etc., que inciden sobre las poblaciones que habitan en las áreas protegidas.

Lo otro, es la densidad poblacional que si bien es baja, de todas maneras podemos evidenciar que esa densidad baja está también relacionada a esta superposición entre áreas protegidas y territorios indígenas, en donde las poblaciones indígenas requieren territorios amplios, etc.

Esquematizar muy brevemente lo que hasta ahora en el país se ha venido trabajando como políticas nacionales relacionadas al tema de interculturalidad y gestión ambiental. Por un lado el plan nacional de desarrollo que plantea que tanto los enfoques de género como de interculturalidad sea transversal a todas las políticas públicas. De hecho, este ha sido el criterio con el que se está trabajando en el proceso de definición de política nacional.

El segundo que está relacionado con el manejo de la interculturalidad específicamente con relación a la gestión ambiental. Entonces el Plan Nacional de Desarrollo, está específicamente en este sentido, que se incorporen criterios de interculturalidad en la gestión ambiental.

El tercer elemento tiene que ver con la promoción y apoyo a procesos de investigación, valoración, control, conservación y difusión del patrimonio cultural y

natural.

En cuanto a la Constitución Política, lo que es más relevante para tener en cuenta para una política de gestión ambiental que incorpore interculturalidad, es un trabajo en definir los capítulos IV y VII de la Constitución, Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (Cap. IV) / Derechos de la naturaleza (Cap.VII). La perspectiva ahí es no entenderlos como dos citas distintas e independientes, sino que el reto de generar una política pública es identificar la interrelación y vinculación adecuada entre ambas dimensiones de la Constitución.


Lo segundo, explícitamente, es lo que tiene que ver con la concepción del patrimonio natural y cultural del país, como un principio de acción para la reconstrucción de la política.

Y finalmente aquello relacionado con la garantía de un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural.

Finalmente, en base a la descripción de la problemática y el marco general de las políticas que se han venido trabajando en los últimos dos años, el planteamiento con el que se está trabajando en esta dimensión, en este nivel, es el de construcción de lineamientos generales para una política pública sobre interculturalidad y gestión ambiental, tomaría en cuenta lo que está siendo un principio básico, un principio general articulador que se está planteando y discutiendo como principio articulador y general de toda la política nacional ambiental, es el principio de sostenibilidad, que en definitiva apunta a lograr mecanismos y cierto nivel de institucionalidad que favorezca una vinculación equilibrada entre estos tres elementos, sistema de soporte de vida, el bienestar social y el sistema económico productivo.

Desde una perspectiva de interculturalidad se propone trabajar en tres aspectos, lograr una gestión pública de conflictos socio-ambientales, que es un tema que se viene trabajando ya a nivel de la gestión pública, a nivel de propuestas y acciones, entendiendo la gestión pública no sólo como un manejo de conflictos puntuales sino como una política que va desde una gestión territorial adecuada hasta una gestión de procesos para prevenir conflictos y garantizar los derechos de las comunidades. Ese es el enfoque en el sentido más amplio de gestión pública. En lo específico, incorporar mecanismos fuertes de interculturalidad justamente para poder lograr una gestión pública de conflictos socio-ambientales.

En segundo lugar, lograr una gestión territorial equitativa, la idea ahí es justamente



poder incorporar espacios de cierta institucionalidad que permita ir incluyendo progresivamente mecanismos de interculturalidad que generen una mayor equidad en la definición de la gestión territorial.

Y finalmente es una política que está contemplada tanto en la Constitución como en el Plan Nacional de Desarrollo, como en las políticas sectoriales de los Ministerios. Es promover desde el sector público una valoración del patrimonio natural y cultural del país, en aras de sostener todos los demás procesos. Lograr generar desde ahí insumos suficientes para hacer una gestión de conflictos y una gestión territorial que incorpore fuertemente el tema de interculturalidad. Bien, esa es nuestra propuesta en términos generales.

