

Galo Ramón Valarezo
Coordinador

Territorio, identidad e interculturalidad

Serie Territorios en Debate N° 10



2019

Territorio, identidad e interculturalidad/ coordinado por Galo Ramón Valarezo. Quito :
CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019

226 páginas : ilustraciones, figuras, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 10)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096357

INTERCULTURALIDAD ; IDENTIDAD ; DESARROLLO TERRITORIAL ;
NACIONALIDADES INDÍGENAS ; POLÍTICA SOCIAL ; DIVERSIDAD CULTURAL ;
SALUD ; EDUCACIÓN ; COMUNICACIÓN ; MIGRACIÓN ; ECUADOR

306- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-635-7

Derechos de autor No. 055415

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones
que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de
Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
Prefacio	9
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Introducción	17
<i>Galo Ramón Valarezo</i>	
Interculturalidad y su aporte para los proyectos de desarrollo	25
<i>Anita Krainer</i>	
Interculturalidad, territorio y conflictos: apuntes en torno al desencuentro entre Estado y nacionalidades indígenas a partir del caso de Pastaza	47
<i>Pablo Ortiz-T.</i>	
La interculturalidad como proyecto de co-responsabilidad: Un contraste de la vida política y social de Jorge Guamán, prefecto de Cotopaxi	103
<i>Estefanía Parra Ortiz</i>	
La construcción de políticas interculturales en los gobiernos provinciales: el caso de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Morona Santiago	125
<i>Fernando García Serrano</i>	

La construcción de la interculturalidad en los gobiernos subnacionales del Ecuador	139
<i>Galo Ramón Valarezo</i>	
Interculturalidad e identidad en Esmeraldas	163
<i>Pablo Minda</i>	
El enfoque intercultural en España Una propuesta para la gestión de la diversidad de los inmigrantes	193
<i>Cristina Soler García</i>	
La diversidad desde una visión crítica. Elementos para el debate	217
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

Introducción

Galo Ramón Valarezo¹

El pasado 28 de septiembre de 2018, se cumplieron diez años del Referéndum que aprobó la Constitución vigente, que definió al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”, recogiendo en los temas de interculturalidad y plurinacionalidad, una demanda histórica propuesta por los pueblos indígenas desde hacía unos 35 años, en la década del 70. Si bien la Constitución del 2008 no definió de manera explícita lo que debe entenderse por plurinacionalidad e interculturalidad, sin embargo, a lo largo del texto constitucional, los dos conceptos se los entendió de dos maneras: como un reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montuvios; y como una propuesta de fomento de la interculturalidad en la sociedad y el Estado ecuatoriano. Se intentó una lectura alternativa al concepto de desarrollo a partir de la idea del *sumak kawsay*; en cambio, no es evidente un énfasis en la necesidad de descolonizar de la sociedad y el Estado; tampoco el impulso a las formas de interculturalidad al interno de las sociedades que podían favorecer el proceso, o la neutralización de los conflictos, prácticas de exclusión o segregación existentes que podían entorpecerlo.

En cuanto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montuvios, la Constitución recogió y amplió los avances de la Constitución de 1998: reconoce los territorios de los pueblos indígenas cuya propiedad es imprescriptible y exenta de tasas tributarias; el derecho a crear y fusionar circunscripciones territoriales en las jurisdicciones del ordenamiento territorial ecuatoriano (parroquias, cantones y provincias), en las que

¹ Doctor en Historia Latinoamericana por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador; miembro correspondiente de la Academia de Historia del Ecuador; Director de COMUNIDEC. garaval@yahoo.com

asumirían las mismas competencias de los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes, más el ejercicio de los derechos colectivos y el *sumak kawsay*; el derecho a administrar áreas protegidas que se encuentren en territorios ancestrales y el compromiso del Estado a no realizar actividades extractivas en territorios de pueblos en aislamiento voluntario; el reconocimiento a la justicia indígena, en el marco del respeto a los derechos humanos, como una jurisdicción especial; el reconocimiento a las nacionalidades y pueblos como sujetos de derechos; el fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, bajo la rectoría del Estado; el reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento para las personas que pertenecen a una nacionalidad indígena reconocida en el país y que nacieron en las zonas de frontera; y la declaración del castellano, kichwa y el shuar como idiomas oficiales de relación intercultural y de los demás idiomas como oficiales en las zonas en las que habitan las nacionalidades respectivas. También en la normativa, se avanzó de manera significativa en el fortalecimiento y visibilización a los pueblos indígenas, afros y montuvios, especialmente de aquellos organizados en territorios que alcancen el estatuto de circunscripciones territoriales y pertenezcan a un pueblo o nacionalidad.

Por el lado del fomento de la interculturalidad, la Constitución planteó seis ideas centrales: (i) se estableció la posibilidad de crear Circunscripciones Territoriales Pluriculturales para favorecer procesos interculturales; (ii) el fortalecimiento de la interculturalidad en el sistema “hispano” de educación y la enseñanza de los idiomas ancestrales a todos los ecuatorianos; (iii) la participación comunitaria y de los diversos pueblos en el ciclo de las políticas públicas en todas las funciones del Estado y en los Gobiernos Autónomos Descentralizados; (iv) se reconocieron tres formas de democracia, la representativa, la directa y la comunitaria; (v) se estableció el “*Sumak Kawsay*” o Buen Vivir como el objetivo a alcanzar en lugar del desarrollo entendido como crecimiento, que sin lugar a dudas constituyó el planteamiento más intercultural, radical y subversivo de la normativa porque asumió un paradigma indígena ancestral como propuesta contra-hegemónica para lograr la vida plena, la armonía total con la naturaleza, los ancestros y el cosmos, superando la idea del “desarrollo” en cualquiera de sus versiones, para priorizar las relaciones amplias entre los

seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro; y (vi) se planteó la incorporación de la interculturalidad en todas las funciones del Estado y los GAD, incluido el Plan Nacional de Desarrollo y sus organismos de aprobación. En este punto, se estipuló la creación de los Consejos Nacionales para la igualdad para la formulación, transversalización, observancia y seguimiento de las políticas públicas relacionadas con las temáticas interculturales.

Entre el 2008 y 2016, se dictaron varias leyes en las que se incluyó de manera profusa los términos de plurinacionalidad e interculturalidad, particularmente en la educación, la comunicación, la participación ciudadana, el turismo, el COOTAD, el COIP, entre las principales; para la elaboración de las leyes y las políticas públicas se realizaron varias consultas pre-legislativas para averiguar la opinión de los pueblos y nacionalidades sobre temas de su interés (agua, tierra y parcialmente la minería); se crearon los Consejos de Igualdad adecuando la institucionalidad anterior; y se crearon varias subsecretarías para impulsar la interculturalidad en diversas instancias públicas. En los espacios subnacionales, se impulsaron, tres actividades principales: la participación de la diversidad de actores sociales y culturales en el ciclo de la política pública y la rendición de cuentas de la gestión de los GAD; se buscó transversalizar la interculturalidad en todas las agendas del desarrollo local desde los Consejos de Igualdad y los Consejos Consultivos, que funcionaron básicamente a nivel cantonal; y programas de fomento de la interculturalidad, que han sido interpretados e impulsados de muy diversa manera. Cada GAD debía implementar este mandato normativo y desarrollarlo en las políticas públicas. Aparentemente, se crearon condiciones auspiciosas para la construcción de la interculturalidad y la plurinacionalidad en el país y en los gobiernos subnacionales

Sin embargo, de los copiosos instrumentos normativos desarrollados, del reguero de políticas públicas y programas producidos tanto por las instituciones del Gobierno central, como en los gobiernos descentralizados, las percepciones de los actores sociales, políticos y académicos, sobre los avances logrados en el período son fuertemente diferenciados. El libro que ponemos a consideración refleja esas miradas controvertidas: en unos casos escepticismo, en otros, avances en medio de limitaciones, y para otros,

realizaciones novedosas que abren algunas perspectivas en los espacios subnacionales. Junto a estas percepciones, un conjunto de expectativas que le atribuyen a la interculturalidad una gran capacidad para articular idearios de cambio, que sin embargo no logran encontrar caminos para su realización. Aunque la intención de este libro no fue realizar una evaluación de los avances producidos en esta década, pues su objetivo fue más modesto, pedir a académicos y políticos que reflexionen sobre los trabajos que en esta materia vienen realizando, inevitablemente, las contribuciones realizadas contienen elementos clave para una evaluación del período. Ello, no solo por la trayectoria y conocimientos de los articulistas, sino por varias circunstancias propicias: el funcionamiento de un laboratorio de investigación permanente sobre esta temática en instituciones académicas como FLACSO, por la realización de encuentros y talleres de reflexión sobre el tema con los actores propiciadas por CONGOPE; y por el desarrollo de investigaciones específicas en espacios como Pastaza, Esmeraldas, la Sierra Central y España.

Los autores abordan con diverso grado de interés, cinco aspectos importantes de la interculturalidad: (i) el origen del concepto “interculturalidad” en el contexto mundial, latinoamericano y ecuatoriano; (ii) el concepto, los usos diferenciados en contextos diversos, las diferencias entre multiculturalismo, pluriculturalidad e interculturalidad (funcional y crítica), los peligros de su banalización y sus alcances como utopía para incorporar idearios de cambio que traspasen las fronteras y alimenten transformaciones profundas; (iii) el análisis de las prácticas de construcción de la interculturalidad en los gobiernos subnacionales, en sus diversas comprensiones, condiciones que las hacen posibles, sus alcances y potencialidades, derivadas de los relatos de sus autores, de la investigación comparativa o el estudio de caso; (iv) el análisis de experiencias de “desencuentro, disputas y choques” entre las nacionalidades indígenas y Estado Central que advierten no solo de las condiciones coyunturales producidas por las políticas extractivista o del autoritarismo, sino de limitaciones estructurales, institucionales y jurídicas, de origen colonial que impiden la vigencia de la plurinacionalidad como expresión de una sociedad intercultural; y (v) la gestión de la diversidad cultural como “modelo de integración del otro”

en países, como España, que recibieron migrantes internacionales, entre otros, del Ecuador.

Sin duda, hay otros aspectos importantes de la interculturalidad que no han sido abordados en este libro, como la construcción de las identidades, la complejidad y particularidad de la diversidad cultural en el Ecuador, la gestión de la diversidad cultural antes de la Constitución del 2008; las relaciones de interculturalidad, conflicto, racialización y discriminación producidos en la historia ecuatoriana, entre otros. Sin embargo, una de las virtudes importantes de este libro, es ofrecer a sus lectores un contraste entre las expectativas utópicas de la interculturalidad y las comprensiones y prácticas en los espacios subnacionales. Esta comparación permite diversas lecturas posibles que como ejercicio político y académico pueden derivarse del estudio de este libro. Llamo la atención sobre tres de estos aspectos a manera de provocación: uno, el contraste radical entre aquellas miradas que encuentran dificultades estructurales del ordenamiento estatal y de las concepciones del desarrollo para reconocer el derecho de la autonomía indígena y sus visiones para administrar sus espacios de vida, sobre todo en zonas de interés extractivista versus aquellos que apuestan por avances progresivos que combinen autodeterminación y co-gobernabilidad entre los diversos, la creación de espacios de diálogo intercultural, la inclusión de normas comunitarias en la administración pública, la resimbolización de las instituciones estatales o en la aplicación de políticas específicas para construir una nueva institucionalidad pública, interculturalizar a la sociedad y visibilizar a los pueblos indígenas, afros y montuvios; dos, el contraste entre los enfoques académicos que proponen una construcción de la interculturalidad crítica de y desde los grupos sociales que han sufrido una historia de sometimiento y subalternización, versus experiencias que plantean avanzar sobre acuerdos específicos de gobernabilidad entre los diversos actores o la creación de puentes de relación entre los diversos para ejecutar propuestas conjuntas innovadoras; y tres, el contraste entre aquellos que encuentran en embrión en las características culturales de los pueblos indígenas y afros elementos sobre los cuales construir la interculturalidad y los procesos de mestización-occidentalización que barren o al menos, corroen tales embriones, que deberán tomarse en cuenta en los

procesos de diálogo intercultural. Estos tres contrastes se evidencian en el libro, permitiendo una lectura compleja del proceso.

El libro está integrado por artículos independientes que pueden ser leídos en cualquier orden, sin embargo se los ha colocado en la siguiente secuencia:

El primer artículo de Anita Krainer, “Interculturalidad y su aporte para los proyectos de desarrollo”, nos familiariza con el origen, los conceptos y las expectativas académicas sobre la potencialidad del proyecto intercultural para realizar transformaciones profundas de la sociedad.

El segundo artículo de Pablo Ortiz-Tirado, “Interculturalidad, territorio y conflictos: apuntes en torno al desencuentro entre estado y nacionalidades indígenas, a partir del caso Pastaza”, muestra las concepciones radicalmente distintas de los pueblos indígenas del Pastaza sobre territorio, territorialidad, interculturalidad, planificación y participación, difíciles de negociar, compatibilizar o incluir en el ordenamiento jurídico y las concepciones de desarrollo del Estado central y una sociedad dominante excluyente.

El tercer artículo de Estefanía Parra, “La interculturalidad como proyecto de co-gobernabilidad: Un contraste de la vida política y social de Jorge Guamán, Prefecto de Cotopaxi”, es un novedoso ejercicio de diálogo entre la experiencia y opiniones del prefecto indígena de Cotopaxi Jorge Guamán en su apuesta por institucionalizar la interculturalidad mediante un trabajo de co-gobernabilidad que involucra a todos los actores de la sociedad local, con las expectativas y explicaciones académicas de la entrevistadora.

El cuarto texto de Fernando García Serrano, “La construcción de políticas interculturales en los gobiernos provinciales: el caso de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Morona Santiago”, reseña el debate entre la academia y los movimientos sociales sobre la noción de interculturalidad y estudia a cuatro gobiernos provinciales sobre la base de los testimonios de sus prefectos.

El quinto texto de Galo Ramón, “La construcción de la interculturalidad en los Gobiernos subnacionales del Ecuador”, sintetiza las reflexiones realizadas por los expositores y participantes a un taller nacional convo-

cado por el CONGOPE para debatir los avances en la construcción de la interculturalidad, al que acudieron cinco Gobiernos Provinciales de Esmeraldas, Tungurahua, Imbabura, Orellana y Zamora Chinchipe; y dos experiencias cantonales, Cayambe y Cañar.

El sexto texto de Pablo Minda, “Territorio, identidad e interculturalidad: el caso de Esmeraldas”, reflexiona sobre las identidades en la provincia de Esmeraldas y la construcción de la interculturalidad desde el GAD Provincial.

El séptimo texto de Cristina Soler, “El enfoque intercultural en la gestión de la diversidad de los inmigrantes en España”, analiza la comprensión de la interculturalidad desde la gestión de la diversidad cultural, como modelo de integración de migrantes internacionales en España, desde finales de los años 90 del siglo XX y las primeras décadas del nuevo milenio.