

Víctor Hugo Torres Dávila

La acción pública intercultural

Las políticas interculturales de los gobiernos indígenas:
una pauta para su formulación, implementación y evaluación

Universidad Politécnica Salesiana - UPS Cooperación Técnica Alemana - GTZ

Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible

La acción pública intercultural

ABYA
YALA



ABYA
YALA

VÍCTOR HUGO TORRES DÁVILA

La acción pública intercultural



Las políticas interculturales de los gobiernos indígenas:
una pauta para su formulación, implementación y evaluación

UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA - UPS
CARRERA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE
COOPERACIÓN TECNICA ALEMANA – GTZ

ECUADOR
2009

La acción pública intercultural

Víctor Hugo Torres Dávila

I era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador:
Carrera de gestión para el desarrollo local sostenible
Av. 12 de Octubre 14-36 y Wilson
Teléfonos: 2236-899 / 2236-175
www.ups.edu.ec
Quito-Ecuador



Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, GTZ
Amazonas 39-234 y Gaspar de Villaroel
Teléfono: 2437-399
gtz-ecuador@gtz.ec

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala
Impresión: Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, diciembre 2009

ÍNDICE

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | Presentación..... | 7 |
| 2. | Introducción | 11 |
| 3. | ¿Cómo leer la pauta?..... | 19 |
| 4. | ¿Quiénes usan la pauta?..... | 21 |
| 5. | Alcances de la pauta..... | 23 |
| 6. | Condiciones para la aplicación de la pauta..... | 27 |
| 6.1 | Integrar el equipo de animación intercultural..... | 28 |
| 6.2 | Conocer el ciclo de las políticas municipales..... | 29 |
| 6.3 | Ejercer el gobierno obedeciendo..... | 30 |
| 6.4 | Mantener comunicación con las comunidades..... | 31 |
| 6.5 | Participación en la planificación intercultural..... | 32 |
| 6.6 | Proveyendo información de calidad..... | 33 |
| 6.7 | Corresponsabilizándose de la gestión pública..... | 34 |
| 6.8 | Aprendiendo de la experiencia..... | 35 |
| 7. | ¿Qué es la interculturalidad?..... | 39 |



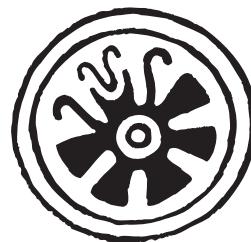
La acción pública intercultural

| | | |
|------|---|-----|
| 8. | Normativa constitucional intercultural..... | 45 |
| 8.1 | Los gobiernos comunitarios..... | 47 |
| 8.2 | Hacia las circunscripciones territoriales..... | 49 |
| 8.3 | La participación en políticas públicas..... | 51 |
| 9. | Oralidad y escritura en la acción pública intercultural..... | 55 |
| 10. | Principales definiciones..... | 63 |
| 10.1 | ¿Qué es lo público intercultural?..... | 64 |
| 10.2 | ¿Qué es la planificación intercultural?..... | 65 |
| 10.3 | ¿Qué son las políticas interculturales?..... | 66 |
| 10.4 | ¿Qué es la gestión local intercultural?..... | 68 |
| 11. | Clasificando las políticas interculturales..... | 71 |
| 11.1 | ¿Cómo se relaciona la interculturalidad con la política?..... | 74 |
| 12. | Principios de las políticas interculturales..... | 79 |
| 13. | La interculturalidad y el ciclo de las políticas públicas..... | 89 |
| 13.1 | Fase Uno: Formulación de las Políticas Interculturales..... | 92 |
| 13.2 | Fase Dos: El Presupuesto Intercultural Participativo..... | 103 |
| 13.3 | Fase Tres: Implementación de las Políticas Interculturales..... | 108 |
| 13.4 | Fase Cuatro: La Evaluación Intercultural..... | 114 |
| 14. | Algunas cuestiones prácticas..... | 121 |
| | Bibliografía..... | 125 |



1.

PRESENTACIÓN



La acción pública intercultural

La interculturalidad es una forma de relación entre grupos diversos basada en la equidad y el respeto. Lograr una sociedad y un estado intercultural ha sido no solamente un sueño sino una propuesta de los pueblos indígenas y, aunque las tareas pendientes y los retos son todavía numerosos, podemos afirmar que el Ecuador ha avanzado considerablemente en este camino al punto de que hoy la interculturalidad es también un deseo compartido por todos los ciudadanos.

Esta aspiración ha ido creciendo y tomando forma en el terreno de los gobiernos locales, lugar privilegiado y real en el cual los pueblos indígenas han puesto en práctica su visión alternativa sobre el desarrollo, la comunidad y la participación política. Los gobiernos locales son el escenario privilegiado y necesario para actuar y poner en práctica la interculturalidad en todos los órdenes de la vida: la economía, el trabajo, la acción pública, la educación, la relación con los otros, la justicia. Para formular políticas interculturales es necesario buscar, recoger y construir capacidades y saberes específicos. La universidad cumple un importante papel en la búsqueda y formulación de tales saberes siempre y cuando no quiera hacerlo sola y al margen de la experiencia y aprendizaje acumulado de los pueblos y comunidades.

El presente trabajo se alimenta de ambas vertientes: en primer lugar, de la experiencia y saberes de los mismos gobiernos locales; en segundo lugar, de la reflexión de académicos y que han decidido mirar no solo los conceptos y la teorías sino los aportes y conocimientos producidos desde y por la gente involucrada en estos procesos.



A partir de esta relación se ha intentado responder a diversos interrogantes en torno a la planificación y la formulación, implementación y evaluación de políticas que permitan lograr una gestión local intercultural. Esperamos que este trabajo sea un aporte teórico-político pero también sirva para la acción, para mejorar la interrelación entre las personas así como mejorar la gestión de los gobiernos locales desde una práctica intercultural.

Lola Vázquez

Carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible

Universidad Politécnica Salesiana





ABYA
YALA

2.

INTRODUCCIÓN



La acción pública intercultural

¿Qué hacer para que la interculturalidad demandada desde el movimiento indígena sea asumida en las acciones gubernamentales? ¿De que maneras los gobiernos locales considerados más cercanos a las poblaciones indígenas y afroecuatorianas impulsan las políticas interculturales? ¿Cómo proceder para que la cultura oral de los pueblos ancestrales le dé contenido a las políticas públicas en los gobiernos municipales? Estas y otras preguntas relacionadas con los procesos interculturales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, encuentran un campo fértil de respuestas en los cambios institucionales hacia la recuperación del ámbito público que se está viviendo en el país en los últimos tiempos.

La Constitución del Ecuador es auspiciosa en cuanto a cimentar la interculturalidad con las políticas públicas nacionales, porque declara el Estado Plurinacional e Intercultural con un régimen presidencialista de gobierno y cinco funciones: ejecutiva, legislativa, judicial, participación ciudadana y control social, y electoral. Sin embargo, la organización estatal se muestra todavía cerrada a la innovación institucional requerida para poner en práctica estas nuevas perspectivas públicas, especialmente en el nivel local, limitándose a una gobernanza basada en las decisiones en torno al “interés público” que exhibe rasgos de homogeneidad, inclusión y universalidad.

En el país, la interculturalidad no surge de la racionalidad estatal que se irradia hacia la acción pública, contrariamente, emerge desde la sociedad a través de las luchas del movimiento indígena que fueron recogidas en la Constitución y transformadas en mandatos constitucionales. El hecho de que la interculturalidad surja desde la sociedad desplaza su ges-



tión al campo de la política, porque conduce a cuestionar el patrón de dominación colonial en el que se sustenta la acción del Estado nacional y que se expresa en la persistencia de al menos tres situaciones que marcan la intervención pública: el racismo en torno a lo blanco-mestizo que vuelve subalternas a las diversas identidades, el sexismo del hombre sobre la mujer y las demás relaciones de género, y la superioridad del conocimiento racial sobre los otros conocimientos.

La sociedad ecuatoriana es estructuralmente heterogénea, esto significa que está integrada por distintas culturas, pueblos afroecuatorianos, nacionalidades indígenas y poblaciones mestizas que exhiben plurales identidades colectivas, donde conviven espiritualidades y cosmovisiones ancestrales y modernas, urbanas y rurales, en constante interacción pero insuficientemente expresadas en las políticas públicas nacionales y subnacionales, las que no han sabido aprovechar sus potencialidades.

El denominado "interés público" está asentado sobre una tendencia de igualación ciudadana que pretende borrar las diferencias y la pluralidad cultural, cuando de lo que se trata es de lograr una equidad basada en el reconocimiento de la diferencias y de una nueva cultura pública forjada en las identidades transfronterizas.

El declarado Estado Plurinacional e Intercultural requiere de una nueva dimensión pública asentada en la capacidad de agencia cultural, que conecte a los procesos de cambio gubernamentales con las dinámicas pluri-sociales, estableciendo el diálogo epistemológico, político, económico y social entre los actores de los procesos interculturales.



La acción pública intercultural

Debido a la naturaleza societal en la trayectoria de la interculturalidad en el Ecuador, se plantean, al menos, los siguientes cinco desafíos para la acción gubernamental.

- Comprender que las políticas interculturales se implementan en el marco de las disputas de poder; se concretan en escenarios dinámicos marcados por la conflictividad y las tensiones entre los actores públicos, privados y comunitarios; cuestión que los diseñadores de las políticas públicas deben considerar y saber resolverlas de cara a la dimensión fáctica de su aplicación.
- La interculturalidad exige ir más allá de la “inclusión” en las políticas públicas basadas en el reconocimiento del multiculturalismo, y la incorporación de los pueblos indígenas y afroecuatorianos como beneficiarios de los bienes y servicios públicos. Se trata de reconfigurar un nuevo Estado Intercultural con la activa participación de los pueblos ancestrales, originarios y modernos, ensamblando lo propio y lo ajeno, como espíritu general de las políticas interculturales.
- Asumir nuevas posturas cognoscitivas que superen el manoseado “diálogo de saberes”, en dirección a la comunicación epistémica entre los pueblos indígenas, afroecuatorianos, universidades y autoridades gubernamentales para conferirles fundamento espiritual y consistencia social a las políticas interculturales. Estas no cabe reducirlas a la inventiva pasajera de “consultores y expertos”, sino articularlas a las dinámicas de los actores del proceso intercultural.



- Disponerse a construir los puentes necesarios entre las culturas escritas y orales para la ampliación de la esfera pública, que contribuyan a erradicar la superioridad del texto escrito y grafológico sobre la oralidad de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. En consecuencia, apertura e imaginación para innovar los procedimientos burocráticos necesarios para las políticas interculturales, sin descuidar los mecanismos formales de contraloría pública.
- Avanzar hacia la efectiva subsidiaridad a los gobiernos locales indígenas para la articulación territorial nacional, considerando que la tendencia intercultural es de abajo hacia arriba y sigue la secuencia histórica que va desde lo comunitario hacia lo público. Implica el acoplamiento y la negociación entre las experiencias locales interculturales que ya están en marcha con las políticas interculturales nacionales, modulando la bidireccionalidad y gradualidad de las políticas en la esfera pública intercultural.

De lo cual se colige que adoptar la interculturalidad en la formación de una nueva subjetividad pública, supone descolonizar las distintas relaciones de superioridad que se esbozan en las políticas públicas, no invirtiendo la polaridad de los términos sino entrando en el diálogo que considere la diversidad epistemológica y establezca comunicación horizontal entre las narrativas pública, comunitaria y societal, respetando sus lógicas constitutivas y los mecanismos de enunciación. El resultado no podrá ser otro que un nuevo espacio público beneficioso para todos los interesados en la economía, el desarrollo y la política para la vida, propósito que también comparte la interculturalidad.



La acción pública intercultural

La pauta que tienen ante su mirada, estimadas lectoras y lectores, propone los elementos técnicos, metodológicos y de procedimiento público para las diferentes personas, grupos, organizaciones, entidades públicas, organizaciones no gubernamentales y en general los colectivos sociales interesados en la adopción de la interculturalidad en las políticas públicas de los gobiernos indígenas.

En estas páginas se consigna una propuesta técnica para la acción pública intercultural de alcance municipal, que también podría aplicarse a otros niveles de gobiernos subnacionales. La pauta está preparada como una herramienta de apoyo a los esfuerzos de las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas para que las instituciones estatales locales asuman, en la gestión cotidiana, sus formas de vida y culturas ancestrales, y para que los bienes y servicios públicos que proveen se enmarquen en las políticas interculturales.

El propósito de la pauta es facilitar la aplicación de las cosmovisiones, espiritualidades y expectativas de los pueblos, nacionalidades indígenas y afroecuatorianos en las políticas públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en el Ecuador. Busca contribuir a que se adopte la perspectiva intercultural en el diseño y la implementación de las políticas públicas de los gobiernos locales indígenas, teniendo en referencia el carácter oral de las culturas de los pueblos ancestrales. Puede decirse, sin temor a equívocos, que la oralidad es el principal recurso a considerar en las políticas públicas interculturales.

La pauta fue elaborada con el apoyo de los docentes de la Universidad Politécnica Salesiana, especialmente de los filósofos Freddy



Álvarez quien elaboró el documento conceptual que sirvió de base para la sección ¿Qué es la interculturalidad? y Darwin Reyes quien elaboró el documento conceptual para la sección La Normativa Constitucional Intercultural.

La pauta tuvo el auspicio del “Proyecto Proindígena” de la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo GTZ, y contó con la colaboración de las siguientes personas e instituciones: Alberto Antón del Municipio de Taisha, Edwin Ankuash de la Fundación Tsantsa, Nelly Cajamarca, Edwin Cando del Movimiento Pachakutik, Washington Chapalbay de la GTZ, Fabián Chicaiza del Municipio de Archidona, Diana Iza de la Junta Parroquial de Cotundo, Lorenzo Mayancela del Municipio de Cañar, Teresa Mamallacta de la Junta Parroquial de Napo, Carlos Moreta de la Junta Parroquial de E.M.Terán, Marjorie Reinoso de la GTZ, Edgar Rodríguez de la Junta Parroquial Los Andes, Guadalupe Tuttillo del Municipio de Cayambe, Gabriel Alvarado del Municipio de Archidona, Antonio Yunga de la Junta Parroquial General Morales y Johan Guerrero de la Junta Parroquial de Shell, quienes intervinieron en varios talleres de validación y en los cursos de capacitación realizados entre los meses de junio y octubre del 2009, como parte del proceso participativo de elaboración de esta pauta.

A todas las personas, instituciones públicas y privadas, organizaciones indígenas y campesinas, les agradecemos por sus aportes, testimonios y propuestas que contribuyeron a darle forma a esta pauta que es de carácter propositiva y requiere de la crítica constructiva para enrique-



La acción pública intercultural

cerla y perfeccionarla, por lo que está abierta a todas las contribuciones que permitan ampliar la acción pública intercultural.

Además, como podrán constatar, la pauta contiene numerosas definiciones académicas y técnicas que por sí mismas no aseguran el logro de las políticas interculturales, pues solo sirven de referencias para organizar las expectativas espirituales y sus intenciones operativas, los resultados concretos en el ámbito intercultural en realidad dependerán de su puesta en práctica.



3.

¿CÓMO LEER LA PAUTA?



La acción pública intercultural

La Pauta puede ser leída de dos maneras distintas:

- Aquellas personas que tienen interés en una comprensión rápida de los contenidos y que solo les basta con consultar los recuadros en gris en los que se sintetizan los temas de la Pauta, les será suficiente con seguir la secuencia de esquemas-resumen presentados en los cuadros de cada una de las secciones. Estos cuadros están formulados para que tengan su propia autonomía y permitan una lectura de síntesis de los contenidos de la Pauta.
- Aquellas personas, en cambio, que tienen interés en una comprensión detallada y en profundidad de los contenidos propuestos en la Pauta, podrán seguir con la secuencia de secciones que exponen los temas abordados en la Pauta.

ABYA
YALA



4.

¿QUIÉNES USAN LA PAUTA?



La acción pública intercultural

La interculturalidad no se dirige solo a los indígenas y afroecuatorianos, alude a todas las personas, organizaciones, grupos y colectivos sociales de una localidad, región o país. Sin embargo, esta pauta pone énfasis especial en los pueblos indígenas y afroecuatorianos en sus relaciones con los demás grupos sociales y con los gobiernos locales.

Por ello, la pauta está diseñada para el uso de mujeres y hombres que trabajan, profesionalmente, en la conexión entre el mundo escrito y el mundo oral para la consecución de las políticas públicas interculturales, personas que por su experticia metodológica están en condiciones de desempeñarse con potencial para replicar en la acción los conocimientos, instrumentos y procedimientos público-comunitarios.

La pauta, en general, está al servicio de cualquier persona e institución interesada en la interculturalidad y las políticas públicas. En particular, está al servicio de las poblaciones indígenas rurales y urbanas, de las comunidades y cabildos, de las organizaciones de base, asociaciones y federaciones indígenas, juntas de agua, juntas de regantes, asociaciones de feriantes, gremios artesanales, grupos artísticos y culturales, y de las diversas organizaciones de los pueblos indígenas preocupadas por el alcance público de las políticas interculturales en sus territorios o ámbitos de influencia.

Al mismo tiempo, la pauta también está al servicio de las prefecturas, municipios y juntas parroquiales rurales que precisan incorporar la interculturalidad en su campo cotidiano de responsabilidades administrativas, de manera que la gestión pública local responda a las expectativas, culturas y valores de los pueblos ancestrales en sus territorios.



5.

ALCANCES DE LA PAUTA



ABYA
YALA



La acción pública intercultural

La pauta no es una receta para aplicar la interculturalidad en la acción de los gobiernos locales indígenas, ni pretende encasillar la pluralidad cultural y la riqueza social de las formas de vida ancestrales en nombre del “interés público”. Ante todo es una referencia para motivar la acción pública intercultural, considerando que en las culturas orales la construcción de interculturalidad implica, como lo recuerda Sylvia Marcos (2006), sistematizar las prácticas indígenas sin estandarizarlas, sino recreándoles en su diversidad.

Por ello, la pauta tiene distintos usos. Puede utilizarse para apoyar la elaboración de los planes interculturales en las localidades, o servir para la formulación e implementación de las políticas interculturales de los gobiernos municipales en los diferentes sectores como son la medicina natural, educación indígena, el medioambiente o la economía social y solidaria; también es válida para el diseño y ejecución de los proyectos gubernamentales que proveen bienes y servicios públicos adaptados a las prácticas culturales locales.

Del mismo modo, puede servir como criterio de referencia para el seguimiento y la evaluación de los planes, políticas y proyectos de los gobiernos locales. Por cierto, también puede ser de utilidad en el diseño de las circunscripciones territoriales pluriculturales del país, en cualquier nivel territorial en el que se propongan.

La interculturalidad precisa conectar el mundo de la oralidad con el mundo de la escritura. En ese sentido, la pauta funciona como un instrumento pedagógico que apoya la conexión del ámbito escritural y gra-



fológico con las culturas orales para la consecución de los asuntos públicos; a las comunidades indígenas, en cambio, les corresponde elaborar los dispositivos prácticos que conecten la oralidad con el ámbito de lo escrito en la acción pública.

En todo caso, la pauta es un medio para enlazar los intereses interculturales de los pueblos indígenas con la acción de las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales. Su aplicación supone un grupo animador que facilite las relaciones transparentes y de confianza entre la gente, las comunidades y organizaciones indígenas con las autoridades locales.





ABYA
YALA

6.

CONDICIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA PAUTA



La acción pública intercultural

El fortalecimiento de las acciones públicas interculturales se hace en cualquier momento, dado que es una labor permanente, por lo que la pauta puede aplicarse cuando las comunidades indígenas lo decidan. No obstante, mayor efectividad se obtiene cuando se aplica la pauta siguiendo el ciclo de las políticas públicas de los gobiernos locales, esto es interviniendo en los períodos claves en los que se pueden diseñar los contenidos y objetivos interculturales, organizar sus modos de implementación y medir los resultados logrados de cara a las expectativas comunitarias.

Para la adecuada aplicación de la pauta se recomienda cumplir con las siguientes siete condiciones:



Se requiere, de partida, organizar un equipo cantonal de animación que apoye y facilite la adopción de la interculturalidad en las políticas públicas, el que estará integrado por los técnicos del municipio y de las comunidades indígenas quienes reunirán las siguientes características:

- Que sean autoridades o funcionarios municipales con capacidad de decisión en el gobierno local.
- Que sean líderes indígenas, mujeres y hombres, con conocimiento de las culturas ancestrales y nombrados por las comunidades del cantón.
- Los funcionarios y líderes tendrán experiencia en métodos y técnicas participativas de animación y revitalización cultural.

6.1 Integrar el equipo de animación intercultural



- El equipo de animación podrá apoyarse en los técnicos de las ONG o universidades con experiencia en los procesos comunitarios de revitalización cultural.

El equipo cantonal de animación intercultural cumplirá con las siguientes funciones:

- Facilitará el dialogo comunitario-público que establezca los contenidos de las políticas interculturales.
- Sistematizará el “parlanakui” o los acuerdos orales de las comunidades como base de las políticas interculturales municipales.
- Sistematizará la agenda intercultural local que contenga los temas, objetivos, metas, resultados, e indicadores con base en los acuerdos de las comunidades.
- Acoplará las decisiones comunitarias con los procedimientos administrativos gubernamentales en el ciclo de las políticas interculturales.
- Aplicará una estrategia de seguimiento a los acuerdos interculturales en el ciclo de las políticas públicas municipales.
- Facilitará la evaluación intercultural de las políticas municipales.

6.2 Conocer el ciclo de las políticas municipales

Se invita a que el equipo cantonal de animación intercultural conozca todos los pasos del ciclo de las políticas públicas, al igual a que sea expedido en los respectivos procedimientos administrativos municipales que aseguren un ágil y eficiente desempeño en las acciones interculturales.



La acción pública intercultural

Le corresponde socializar ante las comunidades indígenas sobre cómo funciona el ciclo de las políticas públicas municipales, para que la población asuma que las decisiones y acciones de las autoridades locales requieren de respaldos formales, procedimientos y rutinas institucionales durante el manejo de los recursos fiscales y la provisión de bienes y servicios públicos.

Al mismo tiempo, al equipo cantonal de animación intercultural también le incumbe sensibilizar y promover entre las autoridades y funcionarios municipales la cultura colectiva y solidaria de las comunidades, así como la importancia de la oralidad de los pueblos indígenas en la transmisión de sus demandas, expectativas y cosmovisiones. Para lo cual establecerá los conectores que permitan el flujo de los intereses comunitarios, expresados a través de la oralidad, hacia los ámbitos de toma de decisiones y las políticas públicas municipales.

6.3 Ejercer el gobierno obedeciendo

En las localidades, la construcción de políticas públicas interculturales requiere de nuevos comportamientos de las autoridades y funcionarios estatales en calidad de servidores públicos, esto es como personas designadas por las comunidades indígenas para que administren los recursos públicos, en función del Buen Vivir en el cantón. Supone alejarse de posiciones en las que las autoridades y funcionarios creen que personifican el poder o encarnan la representación social, significa dejar de lado actitudes jerárquicas y personalistas del estilo “ahora voy a contro-



lar” o “yo soy la autoridad y tengo el mando”, sustituyéndolas con actitudes proactivas y realmente democráticas.

La aplicación de la pauta precisa desterrar la actitud autoritaria y clientelar sobre los recursos fiscales y las decisiones públicas, actuando sí como autoridades con capacidad de mando y delegación a los servidores municipales, pero obedeciendo a la voluntad de sus mandantes: los pueblos indígenas. La acción pública intercultural involucra la obligación de las autoridades locales de ejercer sus funciones con total transparencia y responsabilidad ante la población, proveyendo los mecanismos públicos de rendición de cuentas.



6.4 Mantener comunicación con las comunidades

En procura de la adecuada aplicación de la pauta, el municipio mantendrá una permanente y fluida comunicación con las comunidades indígenas del cantón, informándoles acerca de las decisiones tomadas por las autoridades locales, los pasos dados por los funcionarios municipales o terceros contratados, los recursos fiscales invertidos, las metas y objetivos alcanzados en cuanto a la interculturalidad en las políticas cantonales de provisión de bienes y servicios públicos.

Con este propósito, el municipio innovará los mecanismos de difusión y comunicación pública considerando el carácter oral de las comunidades indígenas del cantón. Es su obligación establecer los medios de comunicación apropiados entre la cultura escrita y grafológica propia del ámbito gubernamental, con la cultura oral y corporal



propia del ámbito comunitario indígena. La comunicación intercultural promoverá el diálogo proactivo entre el mundo oral y el mundo escrito, así como la convergencia de los discursos orales y textuales y sus procedimientos públicos.

6.5 Participación en la planificación intercultural

La aplicación de la pauta requiere de la activa participación comunitaria, porque la interculturalidad se va delineando con la intervención de las comunidades, pueblos y organizaciones indígenas en la formulación de los objetivos de las políticas públicas, en la asignación de los recursos fiscales, y en la superación de las dificultades que se presenten durante su implementación. Una nueva relación entre lo público y lo comunitario requiere del diálogo entre lo político y lo técnico, para resolver los numerosos y complejos problemas de comunicación, éticos, metodológicos y afectivos que conlleva la interculturalidad.

Por eso, la planificación y ejecución de las políticas municipales interculturales implica la mediación entre el conocimiento oral/escrito y la acción pública, basada en los acuerdos público-comunitarios que preceden y presiden las intervenciones gubernamentales en la localidad. Si bien las comunidades y organizaciones indígenas son parte del objeto de la planificación, también hay otros sujetos que planifican, por lo que en una misma localidad hay diferentes explicaciones de la realidad que están condicionadas por las formas de inserción de los distintos sujetos en esa realidad.



No hay un diagnóstico único y una sola verdad objetiva en la planificación intercultural, tampoco se pueden predecir los comportamientos sociales, sino prever las relaciones interactivas entre los adversarios y aliados en cada situación. Los acuerdos, alianzas y coaliciones de grupos con fines redistributivos son necesarios en la planificación intercultural.

Participar en la planificación intercultural es crucial para establecer los pactos público-comunitarios sobre aquello que se pretende hacer en la localidad, ya que las distintas fuerzas sociales son el centro del plan y el objeto de las políticas públicas municipales. Por medio de la participación, los distintos actores colectivos que planifican logran acuerdos interculturales que fundamentan las políticas municipales, pensando siempre en lo que se puede hacer y no en lo que debería ser.

6.6 Proveyendo información de calidad

La aplicación de la pauta demanda que todos los sujetos intervinientes en la planificación intercultural, tengan acceso a información de calidad sobre los aspectos financieros, presupuestarios, operativos y programáticos de la municipalidad, al igual que la información clave sobre los proyectos, expectativas y procesos en marcha de las comunidades, pueblos y organizaciones indígenas. Además, se precisa que fluya información sobre otros proyectos y programas que estén en curso por parte de las ONG, Agencias Internacionales de Cooperación y demás agentes externos que intervienen en la localidad.



No se trata de disponer de toda la información general sobre los actores locales, sino de acceder a aquella información necesaria para la toma de decisiones públicas, así como para arribar a los acuerdos público-comunitarios con los que se implementan las políticas interculturales. El acceso transparente y democrático a la información estratégica de la localidad, evidencia una sincera y efectiva disposición a la planificación y formulación de las políticas públicas interculturales.

6.7 Corresponsabilidad de la gestión pública

La pauta no es solo para pensar interculturalmente o para el diálogo entre culturas, sino principalmente para la acción intercultural. La planificación y las políticas interculturales no son únicamente responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, en particular de los municipios, son igualmente responsabilidad compartida por las comunidades y pueblos indígenas en la localidad.

Se trata de una corresponsabilidad público-comunitaria que incluye cómo pensar las políticas interculturales, al igual que los mecanismos para su puesta en marcha a través de formas de gestión pública compartida.

La gestión pública compartida permite el establecimiento de acuerdos de acción entre la institución municipal, las comunidades indígenas y los agentes externos. Así mismo, puede cambiar las prácticas de enfrentamiento, las tensiones y conflictos entre las organizaciones indígenas y el sector público local, transformándolas en dinámicas de colaboración y provecho colectivo.



La gestión pública compartida no debe mirarse como un dispositivo desde el punto de vista de únicamente buscar la eficiencia en la inversión pública, necesaria sin duda, porque la interculturalidad es una manera innovadora de ejercer los “asuntos públicos” que se corresponde con opciones de gestión existentes en otros campos, por lo que se deben elegir las opciones que sean social y políticamente rentables y convenientes, aunque su tecnología sea compleja. En materia de interculturalidad, la gestión pública compartida es una opción política en la que no es conveniente sacrificar los objetivos de largo plazo por las metas de corto plazo.

6.8 Aprendiendo de la experiencia

Las políticas públicas interculturales no son estáticas, ni pasivas, son decididamente dinámicas, creativas y cambiantes. Por ello, la pauta solo es un referente para la acción pública intercultural que requiere del perfeccionamiento metodológico e instrumental, al igual que las propias políticas públicas interculturales necesitan de constantes adecuaciones y ajustes durante su implementación.

La pauta se enriquecerá conforme se vayan mejorando las políticas interculturales y sus acciones, reorientando los objetivos, afinando los contenidos, estrategias y actividades según las condiciones cambiantes del contexto. Se requerirá mayor asignación de recursos, modificaciones en la gestión pública y en la planificación prospectiva hacia el diseño de escenarios interculturales, demandará incluir cada vez a más población, poner atención a las intersecciones con otros campos como la econo-



La acción pública intercultural

mía solidaria y la cultura, la educación indígena y la medicina natural, entre otros.

Se impone su actualización periódica, considerando que el dialogo intercultural es dinámico y forma parte de la construcción de subjetividades compartidas. La mejor manera de adecuarse a los cambios del contexto es aprendiendo de la propia experiencia pública intercultural, esto es extrayendo lecciones de utilidad práctica de cada una de las actividades realizadas y de los resultados alcanzados, poniendo atención por igual a los éxitos y fracasos, pues de ellos se obtienen las lecciones acerca de cuáles son las mejores y más convenientes opciones para las políticas públicas interculturales.



CONDICIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA PAUTA

1. Integrar el equipo de animación intercultural con:
 - Autoridades o funcionarios municipales
 - Líderes indígenas, mujeres y hombres, con conocimiento de las culturas ancestrales y nombrados por las comunidades del cantón
 - Personas con experiencia en métodos y técnicas participativas de animación y revitalización cultural.
 - Apoyarse en los técnicos de las ONG o universidades

El equipo cantonal de animación intercultural cumplirá con las siguientes funciones:

- Facilitará el dialogo comunitario-público
 - Sistematizará os acuerdos de las comunidades
 - Sistematizará la agenda intercultural local
 - Acoplará las decisiones comunitarias con los procedimientos administrativos gubernamentales.
 - Aplicará una estrategia de seguimiento
 - Evaluación de las políticas municipales.
2. Conocer el ciclo de las políticas municipales.
 1. Ejercer el gobierno obedeciendo.
 2. Mantener comunicación con las comunidades.
 3. Participar en la planificación intercultural
 4. Proveer información de calidad.
 5. Corresponsabilizarse de la gestión pública.
 6. Aprender de la experiencia.

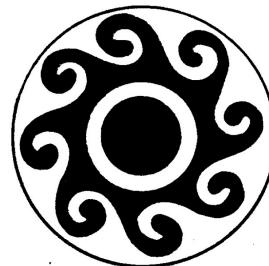




ABYA
YALA

7.

¿QUÉ ES LA INTERCULTURALIDAD?



La acción pública intercultural

La interculturalidad es al mismo tiempo un concepto y un proyecto de sociedad. Como concepto hay varias definiciones sobre la interculturalidad debido a la polisemia de los conceptos, esto es que los conceptos no son representaciones puras de la realidad, aunque algunos pensadores llegaron a imaginar que el concepto era la mejor condensación del objeto, puesto que los conceptos lograban revelar lo que los objetos eran, por lo tanto los conceptos podían pretender a la universalidad. Este pensamiento lógico tenía una cierta evidencia, pero ocultaba algo muy importante: las relaciones de poder con las que se elaboraba la propia definición del concepto. Los conceptos se inscriben dentro de relaciones de poder y dependen de estas.

El concepto de interculturalidad es polisémico, varía de significado para las culturas subalternas y tiene otro significado muy diferente para las culturas dominantes que impone sus propios patrones económicos, políticos, sociales y de pensamiento como universales. Los conceptos también son relativos, es decir, dependen del contexto, de un tiempo y de un espacio y están atravesados por las ideologías, intereses, visiones de mundo diferentes y antagónicas ya que unas se imponen sobre otras.

La comprensión del concepto de interculturalidad no es algo simple porque para los mestizos, indígenas, ciudadanos, afroecuatorianos, autoridades y académicos los conceptos tienen distintos significados según sus visiones de mundo que tampoco están interiorizadas en las personas y colectivos de manera mecánica y total.



En consecuencia, no existe un concepto de interculturalidad universal y estático, pues toda intención universal es sospechosa en el sentido que la universalidad conlleva una intención de colonización cultural sobre los subalternos, por lo que tampoco hay un concepto de interculturalidad neutral. Las definiciones están marcadas por la experiencia, la educación y los prejuicios, son productos ideológicos que esconden la supremacía del pensamiento colonizador.

Las maneras como las otras culturas afectan a una determinada cultura y esa cultura afecta a las otras culturas, se denominan relaciones. Las culturas en su interior también están compuestas por relaciones. El concepto de interculturalidad también se refiere al cúmulo de relaciones entre culturas y de éstas en su interior, las cuales a la vez modifican y son modificadas.

El concepto de interculturalidad como *diálogo entre culturas* se relaciona a que se afectan mutuamente, y dicha afectación ocurre porque así lo quieren las culturas en una situación concreta, siempre que las culturas se encuentran en simetría o en condiciones de igualdad para dialogar con las otras culturas. Se espera que cada cultura sea consciente de ser afectada y de las posibilidades de afectar otras culturas. La interculturalidad es un hecho cuando estamos afectados por otras culturas a pesar de la propia voluntad y consentimiento.

El concepto de interculturalidad también alude al *encuentro de culturas* que permite su crecimiento mutuo. En cierta forma, la interculturalidad implica siempre una pérdida y una ganancia. Hay muchas cosas que



La acción pública intercultural

se pierden en la relación entre las culturas y muchas otras que se ganan. De ahí que conceptualmente haya una relación compleja entre cultura, interculturalidad y políticas interculturales que requiere aclarar el uso indistinto que se hace de los términos multi, pluri e intercultural.

Al respecto, Catherine Walsh explica que el término *multicultural* es de carácter descriptivo, se refiere a la multiplicidad de culturas existentes dentro de un mismo espacio local, regional, nacional e internacional, sin que hayan relaciones entre ellas, se lo entiende más como un *relativismo cultural* basado en la segregación entre culturas que están demarcadas y cerradas sobre sí mismas (Walsh, 2009, 42).

El término *pluricultural*, en cambio, representa la particularidad de una región donde pueblos indígenas y negros han convivido por siglos con blanco-mestizos, dando lugar a mestizajes culturales y de poder como parte de la realidad, conjuntamente con la resistencia e insurgencia sociocultural y la revitalización de las diferencias. Lo pluricultural sugiere una pluralidad histórica y actual, en la cual varias culturas conviven en un mismo territorio y juntas hacen la totalidad nacional (Walsh, 2009, 44).

Lo intercultural es distinto en cuanto se refiere a construir complejas relaciones e intercambios culturales, desarrollando interacciones sociales a partir de las asimetrías de poder y de las condiciones institucionales que limitan las posibilidades de los subalternos de ser sujetos con identidad y capacidad de acción pública.



La interculturalidad como proyecto de sociedad, de acuerdo con Catherine Walsh (2009, 41), se refiere al proceso y la práctica de contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos y en condiciones de igualdad, no solamente en términos étnicos, sino a partir de la *“relación, comunicación y aprendizaje permanentes entre personas, grupos, conocimientos, valores, tradiciones, lógicas y racionalidades distintas, orientadas a generar, construir y propiciar un respeto mutuo y un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos y colectivos, por encima de sus diferencias culturales y sociales”*.

Por consiguiente, lo intercultural no puede ser confundido con lo híbrido o la fusión, ni reducirse a las adjetivaciones para la intervención pública del tipo “educación intercultural”, “sociedad intercultural” o “democracia intercultural” que en el mejor de los casos solo sugiere la diversidad existente. La interculturalidad debe asumirse como diseño de sociedad, como proyecto político, social, epistémico y ético dirigido a la transformación estructural para una sociedad distinta que no se quede en el enunciado sino que requiere del accionar compartido de cada instancia social, política, educativa y humana (Walsh, 2009, 48).



¿QUÉ ES LA INTERCULTURALIDAD?

Diálogo entre culturas: las culturas se encuentran en simetría o en condiciones de igualdad para dialogar con las otras culturas, se espera que cada cultura sea consciente de ser afectada y de las posibilidades de afectar otras culturas.

Encuentro de culturas: crecimiento mutuo de las culturas de un lugar e implica siempre una pérdida y una ganancia.

Multicultural: es de carácter descriptivo, se refiere a la multiplicidad de culturas existentes dentro de un mismo espacio local, regional, nacional e internacional, sin que haya relaciones entre ellas.

Pluricultural: sugiere una pluralidad histórica y actual, en la cual varias culturas conviven en un mismo territorio y juntas hacen la totalidad nacional.

Intercultural: se refiere a construir complejas relaciones e intercambios culturales, desarrollando interacciones sociales a partir de las asimetrías de poder y de las condiciones institucionales que limitan las posibilidades de los subalternos de ser sujetos con identidad y capacidad de acción pública. Debe asumirse como proyecto político, social, epistémico y ético dirigido a la transformación estructural para una sociedad distinta.

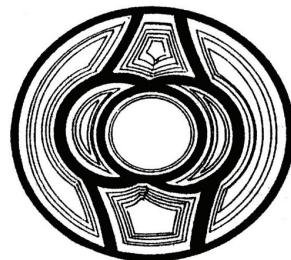


8.

NORMATIVA CONSTITUCIONAL INTERCULTURAL



ABYA
YALA



La Constitución de la República del Ecuador 2008, al igual que la de Bolivia, en palabras de Jorge Viaña son los más significativos esfuerzos por poner en práctica la noción y uso de lo intercultural con un sentido profundo, como elemento de potenciamiento y catalizador de cambios estructurales que van más allá de las visiones “que buscan incluir en el derecho vigente” a lo intercultural, más bien requieren descentrar el derecho, el sistema político, la estructura estatal y las relaciones sociales (Viaña, 2009, 35).

El descentramiento de lo intercultural al que se refieren varios autores (Fornet, 2004; Viaña, 2009), apunta a cambiar las condiciones del *diálogo intercultural* para exigir que el diálogo entre las culturas no sea sobre el derecho a la inclusión, sino que sea de partida el diálogo sobre el modelo de desarrollo del Buen Vivir; el tipo de economía solidaria que se requiere para la vida, el sistema político participativo, la conformación de autonomías, territorios y regiones, las formas de gobierno y autogobierno; es decir, el diálogo abierto sobre el conjunto de situaciones estructurales que condicionan el real intercambio entre las culturas en el país.

La Constitución ecuatoriana convirtió en mandatos públicos estos descentramientos necesarios para abrir el diálogo intercultural a mediano y largo plazo, que cambie radicalmente el monólogo macro cultural moderno que fundamenta y da contenidos a la acción pública del Estado y la sociedad nacional.



A continuación se señalan, a manera de ejemplo, tres mandatos constitucionales referidos a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios que forman parte de los descentramientos necesarios para que el diálogo intercultural se convierta en una propuesta emancipadora de debate y construcción de una sociedad que piense el futuro actuando en el presente, a través de las políticas públicas en los gobiernos locales y son: los gobiernos comunitarios, las circunscripciones territoriales y la participación en la política pública.

8.1 Los gobiernos comunitarios

Los pueblos, nacionalidades y grupos culturales diversos tienen sus propias estructuras organizativas y autoridades con trayectoria histórica y cultural que han sido probadas en los procesos de desarrollo, en las luchas agrarias y en los gobiernos locales. Son gobiernos comunitarios autodefinidos como ancestrales con capacidad de regular los sistemas sociales y culturales, reconocidos dentro de sus jurisdicciones en la toma de decisiones sobre los temas vitales para sus comunidades.

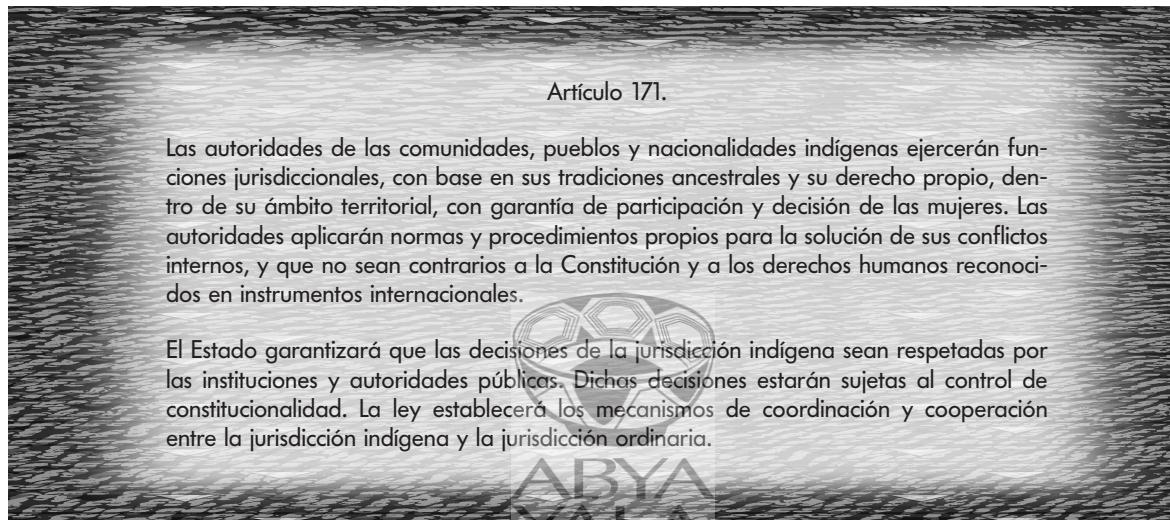
Los gobiernos comunitarios ejercen poder y autoridad comunitaria legítima, definen planes, políticas y proyectos de desarrollo desde sus propias visiones culturales, organizan la vida comunitaria; además, tienen la capacidad del controlar y administrar su territorio, los recursos naturales, ejercer la justicia indígena y el derecho consuetudinario.

La Constitución reconoce los gobiernos comunitarios, por lo que los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias



La acción pública intercultural

requieren profundizar sus experiencias de gobierno propio como entidades autónomas de raíces ancestrales para el control del territorio.



Por lo tanto, una línea clave de los debates interculturales es la puesta en práctica de las instituciones de gobierno comunitario de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios como actores claves de las políticas públicas, en alianzas con los gobiernos municipales para la creación de los nuevos arreglos institucionales público-comunitarios.



8.2 Hacia las circunscripciones territoriales

Los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios han demandado permanentemente sus derechos de gobierno y manejo territorial. El territorio es su fuente de vida, la garantía para la producción de alimentos, donde se vive la cultura, se da la organización social y la interacción entre los diversos pueblos.

El debate sobre el territorio fue transformándose debido a las nuevas realidades sociales: poblaciones indígenas urbanas, migración internacional, estructuras de comercio informal, cercanía a las urbes, entre otros hechos que presionan sobre los recursos naturales, crean nuevas condiciones de habitabilidad y movilidad que complejizan la comprensión y manejo del territorio.

Las tensiones entre la división política administrativa subnacional del Estado y los procesos territoriales de los pueblos ancestrales se han incrementado, lo que conduce a repensar la definición jurídica y política de las organizaciones comunitarias con visión de gestión territorial para el manejo de los páramos, la selva, el agua y en general la biodiversidad.

La Constitución ecuatoriana abre las puertas para construir regímenes autónomos especiales con gobiernos autónomos para formar circunscripciones territoriales especiales que pueden estar en cualquiera de los diversos niveles del régimen territorial: parroquial rural, cantónal, provincial o regional



Art. 57 literal 9.

Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

Artículo 60.

Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación.

Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.

Artículo 242.

El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Art. 257.

En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.



Un segundo tema clave en el descentramiento del debate intercultural es acerca de una nueva organización territorial, a través de la creación de las circunscripciones territoriales para los gobiernos comunitarios de manera que permitan articular las demandas de autonomía territorial con los procesos nacionales. Este es un tema altamente sensible y largamente reivindicado por los pueblos indígenas, campesinos y afroecuatorianos pero con dificultades operativas, puesto que anteriormente a las circunscripciones territoriales indígenas se las consideraba el último nivel de la división política administrativa del Estado, quedando atrapadas y subsumidas en los niveles superiores, por lo que en la práctica eran imposibles de implementar.

El actual mandato constitucional posibilita su implementación al declararlas que se pueden construir en cualquier nivel territorial, con lo que pasaron de ser el último nivel de la división político administrativa a constituir una nueva forma de territorialidad y gobierno subnacional.

8.3 La participación en políticas públicas

Las organizaciones indígenas acreditan importantes experiencias de participación comunitaria en el desarrollo local, exhibiendo disposición para intervenir en el diseño de planes cantorales de desarrollo territorial, en la implementación de dispositivos de presupuesto participativo municipales y provinciales, en el impulso y mantenimiento de mesas de diálogo, consulta y trabajo sobre proyectos productivos, agropecuarios, culturales, educativos, de salud y en diversas áreas temáticas.

Hay una valiosa experticia de gestión local acumulada en los gobiernos comunitarios, en las federaciones indígenas y campesinas,



La acción pública intercultural

tenencias políticas, juntas parroquiales rurales, municipios y algunas prefecturas provinciales que sientan las bases materiales para los propósitos de descentramiento del diálogo intercultural. La experiencia transcurrida es el soporte del diálogo intercultural y la participación en la política pública, pues en el nivel local el descentramiento ya está dado, ahora se trata de consolidar estos procesos y pasar al nivel provincial, regional y nacional de debate intercultural sobre el contenido de las políticas públicas respectivas, teniendo como referencia el Plan Nacional para el Buen Vivir.

En este camino, la participación de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios en las políticas públicas nacionales y subnacionales están aseguradas como mandato constitucional, no con el propósito de lograr “incidencia” en las autoridades y partidas, sino con la finalidad de orientar sus diseño, presupuesto, implementación y evaluación.

Los desafíos técnicos de participación en las políticas públicas para los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios son complejos a medida en que van ascendiendo en los niveles gubernamentales. Hay experticia en el ámbito local parroquial rural, cantonal y provincial, pero hay inexperiencia en el nivel intermedio porque en el país no hay gobiernos regionales; mientras en el nivel nacional de rectoría del Gobierno Central empeñado en el rediseño institucional para las políticas nacionales del Buen Vivir, los temas del diálogo intercultural demandan articular las prioridades y objetivos nacionales con los procesos y expectativas locales.



Artículo 85

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Literal 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Artículo 156

Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Engranar las políticas nacionales sectoriales con las políticas territoriales indígenas, contribuir al logro de los objetivos nacionales desde los procesos locales y al mismo tiempo asegurarse que la gestión hacia los objetivos nacionales potencien a los procesos locales, es la razón de ser del descentramiento en el diálogo intercultural.





ABYA
YALA

9.

ORALIDAD Y ESCRITURA EN LA ACCIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL



La acción pública intercultural

La oralidad es un hecho público ya que debatiendo, conversando y discutiendo es que se aprenden, exponen y analizan los asuntos colectivos. En las comunidades indígenas, campesinas, de afroecuatorianos y montubios al igual que en las organizaciones vecinales, barriales, movimientos sociales y en general en la sociedad civil, la oralidad funciona con los dispositivos avanzados de democracia participativa, pues hablando se ejerce la deliberación pública.

La oralidad, al mismo tiempo, es un hecho político que permite fluir las relaciones de poder entre los agentes sociales que expresan intereses contrapuestos, visiones encontradas y perspectivas distintas acerca del Buen Vivir; igualmente, desbloquea las tensiones entre los técnicos, líderes, autoridades y pueblos que emergen en el paso de la oralidad a la escritura cuando se planifica, presupuesta, formulan e implementan las políticas públicas.

La interculturalidad presupone la comprensión de que en las sociedades existen los modos orales y escritos de pensar, comunicar y actuar; cada uno de los cuales expresan de diferente manera las expectativas económicas, políticas y culturales de las poblaciones, al tiempo que posicionan también de manera disímil a sus actores. Tanto el pensamiento oral y escrito como las actitudes que cada uno conlleva, requieren de distintos mecanismos analíticos y comprensivos, al igual que de actitudes políticas que faciliten su convergencia en el interés público.

Sin embargo, en la cotidianidad de la administración pública persiste el dilema entre lo público textual y lo comunitario oral. Mientras los



gobiernos respaldan todas sus acciones, intervenciones y decisiones en documentos escritos y aplican procedimientos institucionales que requieren de los textos escritos, por ejemplo el más recurrente es el uso del “memoradum” para concretar las acciones pues los funcionarios sin este requisito no actúan pese a las decisiones de las autoridades; de su lado, los pueblos indígenas y afroecuatorianos expresan oralmente sus necesidades y expectativas recurriendo a procedimientos de diálogo colectivo que prescinden de los textos escritos.

Se trataría, entonces, de que en los documentos gubernamentales se recojan suficientemente las expectativas de las culturas orales, lo que implicaría el ineludible tránsito desde la oralidad comunitaria a la textualidad gubernamental como condición de las políticas públicas. En las políticas interculturales las relaciones de la oralidad con la escritura van más allá del nexo entre documentos y procedimientos institucionales, involucran nuevas actitudes públicas de los burócratas y autoridades ante las culturas orales indígenas y afroecuatorianos, que superen la tendencia a funcionalizar la oralidad a la grafía.

La palabra y la escritura, debido a su naturaleza pública, son el soporte corporal de la identidad de los pueblos. Al respecto, Adolfo Colombres (2009, 14) señaló que existe una continuidad entre la voz, la palabra y la escritura que configura las matrices simbólicas de los pueblos indígenas, afro y mestizos, y es allí donde se procesan las influencias exteriores y se sintetizan las distintas cosmovisiones.



Las matrices simbólicas regulan las apropiaciones culturales permitiendo la existencia de alteridades, diferencias y lo propio, de ahí que la vida misma de las poblaciones indígenas, afro y mestizas se refleje en las matrices simbólicas desde donde se practican las tradiciones, se mantiene la resistencia cultural y se articulan con la sociedad nacional y el país.

Las políticas interculturales invitan a gobernar la continuidad de la voz, la palabra y la escritura, facilitando la interacción de los pueblos ancestrales y modernos, urbanos y rurales, por medio del acoplamiento de sus matrices simbólicas. Invitan a superar las tendencias mono-culturales eliminando las identidades subalternas y las desigualdades sociales, con el debate y la práctica intercultural sobre la economía, la sociedad, el territorio, el medio ambiente, la justicia y las culturas del país.

En este propósito, la palabra y la escritura son elementos centrales de las políticas interculturales, no solo como lenguajes apropiados para la comunicación pública desde los gobiernos hacia las diferentes culturas, sino principalmente en la comprensión del pensamiento de los pueblos indígenas, afro y mestizos para la acción pública ante sus necesidades, problemas y expectativas de solución y vida.

El lingüista Walter Ong refiriéndose a la importancia de la escritura en el pensamiento, señaló que la escritura es la concreción de la palabra en el espacio porque organiza nuevos pensamientos en cuyo interior mora la palabra hablada, la lectura de los textos permite salir el sonido real o imaginario a través de la palabra hablada (Ong, 1994). Mientras la escritura no puede prescindir de la palabra, ya que la oralidad es un sistema primario anterior a la escritura, la oralidad sí puede prescindir de



la escritura porque la sabiduría se aprende escuchando, repitiendo, transmitiendo a través de la memoria corporal. La única forma de conservar los conocimientos en el mundo oral es narrándolos a otros en la comunidad.

En cambio, la escritura no puede prescindir de la palabra hablada porque es impositiva, esclaviza a la palabra hablada; por medio de la escritura las palabras son asimiladas como objetos o representaciones abstractas registradas en una superficie externa. Mientras las culturas orales tienen formas propias de preservar los mensajes en la memoria y tienen formas propias de entender las palabras, en la cultura letrada los conocimientos están organizados de manera que sea posible estudiarlos sólo al disponer de un texto (Ong, 1994).

Por ello, las políticas interculturales requieren combinar el pensamiento y la acción que contienen la memoria y los textos de los pueblos, por lo que demandan armonizar la oralidad con la escritura utilizando, simultáneamente, los contenidos textuales y lo expresado mediante la articulación verbal de los actores sociales. Del mismo modo, necesitan respetar que en la oralidad el silencio es tan importante como la palabra, pues se verbaliza solo lo que comunitariamente se decide comunicar, guardándose en la memoria colectiva aquello que no se debe comunicar. El derecho al silencio forma parte de la oralidad.

De ahí que las políticas deben considerar que en las culturas orales la función del interlocutor es central, porque es el agente de comunicación de los aspectos relevantes o memorables que han sido cuida-



La acción pública intercultural

dosamente elaborados en el razonamiento comunitario y sobre los cuales se ha decidido comunicar.

Asimismo, tienen que reparar en que los asuntos comunitarios se enuncian por medio de sentencias, formulas, refranes y síntesis que de lejos son reduccionistas, ya que procesan directamente la experiencia colectiva sugiriendo los comportamientos sociales que incluyen a las autoridades y funcionarios; mientras el pensamiento escrito se expresa en textos discursivos distantes de la experiencia social que tienden a ser conclusivos y excluyentes de las autoridades y funcionarios.

Las políticas interculturales precisan innovar los procedimientos institucionales por los cuales se procesen los intereses colectivos contenidos en los textos escritos, junto con los intereses colectivos expresados oralmente donde, en cambio, es igualmente importante el mensaje y el mensajero. Dado que la escritura es un recurso que permite la permanencia del conocimiento y posibilita revisar los discursos en ella contenidos, la oralidad, en cambio, tiene menos probabilidades de revisar los discursos porque el conocimiento se mantiene en la memoria de los pueblos; no cabe, por tanto, en la gestión pública desperdiciar la oportunidad ni el momento en que se manifiesta la oralidad.

En la literatura especializada acerca de la oralidad se diferencia entre una oralidad primaria que es aquella que no tiene ninguna referencia de la palabra escrita pues se aprende, se razona y se posee sabiduría como consecuencia de la repetición, de escuchar e imitar en tanto se comparte una memoria corporativa; y una oralidad secundaria que sí tiene refe-



rencia en la palabra escrita, pues ocurre en el contexto de una sociedad letrada donde las palabras habladas son remanentes de las palabras escritas (Moya, 2009, 25).

En el Ecuador, la oralidad es predominantemente secundaria y tiene una vocación colectiva. Normalmente las organizaciones y pueblos indígenas, afro y mestizos toman algunos de los elementos de la “cultura nacional” blanco mestiza y los incorporan en sus propias estructuras orales, apropiándose de nuevos significados que se refuncionalizan en la memoria colectiva. La oralidad secundaria no remite a contenidos conservadores ni estáticos, sino a un continuo proceso de enriquecimiento cultural.

En suma, como lo afirma Jorge Viaña (2009, 26), recogiendo las reflexiones sobre el concepto de Interculturalidad de Raúl Fornet (2004), la oralidad es más profundamente dialogal e imaginativa y es la expresión de un ejercicio de libertad que muestra formas de convivir y construir conocimientos más libres, pues la oralidad esta asociada con la creación de nuevos imaginarios colectivos como ejercicio de la libertad que, creemos, son la fuente de la acción pública intercultural.



LA ORALIDAD Y LA ESCRITURA EN LA ACCIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL

La oralidad es un hecho público ya que debatiendo, conversando y discutiendo es que se aprenden, exponen y analizan los asuntos colectivos.

La interculturalidad presupone la comprensión de que en las sociedades existen los modos orales y escritos de pensar, comunicar y actuar, cada uno de los cuales expresan de diferente manera las expectativas económicas, políticas y culturales de las poblaciones, al tiempo que posicionan también de manera disímil a sus actores.

Lo intercultural implica el ineludible tránsito desde la oralidad comunitaria a la textualidad gubernamental como condición de las políticas públicas.

Las políticas interculturales invitan a gobernar la continuidad de la voz, la palabra y la escritura, facilitando la interacción de los pueblos ancestrales y modernos, urbanos y rurales, por medio del acoplamiento de sus matrices simbólicas.

La única forma de conservar los conocimientos en el mundo oral es narrándolos a otros en la comunidad. En cambio, la escritura no puede prescindir de la palabra hablada porque es impositiva, esclaviza a la palabra hablada; por medio de la escritura las palabras son asimiladas como objetos o representaciones abstractas registradas en una superficie externa.

Las políticas interculturales requieren combinar el pensamiento y la acción que contienen la memoria y los textos de los pueblos, por lo que demandan armonizar la oralidad con la escritura utilizando, simultáneamente, los contenidos textuales y lo expresado mediante la articulación verbal de los actores sociales.

Las políticas interculturales precisan innovar los procedimientos institucionales por los cuales se procesen los intereses colectivos contenidos en los textos escritos, junto con los intereses colectivos expresados oralmente donde, en cambio, es igualmente importante el mensaje y el mensajero.

En el Ecuador, la oralidad es predominantemente secundaria y tiene una vocación colectiva, que remite a un continuo proceso de enriquecimiento cultural.



10.

PRINCIPALES DEFINICIONES



A continuación se reseñan las principales definiciones conceptuales relacionadas con los elementos constitutivos de las políticas interculturales, las que se proponen deben considerarse en la formulación e implementación de las políticas públicas a escala local.

10.1 ¿Qué es lo público intercultural?

En general, lo público es reconocido como las “cosas de la comunidad” o aquello que es “interés de todos”. Lo público es el espacio en el que se realizan las rentas del Estado, los tributos territoriales, los bienes de la comunidad y todo aquello que es sabido y visto por todos los habitantes de la localidad. Lo intercultural también es un espacio de relacionamiento y reconocimiento mutuo de las distintas subjetividades o culturas que conviven en un mismo territorio.

Lo público intercultural sería el campo dinámico de comunicación, confrontación y acuerdos para el logro de la intersubjetividad en torno al uso de las rentas estatales, los tributos territoriales, los bienes y servicios colectivos en condiciones de total transparencia, conocimiento y visibilidad para todos los habitantes de una parroquia rural, un cantón, una provincia, una región y el país.

La finalidad de lo público intercultural es el Bien Común, a través de acciones encaminadas a la creación de condiciones para la vida de los seres humanos y de la naturaleza, expresadas en objetivos específicos sobre un territorio delimitado en el que el Estado tiene autoridad, con instituciones y políticas factibles en las que nadie quede relegado de su implementación y beneficios.



La intersubjetividad se entiende como la articulación de las diversas espiritualidades y cosmovisiones de los pueblos que comparten un mismo territorio, respecto de los criterios necesarios para la vida y su posibilidad de realización considerando la historia, culturas, tecnologías, política y economía locales. La intersubjetividad da lugar a intervenciones públicas interculturales, con resultados abiertos para su revisión en función de “la plenitud y la diversidad de la vida concreta” (Duchrow y Hinkelammert, 2003, 188).

10.2 ¿Qué es la planificación intercultural?

La planificación intercultural es el proceso de mediación entre una situación presente de tipo mono-cultural y una situación futura de tipo transcultural, orientada hacia el Buen Vivir. El futuro es algo incierto que no depende solo del accionar de las numerosas variables que intervienen en la realidad, sino que en lo fundamental ocurre por aquello que en el presente hagan o dejen de hacer las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas.

El futuro hacia el Buen Vivir se construye en el presente, con la activa participación de las plurales culturas locales y regionales. El manejo y comprensión del tiempo es crucial en la planificación intercultural hacia el Buen Vivir. Para las culturas orales el pasado está adelante del presente, es también el mañana, y afecta ahora que es cuando se puede hacer algo para aprovechar las oportunidades que edifican el futuro.



La acción pública intercultural

Por consiguiente, hay que tratar adecuadamente las relaciones entre el presente y el pasado-futuro, para acordar colectivamente los criterios que permitan decidir qué se debe hacer hoy para que las acciones sean, mañana, eficaces para todos. Desde la perspectiva intercultural, cada sujeto social y actor político local incide en el momento de elegir las mejores opciones de política pública, cuyos efectos se esperan con el devenir del tiempo permitan el logro del Buen Vivir.

La planificación intercultural funciona como el instrumento público al servicio de la Ética de Bien Común, con el cual los distintos sujetos y actores indígenas, afros y mestizos, conjuntamente con las autoridades municipales, establecen los objetivos y metas de desarrollo en el cantón, teniendo como referencia los sistemas económico, social y político en un horizonte de largo plazo para la consecución del Buen Vivir.

La planificación es dinámica ya que implica elaborar los planes interculturales de desarrollo cantonal, que se pueden actualizar a medio camino, y que se implementan a través de los programas, políticas y proyectos interculturales.

10.3 ¿Qué son las políticas interculturales?

Son los cursos de acción y flujos de información acordados entre los pueblos indígenas y afroecuatorianos, y las autoridades municipales para el logro de los objetivos territoriales del Buen Vivir; y se expresan en lo que dicen y hacen los gobiernos municipales ante los problemas interculturales planteados por los habitantes del cantón. Las políticas



públicas interculturales se materializan en la acción pública, a través de las decisiones sobre los recursos públicos encaminados hacia el logro de los propósitos interculturales acordados por los pueblos indígenas y enmarcados en la agenda pública local.

Por medio de las políticas públicas interculturales, los gobiernos locales proveen de bienes y servicios públicos a las poblaciones indígenas y mestizas conforme a sus cosmovisiones, expectativas y prácticas comunitarias de solidaridad y reciprocidad. Las políticas públicas interculturales tienen tres elementos:

- El establecimiento de los objetivos públicos del Buen Vivir, con base en el diálogo entre la población indígena y mestiza que habita en el mismo territorio.
- La selección de los medios y recursos más adecuados para la gestión intercultural, considerando sobre todo su factibilidad antes que su proposición discursiva.
- La previsión de los resultados esperados con sus respectivos indicadores de monitoreo y de evaluación de impactos.

Las políticas públicas interculturales, en unos casos, tienen como propósito resolver los problemas priorizando la capacidad de decisión de los actores públicos; en otros casos, su propósito es la creación de condiciones contextuales o marcos institucionales de acción para que las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos sean quienes resuelvan los problemas comunes, a través de la implementación de estrategias, gestión de conflictos y autogestión colectiva.



Sea que se trate de resolver problemas o de crear marcos de acción, las políticas interculturales siempre tienen que elaborar las representaciones de los problemas públicos, de manera que instauren condiciones para el tratamiento societal de los problemas y estimulen la participación de los actores colectivos en su solución. Las políticas públicas interculturales no pueden reducirse al ámbito técnico de las decisiones burocráticas del gobierno.

10.4 ¿Qué es la gestión local intercultural?

Es el sistema de decisiones y acciones por el cual el gobierno municipal transforma las expectativas y objetivos interculturales de los pueblos indígenas, en intervenciones públicas que benefician a la totalidad de la población en las parroquias rurales, cantones, provincias o regiones. Se refiere a la elección de opciones sobre el conjunto de factores humanos, técnicos, económicos y políticos que coadyuven el más eficaz y eficiente desempeño de la administración gubernamental autónoma descentralizada, contando con la participación de las poblaciones directamente afectadas, para la consecución de los resultados interculturales.

La gestión local intercultural implica la articulación de los siguientes cuatro niveles complementarios:

- Una agenda de prioridades interculturales establecidas por las comunidades, organizaciones y población indígena y mestiza del cantón, que guíen a las políticas públicas municipales en el largo



plazo, sea a través de un plan o un conjunto de programas para la consecución del Buen Vivir. Implica la articulación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, proveyendo la información necesaria y en conexión con los planes de nivel provincial, regional y nacional para el Buen Vivir.

- Una organización institucional que permita implementar ágilmente las decisiones políticas y los procedimientos administrativos de uso de las finanzas, los recursos y las potencialidades locales, así como estimule y cree escenarios de participación de las comunidades, organizaciones y población indígena-mestiza para el logro de los objetivos de mediano plazo. Puede dar lugar a arreglos institucionales de cogestión público-comunitaria, o ha reformas en el aparato municipal para asumir competencias y roles interculturales.
- El personal idóneo que se desempeñe eficientemente en las actividades públicas interculturales, para el cumplimiento de las metas anuales en dirección al Buen Vivir. Supone la profesionalización del talento humano gubernamental para la provisión de bienes y servicios en condiciones de transparencia administrativa, participación social y facilitación de los procesos interactivos entre las culturas orales y escritas.
- Las organizaciones, movimientos y repertorio de acción colectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y mestizos que se mantengan activas y movilizadas para la cogestión, participación y control social de las políticas interculturales.



PRINCIPALES DEFINICIONES

¿Qué es lo público intercultural? Campo dinámico de comunicación, confrontación y acuerdos para el logro de la intersubjetividad sobre uso de las rentas estatales, los tributos territoriales, los bienes y servicios colectivos

¿Qué es la planificación intercultural? Proceso de mediación entre una situación presente de tipo monocultural y una situación futura de tipo transcultural.

¿Qué son las políticas interculturales? Cursos de acción y flujos de información acordados entre los pueblos indígenas y las autoridades municipales para:

- La selección de los medios y recursos adecuados para la gestión intercultural,
- La previsión de los resultados esperados

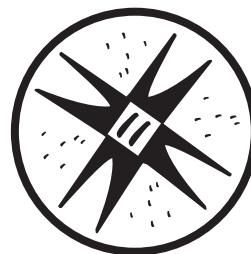
¿Qué es la gestión local intercultural? Sistema de decisiones y acciones por el cual el gobierno municipal transforma las expectativas y objetivos interculturales de los pueblos indígenas, en intervenciones públicas, incluye:

- Una agenda de prioridades interculturales establecidas por las comunidades
- Organización para implementar las decisiones políticas
- El personal idóneo en las actividades públicas interculturales
- Movimientos y repertorio de acción colectiva



11.

CLASIFICANDO LAS POLÍTICAS INTERCULTURALES



La acción pública intercultural

No es fácil hacer una clasificación de las políticas públicas interculturales debido a la distinta capacidad, intensidad y propósitos de las acciones gubernamentales, al igual que por la multiplicidad de propuestas y demandas comunitarias, de organizaciones indígenas y movimientos sociales. Recuérdese que cualquier tipología de políticas tiene como finalidad facilitar el análisis de las intervenciones y los resultados públicos, por lo que debe usarse de manera flexible ya que solo sirve como criterio de referencia.

La principal clasificación de las políticas públicas fue elaborada por Theodore Lowi, citado por Roth Deubel (2004), con base en diferenciar si la intervención pública es directa o indirecta y si se dirige a las personas o al entorno, con lo que estableció cuatro tipos de políticas: reglamentarias, redistributivas, constitutivas y distributivas. Aplicada esta clasificación al ámbito público intercultural encontraríamos los siguientes tipos de políticas interculturales.

- *Políticas Interculturales Reglamentarias.* Son las intervenciones públicas dirigidas a las personas en su condición de individuos o colectivos, con efectos inmediatos en sus comportamientos. Su propósito es normar las conductas individuales y colectivas, y su incumplimiento conlleva sanciones. Se refieren a los códigos de acceso, uso y mantenimiento de los bienes y servicios públicos como: áreas protegidas, parques, centros de servicios comunitarios, escuelas, y los bienes del patrimonio natural y cultural, tangible e intangible de la localidad.



- *Políticas Interculturales Redistributivas.* Son las intervenciones públicas directas en el entorno material de los individuos, familias y comunidades, con efectos inmediatos en las condiciones de vida de la población o de grupos específicos. Su propósito es la democratización de los recursos públicos entre los diversos grupos, comunidades y población indígena y mestiza. Se refieren a la ampliación de la cobertura de los bienes y servicios culturalmente demandados como: educación indígena, medicina natural, economía comunitaria, agroecología, tecnologías ancestrales, etc., en la localidad.
- *Políticas Interculturales Constitutivas.* Son las intervenciones públicas con incidencia indirecta en las comunidades, pero con efectos prácticos en los comportamientos individuales, grupales y organizativos. Su propósito es fortalecer la vida asociativa entre el gobierno municipal y las poblaciones indígenas y mestizas de la localidad. Se refieren a los dispositivos público-comunitarios para la planificación territorial, la participación comunitaria, el equipo cantonal de animación intercultural, el funcionamiento administrativo del gobierno municipal y la comunicación oral y escrita, entre otras.
- *Políticas Interculturales Distributivas.* Son las intervenciones públicas que inciden directamente en la vida de las personas, familias y comunidades con base en los acuerdos comunitarios. Su propósito es distribuir y conciliar individualmente la aplicación de los derechos colectivos, en el marco de los arreglos interculturales locales. Se refieren al respaldo o incentivo gubernamental para empren-



der obras físicas, iniciativas educativas, artísticas, económicas y culturales.

CLASIFICANDO LAS POLITICAS INTERCULTURALES

- *Políticas Interculturales Reglamentarias.* Son las intervenciones públicas dirigidas a las personas en su condición de individuos o colectivos, con efectos inmediatos en sus comportamientos.
- *Políticas Interculturales Redistributivas.* Son las intervenciones públicas directas en el entorno material de los individuos, familias y comunidades, con efectos inmediatos en las condiciones de vida de la población o de grupos específicos.
- *Políticas Interculturales Constitutivas.* Son las intervenciones públicas con incidencia indirecta en las comunidades, pero con efectos prácticos en los comportamientos individuales, grupales y organizativos.
- *Políticas Interculturales Distributivas.* Son las intervenciones públicas que inciden directamente en la vida de las personas, familias y comunidades con base en los acuerdos comunitarios. ¿Cómo se relaciona la interculturalidad con la política?

11.1 ¿Cómo se relaciona la interculturalidad con la política?

Si se asume a la política como el campo de disputa por el poder de parte de los sujetos y actores políticos en el territorio, las políticas públicas interculturales establecen, necesariamente, múltiples relaciones con la política. La interculturalidad no es un “eje transversal” de las acciones gubernamentales, dado que es, al mismo tiempo, una lucha por la intersubjetividad acerca de lo público y una disputa por los recursos públicos.



En este sentido, la búsqueda de interculturalidad es también una disputa política, donde las políticas interculturales sirven como instrumentos del gobierno municipal para una óptima relación con la población indígena y mestiza en el cantón, al tiempo que estas expresan los intereses comunitarios.

Su propósito es reducir la complejidad de la interculturalidad delimitando las discusiones entre los pueblos indígenas y mestizos sobre las expectativas del Buen Vivir; diferenciando los problemas concretos y sus soluciones, destacando los aspectos culturales diferentes y comunes, vinculando los temas interculturales con las acciones públicas, estimulando el emprendimiento de esfuerzos compartidos y promoviendo la participación comunitaria.

De entre los posibles ámbitos de conexión de las políticas interculturales con la política, se enuncian a continuación los siguientes cuatro ámbitos: el debate público, el sistema político, la participación comunitaria y el gobierno municipal.

- *El Debate Público Local.* La interculturalidad no se logra por decreto, requiere del entendimiento constante de las principales ideas colectivas, compartidas y contrapuestas acerca del Buen Vivir. Sobre todo precisa argumentar públicamente las “ideas fuerza” y los factores de influencia en las decisiones públicas, buscando las oportunidades para lograr la aceptación política, así como mostrando la factibilidad técnica para su implementación en un marco de costos económicos y sociales tolerables para la población local.



La acción pública intercultural

El debate público entre las autoridades locales, la ciudadanía y las organizaciones comunitarias acerca del contenido de las políticas públicas, es un aspecto central de la relación entre política e interculturalidad, porque es aquello que la gente sabe y ve, por lo que se hará considerando la oralidad de los pueblos indígenas.

- *El Sistema Político.* La interculturalidad forma parte de la política local y da contenido a los eventos electorales, ya que son las fuerzas políticas las que también colocan los temas interculturales en la agenda pública. El candidato ganador en las elecciones transforma su plan de gobierno socializado durante la campaña electoral, en el fundamento del plan de desarrollo cantonal, de manera que la estabilidad de la agenda intercultural está en relación con la elección cívica que hicieron las comunidades indígenas y población mestiza, al votar por el candidato ganador.

Recuerde que así como las fuerzas políticas colocan los temas interculturales, también los pueden bloquear o no posicionar ciertos temas. En las políticas interculturales hay que considerar las tensiones entre las visiones individuales y colectivas, la convergencia de las trayectorias de los actores que levantan oralmente o en documentos escritos sus intereses particulares, así como los conflictos inter-étnicos locales. La interculturalidad a través de la agenda es parte del sistema político local.

- *La Participación Comunitaria.* La colaboración colectiva mejora la gestión pública intercultural, porque permite que las comunidades indígenas establezcan sus necesidades prioritarias, que los bienes y servicios públicos se adapten a la cosmovisión local, que los servi-



cios se guíen por la demanda, que se movilicen los recursos locales y que se implementen eficientes formas de operación y mantenimiento por parte de los usuarios de los servicios públicos.

La interculturalidad se consigue participando en la acción cultural, lo cual implica el estímulo a la expresión y negociación de los intereses locales, la influencia de las comunidades indígenas en las decisiones públicas, y la creación de los escenarios apropiados para su concreción. Supone que las autoridades estén lo más cerca posible de la gente, que la población indígena y mestiza fortalezca sus organizaciones y capacidades propias para protagonizar una participación comunitaria en intensidad. La participación comunitaria es una condición política para la interculturalidad.

- *El Gobierno Municipal.* La interculturalidad requiere interiorizarse en el ámbito de competencias de las autoridades locales, siendo parte sustancial de los programas y políticas municipales, de sus campañas e intervenciones regulares, y del desempeño cotidiano de sus funcionarios ante las comunidades indígenas. Para ello, se coordinará la implementación de las políticas interculturales con las partidas presupuestarias municipales y la disponibilidad de recursos fiscales, argumentando públicamente el contenido y efectos esperados de las políticas interculturales.

En la práctica, asumir la interculturalidad en el gobierno municipal supone la modernización del aparato estatal, pudiendo dar lugar a reformas en su organigrama institucional en función de las decisiones públicas, o arribar a nuevos arreglos institucionales de carácter público-comunitarios para el desarrollo local. De cualquier



forma, volver eficiente la administración municipal para el ejercicio de la interculturalidad es una función política.

¿CÓMO SE RELACIONA LA INTERCULTURALIDAD CON LA POLÍTICA?

El Debate Público Local. La interculturalidad no se logra por decreto, requiere del entendimiento constante de las principales ideas colectivas, compartidas y contrapuestas acerca del Buen Vivir.

El Sistema Político. La interculturalidad forma parte de la política local y da contenido a los eventos electorales, ya que son las fuerzas políticas las que también colocan los temas interculturales en la agenda pública.

La Participación Comunitaria. La colaboración colectiva mejora la gestión pública intercultural, porque permite que las comunidades indígenas establezcan sus necesidades prioritarias, que los bienes y servicios públicos se adapten a la cosmovisión local, que los servicios se guíen por la demanda, que se movilicen los recursos locales y que se implementen eficientes formas de operación y mantenimiento por parte de los usuarios de los servicios públicos.

El Gobierno Municipal. La interculturalidad requiere interiorizarse en el ámbito de competencias de las autoridades locales, siendo parte sustancial de los programas y políticas municipales, de sus campañas e intervenciones regulares, y del desempeño cotidiano de sus funcionarios ante las comunidades indígenas.



12.

PRINCIPIOS DE LAS POLÍTICAS INTERCULTURALES



ABYA
YALA



Los siguientes principios orientan la puesta en marcha de las políticas interculturales, en procura de que la oralidad de los pueblos indígenas, afro y mestizos contribuya a la formulación de las políticas públicas. Los principios son criterios generales que orientan la acción pública y no deben tomarse como recetas para la interculturalidad.

12.1 El principio del valor de la palabra

Las culturas orales profesan la confianza absoluta en el valor de la palabra hablada, lo que se dice se practica, pues la palabra expresa al sujeto y sus intenciones. El principio del valor de la palabra en la esfera pública, deviene en el principal recurso ético de las autoridades gubernamentales ante las culturas orales.

El conocimiento que contiene la oralidad está incorporado en los cuerpos de los sujetos que la proclaman, pues a decir de Sylvia Marcos (2006), se trata de una "filosofía encarnada" de los pueblos indígenas donde la binaridad secular-religión es una imposición externa. En las culturas orales no se puede pensar sin el cuerpo, están interrelacionados el cuerpo y la mente, la materia y el espíritu, la oralidad constantemente ratifica esta condición a través de la reiteración.

El principio del valor de la palabra en las políticas públicas da lugar a la gestión intercultural, porque los contenidos culturales orales llevan imbricadas las formas de intervención. Hay que poner atención a la dimensión metafórica de la narración oral, en tanto revela los secretos profundos de la naturaleza y los acontecimientos sociales siempre acom-



pañados de símbolos polisémicos y multi-vocales, los que devienen necesarios en la acción pública intercultural.

El desafío, dadas sus características de flexibilidad y ambigüedad, es cómo usar los símbolos sin caer en reduccionismos estáticos, inmovilizadores, contrariamente, consignando el valor de la palabra como garantía de la acción pública intercultural.

12.2 El principio de dualidad integradora

Se refiere al fundamento que constituye la creación y manutención del cosmos que está presente en todas las ideas y acciones de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. La dualidad se expresa en la fusión de lo masculino y femenino como principio polar, dinámico, que se encuentra en constante movimiento y cambio dando lugar a la complementariedad entre el entorno social y la naturaleza.

El principio de dualidad integradora permite formular las políticas interculturales para el Buen Vivir relacionadas con los derechos de la naturaleza, porque reconoce la fluidez entre las representaciones naturales y cósmicas, así como el flujo de vida entre las energías humanas, vegetales y animales. En la práctica, el principio de dualidad auspicia políticas de desarrollo local de mayor alcance que las propuestas de desarrollo centradas en el crecimiento económico, sirviendo de orientación para las políticas económicas y de trabajo basadas en el uso, manejo y conservación del tiempo y la naturaleza para la vida.



Además, el principio de dualidad integradora aplicado a las intervenciones municipales que buscan conectar la oralidad con la escritura, funciona como el precepto dia-lógico que impulse el diálogo intercultural como fundamento del conjunto de políticas públicas, pues tiene la virtud de juntar culturas contrapuestas como son la oralidad y la escritura en una relación dia-lógica que enriquezca los conocimientos y procedimientos orales y escritos para la acción pública.

12.3 El principio de equilibrio fluido

Supera los conceptos dicotómicos y dualistas en que se basa el desarrollo local convencional, reconociendo que existen pares duales no opuestos que permean todas las relaciones de la sociedad con las divinidades y las fuerzas de la naturaleza. Es un principio organizador y mantenedor del cosmos y la moral, que se muestra distinto al concepto griego de homeostasis porque es un balance de conjuntos en flujo, donde mantener el equilibrio es concertar los opuestos, no es negar lo opuesto sino avanzar tratando de encontrar el punto de equilibrio fluctuante. El equilibrio integra los opuestos como caliente y frío, noche y día, sol y luna, sagrado y profano, femenino y masculino.

El principio de equilibrio fluido permite formular e implementar las políticas interculturales basadas en el manejo del tiempo y el espacio para el ordenamiento territorial, más allá de los consabidos dispositivos político-administrativos, para recrear los sistemas sociales conectados con los flujos económicos, energéticos y de movilidad para la adecuada prestación de bienes y servicios públicos. El principio de equilibrio fluido



se puede aplicar en el diseño de regiones, micro regiones y localidades desde la perspectiva de complementariedad de los sistemas ecológicos y humanos.

12.4 El principio de corporalidad

Alude a la visión del cuerpo de las culturas orales que es distinta al concepto moderno del cuerpo. En las culturas orales el exterior e interior del cuerpo no están separados por la piel, sino que hay un intercambio permanente y continuo, lo material e inmaterial están relacionados, es una corporalidad abierta a los grandes rumbos del cosmos que se encuentran en correspondencia, por lo que las distintas partes del cuerpo encierran metáforas de imbricación con el universo que constituyen al pensamiento oral (Marcos, 2006).

El principio de corporalidad fundamenta una nueva subjetividad pública con políticas interculturales de diálogo interno-externo que recuperen las cosmovisiones ancestrales, saberes, tecnologías y valores éticos en la satisfacción de las necesidades locales. El principio de corporalidad permite diseñar e implementar políticas interculturales basadas en la inter-seccionalidad de los conocimientos y prácticas de economía, salud, educación, bienestar, recreación, religión y espiritualidad de los pueblos indígenas y no indígenas.



12.5 El principio de sistematizar sin estandarizar

Hace relación a que incorporar la oralidad en las políticas interculturales, supone dar cuenta de los procesos colectivos sin inmovilizar a sus protagonistas, insertándoles en la realidad fluida donde hay que tener presente quién dirige el movimiento y qué es lo que se selecciona para cambiar. Implica que los funcionarios públicos letrados confronten su propia subjetividad alfabetizada, adoptando una actitud de autocrítica para acercarse íntima y respetuosamente a las tradiciones no codificadas en los textos, en las cuales las “tecnologías del recordar colectivo” son distintas a las usuales en las tradiciones alfabéticas (Marcos, 2006).

El principio de sistematizar sin estandarizar en las políticas interculturales, va más allá del respeto a la diversidad cultural y la traducción lingüística. Busca que los contenidos de las políticas interculturales expresen con fidelidad y en las mismas palabras los conocimientos y tecnologías de los pueblos orales, teniendo en cuenta la redundancia como característica de las prácticas orales de conservación, pues los contenidos de la culturas orales normalmente son internalizados por medio de la repetición de determinados temas con fórmulas diversas. La redundancia es un modo de preservación cultural y un dispositivo nemotécnico” de la oralidad que las políticas interculturales deben utilizar.

12.6 El principio de articulación

En las políticas interculturales está relacionado con la aceptación de la heterogeneidad societal, y funciona como la conexión que une los elementos diversos sin fijarlos en un orden clasificatorio y homogéneo, permitiendo organizar las intervenciones públicas de manera flexible al



juntar lo imprevisto y lo imprevisible. El principio de articulación hace de puente entre lo innato y lo adquirido en las culturas locales, entre lo físico y lo biológico, entre la contingencia y la libertad.

El principio de articulación en las políticas interculturales mantiene la discontinuidad necesaria para la pervivencia de lo heterogéneo, no busca la integración en una totalidad sino construir una unión no coercitiva. Los funcionarios gubernamentales no pueden acercarse a la articulación intercultural con rigor cuantitativo, sino como una aproximación que permita apreciar la heterogeneidad cultural lo que demanda sus propios criterios de evaluación.

Distante de un orden de las semejanzas, el principio de articulación postula las políticas interculturales como aproximaciones que no imponen patrones propios, sino adaptaciones o modulaciones acordes a las particularidades locales que exigen prudencia, respeto y mesura para no negar a las culturas indígenas, afroecuatorianos y mestizas.

12. 7 El principio de alteridad

Se refiere al carácter dinámico y relacional de las políticas interculturales, específicamente alude a las relaciones de poder entre las culturas hegemónicas y las culturas indígenas y afroecuatorianos. Da lugar a la práctica pluralista intercultural reconociendo como necesaria la alteridad, de modo que las culturas orales indígenas y afroecuatorianos se muestren en su apertura potencial.



La acción pública intercultural

El principio de alteridad en las políticas interculturales combina la alteridad relativa y absoluta. Mientras la alteridad relativa es finita y señala los límites de una cultura, la alteridad absoluta es infinitud y abre el inmenso horizonte de las posibilidades, despliega a las culturas hacia la alteridad exterior con base en la alteridad interior; creando una porosidad donde la identidad pública tiende a ser transfronteriza, sin que por ello las culturas singulares pierdan nada de su textura original al pasar de un terreno a otro, de una pertenencia a otra. El principio de alteridad aleja a las políticas interculturales de cualquier determinismo, proyectándoles como una trama de diversos elementos que se encuentran y escogen en el horizonte abierto de las posibilidades.



PRINCIPIOS DE LAS POLITICAS INTERCULTURALES

El principio del valor de la palabra. Las culturas orales profesan la confianza absoluta en el valor de la palabra hablada, lo que se dice se practica, pues la palabra expresa al sujeto y sus intenciones.

El principio de dualidad integradora. Se refiere al fundamento que constituye la creación y manutención del cosmos que está presente en todas las ideas y acciones de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

El principio de equilibrio fluido. Es un principio organizador y mantenedor del cosmos y la moral, que se muestra distinto al concepto griego de homeostasis porque es un balance de conjuntos en flujo, donde mantener el equilibrio es concertar los opuestos, no es negar lo opuesto sino avanzar tratando de encontrar el punto de equilibrio fluctuante.

El principio de corporalidad. Permite diseñar e implementar políticas interculturales basadas en la interseccionalidad de los conocimientos y prácticas de economía, salud, educación, bienestar, recreación, religión y espiritualidad de los pueblos indígenas y no indígenas.

El principio de sistematizar sin estandarizar. Supone dar cuenta de los procesos colectivos sin inmovilizar a sus protagonistas, insertándoles en la realidad fluida donde hay que tener presente quién dirige el movimiento y qué es lo que se selecciona para cambiar.

El principio de articulación. En las políticas interculturales está relacionado con la aceptación de la heterogeneidad societal, y funciona como la conexión que une los elementos diversos sin fijarlos en un orden clasificatorio y homogéneo, permitiendo organizar las intervenciones públicas de manera flexible al juntar lo imprevisto y lo imprevisible.

El principio de alteridad. Se refiere al carácter dinámico y relacional de las políticas interculturales, específicamente alude a las relaciones de poder entre las culturas hegemónicas y las culturas indígenas y afroecuatorianos.





ABYA
YALA

13.

LA INTERCULTURALIDAD Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



La acción pública intercultural

La interculturalidad es un proceso político que se basa en el protagonismo de las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos que requiere, entre otros elementos, del diseño e implementación de las políticas públicas. Juntar a los actores sociales con los procedimientos de política pública, conlleva grandes desafíos para los gobiernos locales dada su complejidad, el imperativo de impulsar acciones sostenidas en el largo plazo y la periódica resolución de conflictos.

Las demandas interculturales de los pueblos ancestrales, originarios y orales son de carácter colectivo y comunitario, para que se transformen en asuntos de carácter público tienen que seguir un procedimiento gubernamental que transforma los intereses comunitarios y particulares en intereses públicos, este procedimiento es lo que se denomina como el ciclo de las políticas públicas.

La interculturalidad en el ciclo de las políticas se entiende como una aproximación que combina la actuación de los poderes públicos y el protagonismo de los actores indígenas y afroecuatorianos, con el propósito de generar productos interculturales y gobernar los procedimientos institucionales que los provocan y transforman en resultados interculturales, los que a su vez impactan sobre las culturas indígenas, afroecuatorianas y en la sociedad ecuatoriana en general.

El ciclo de las políticas públicas esta dividido en fases secuenciales, cada una de las cuales están sometida a las influencias de los grupos de presión sobre los recursos disponibles, esto es que habiendo un gran número de problemas interculturales solo pueden ser catalogados como



de interés público y formar parte de las acciones estatales, aquellos problemas que superen la presión sobre los recursos que determina lo que puede ser atendido y en qué proporción. El ciclo de las políticas públicas se muestra en perspectiva dinámica al articular los procedimientos gubernamentales con las actuaciones público-comunitarias y los resultados sociales, implicando alianzas entre los actores y las autoridades, conflictos de poder, reglas institucionales y relaciones con las organizaciones sociales del proceso intercultural.

Cabe señalar que no se trata de impulsar un ciclo de políticas específico para los temas interculturales, sino de impregnar de contenidos interculturales al ciclo general de las políticas públicas, gobernando la obtención de productos de las acciones estatales y relacionándolos con la complejidad de los entornos territoriales donde interactúan actores, organizaciones e instituciones públicas, comunitarias y privadas involucradas en los procesos interculturales.

Las fases del ciclo de políticas públicas varían en los países dependiendo de la complejidad institucional, la normativa jurídica y el papel de los actores sociales. Asimismo, distintos autores diferencian las fases en el ciclo de políticas, por ejemplo según Jones (1970) el ciclo tiene cinco fases: identificación de problemas, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación; para Subirats (1992) el ciclo sigue cuatro fases: identificación de problemas, toma de decisiones, implementación y evaluación; y para Nelly (2003) el ciclo sigue seis fases: identificación de problemas, puesta en agenda, formulación, legislación, implementación y evaluación.



La acción pública intercultural

En el Ecuador se registra una tendencia administrativa a reducir el ciclo de las políticas públicas a cuatro fases: formulación, presupuesto, implementación y evaluación, lo que dada la complejidad de los temas interculturales deviene conveniente. A continuación, se presenta una propuesta, en versión resumida, acerca de cómo condiciona la perspectiva intercultural las fases del ciclo de políticas públicas.

13.1 Fase Uno: Formulación de las Políticas Interculturales

Las políticas públicas interculturales municipales solo pueden ser consecuencia de la voluntad gubernamental de los autoridades y organizaciones locales para montar procesos territoriales interculturales, estableciendo los dilemas que impiden o estimulan su consecución como pueden ser la persistencia del racismo, la exclusión a indígenas y afroecuatorianos del crecimiento económico, la educación, la salud, el dominio de la naturaleza, el desconocimiento de la existencia de sistemas económicos por fuera de la economía formal de mercado, la existencia de identidades colectivas transfronterizas, etc..

La primera fase del ciclo corresponde a la formulación de las políticas interculturales que incluye cuatro pasos: a) identificar los problemas interculturales y sus posibles soluciones, b) la puesta en la agenda gubernamental como prioridad de la intervención pública intercultural, c) la elección de opciones, y d) el diseño técnico de las políticas interculturales en función de los resultados esperados.



**a) Identificación
de los
Problemas
Interculturales**

La solución a los problemas interculturales o la creación de marcos de acción societal para promover la interculturalidad, suponen elegir entre las opciones y alternativas variadas, como numerosos son los aspectos relacionados con la acción pública intercultural, o como las extensas cadenas y nudos causales que explican los problemas interculturales y sus posibles soluciones. En los temas interculturales no caben las conexiones mecánicas de causa-problema-solución, porque a más de que no se adaptan a la condiciones de los procedimientos administrativos, es pretender que la simple lógica racional fundamente las acciones públicas sin ninguna consideración de su condición factual, esto es que se puedan poner en práctica.

El punto de partida es que los problemas públicos o los temas interculturales existen cuando son formulados como tales, cuando los grupos indígenas o afroecuatorianos, los analistas, los políticos o los gobernantes los definen como problemas o temas interculturales. En este sentido, son artificios didácticos creados por las decisiones voluntarias de resolverlos, puesto que no tienen vida propia independiente de los pueblos, organizaciones, grupos o autoridades que los formulan.

Desde la perspectiva de lo público formular un problema intercultural significa engancharlo con posibles soluciones, enunciarlo a partir de las posibilidades de resolución o de la voluntad gubernamental de encontrarle arreglo, por lo que no es suficiente la argumentación lógica sino sobre todo su posibilidad fáctica.



La acción pública intercultural

Siguiendo la clasificación de Meny y Thoenig (1992), los problemas públicos pueden formularse como situaciones o situaciones desiguales que requieren solución a partir de las causas que los provocan; los problemas públicos también pueden formularse como discrepancias entre una situación actual de otra situación definida como ideal, donde la solución es un puente entre lo real y lo ideal; y los problemas públicos pueden formularse como oportunidades.

Creemos que la tercera manera de formulación de los problemas públicos es más apropiada al ámbito intercultural, aunque no se descarta que puedan formularse los problemas interculturales como situaciones o discrepancias. Plantear los problemas interculturales como oportunidades cuando existen posibilidades de solución, es reconocer el contexto político y los posibles desenlaces que se abren con las relaciones de poder, los recursos y los intereses colectivos en cada momento; no solo para encontrar las soluciones definitivas, sino para promover posibilidades de acción colectiva que se ajuste a las circunstancias y limitaciones en cada escenario local.

Plantear los problemas interculturales como oportunidades provoca el dinamismo municipal, muestra la capacidad del gobierno local para adaptarse según sus posibilidades sin bloquearse ante la complejidad y sobre todo sin inmovilizar a las organizaciones, pueblos indígenas y afroecuatorianos protagonistas de los procesos interculturales.

Durante la formulación de los problemas interculturales hay que prever las implicaciones presupuestarias, por lo que es esencial que el



poder público del municipio asuma con total convicción la necesidad de descentralizar la administración, dividiendo el territorio cantonal en micro-regiones o zonas de diversidad cultural como forma de organizar espacialmente la dinámica de movilización socio comunitaria, y de identificar las demandas interculturales con la respectiva programación de acciones.

Los siguientes aspectos deben considerarse en la formulación de los problemas interculturales como oportunidades, recurriendo a técnicas de Investigación Acción Participación o de Revitalización Cultural.

- Detección de los síntomas fácticos con los que se manifiestan los problemas interculturales, activando la demanda intercultural de intervención del gobierno local, para lo cual las organizaciones comunitarias y sus representantes realizan reuniones y asambleas en sus comunidades cuyas proposiciones deben constar en el plan de inversión municipal del año siguiente. Tales sugerencias son presentadas en asambleas y pasan a formar parte de la programación en las micro regiones o zonas de diversidad cultural.
- La población también participará en la identificación de problemas y formulación de propuestas por medio de las Plenarias Temáticas que reúnen a representantes de las políticas sectoriales (salud natural, educación, niñez y adolescencia, justicia indígena, economía solidaria, etc.). La creación de los espacios de proposición temática dependerá de las demandas interculturales en los cantones, y permitirán establecer acuerdos y delimitar la demanda intercultural.



La acción pública intercultural

ral entre los actores colectivos indígenas, afroecuatorianos y mestizos interesados.

- Con base en el conocimiento contextual del territorio de los problemas y las demandas interculturales, las comunidades indígenas y afroecuatorianas negociarán y elaborarán las propuestas de solución-acción intercultural.

b) *La Agenda Intercultural*

Una vez formulados los problemas interculturales como oportunidades/demandas de acción pública, el siguiente paso es transformarlos en temas de intervención de los poderes públicos o del gobierno local, haciéndolos formar parte de la agenda pública de desarrollo local como fundamento del Plan de Desarrollo Cantonal, del Plan de Ordenamiento Territorial o de cualquier instrumento de política pública que aplique el gobierno municipal.

Cabe considerar que algunos temas interculturales solo se vuelven problemas públicos cuando provocan crisis o alcanzan cierta notoriedad, por lo que aunque sean importantes y relevantes para las poblaciones locales, eso no es garantía de que sean parte de la agenda pública. Se requiere la intervención de los actores que tienen capacidad de traducir las demandas interculturales en problemas públicos como son los medios de comunicación, las autoridades, los movimientos sociales y los grupos de presión.



Volver una demanda intercultural en problema público es consecuencia de la combinación de múltiples factores, entre los cuales están la cantidad de personas afectadas, el nivel de organización y movilización de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, el grado de asociación o conflicto entre sus intereses, y la capacidad de participación o presión a las autoridades locales.

Según Subirats (1992) y aplicando su argumento al campo intercultural, la manera de formular los problemas interculturales también condiciona el carácter de la agenda y los posibles roles gubernamentales. Si se formulan los problemas como simples necesidades el comportamiento gubernamental podría impulsar políticas interculturales reactivas, siempre de corto plazo; si se formulan como discrepancias entre situaciones, el comportamiento gubernamental podría dar lugar a políticas anticipativas de mediano plazo; y si se formulan como oportunidades el comportamiento gubernamental se orientaría hacia las políticas estratégicas de largo plazo.

En cualquier caso, la agenda intercultural es un elemento importante porque establece las prioridades de intervención gubernamental, muestra concretamente la percepción pública de los problemas interculturales y jerarquiza los temas, problemas y demandas interculturales que pueden resolverse respecto de aquellas que no tiene prioridad. La agenda intercultural es otro espacio de relaciones de poder político susceptible a las influencias de los actores hegemónicos, por lo que debe elaborarse con la más amplia participación de los pueblos indígenas y afroecuatorianos de la localidad.



La acción pública intercultural

Respaldados en las técnicas de Planificación Estratégica Situacional, se sugiere que para la elaboración dinámica de la Agenda Intercultural se consideren los siguientes tres aspectos:

- Medir el apoyo colectivo que desatan las demandas interculturales, contrastando el diagnóstico local con la apreciación situacional que recoge las cosmovisiones indígenas y afroecuatorianas.
- Ponderar la significación social de las demandas interculturales, combinando el cálculo técnico con las apuestas a varios escenarios que anticipen la incertidumbre y las sorpresas.
- Examinar la factibilidad de las posibles soluciones e intervenciones interculturales, ajustando la consulta política con el análisis estratégico.

c) ¿Cómo se eligen las opciones?

La elección de opciones en las políticas interculturales está directamente relacionada con la toma de decisiones públicas, cuestión que es crucial porque incide en la calidad de las relaciones entre las organizaciones, grupos y pueblos indígenas, afroecuatorianos, mestizos y los gobiernos locales. En el ámbito de la acción pública intercultural es relevante precisar qué se decide y cómo se decide.

Respecto al objeto de las decisiones, alude a los bienes y servicios interculturales que proveen los gobiernos y que afectan la vida de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, condicionando, al mismo tiempo, la calidad de la gestión intercultural porque según el magnitud, repercusión y carácter de las decisiones se configura una administración pública de



gobernanza o reguladora, técnica o burocratizada, adiposa y cara o pequeña y disminuida.

La toma de decisiones no solo fija la extensión de la agenda de intervenciones, sino que establece la cobertura y el alcance de las actuaciones gubernamentales, con lo cual se definen las prioridades de gestión de la administración pública y se delimita las posibilidades público-comunitarias de prestación de determinados bienes y servicios interculturales.

Respecto de cómo se decide, las políticas interculturales se inclinan hacia la “perspectiva incremental”, que hace referencia a la acción pública en un entorno político, donde la toma de decisiones se mueve en situaciones de conflicto. Es una modalidad pragmática de toma de decisiones que aprovecha las oportunidades para ir acumulando decisiones, ganado experiencia en la comparación constante de las escasas alternativas del momento; por ejemplo, no se trata de plantear una política intercultural para el municipio, sino de ir haciendo en la práctica la política intercultural desde el municipio y la sociedad, en función de las oportunidades que se presentan y de la experiencia ganada.

La perspectiva incremental aplicada a la toma de decisiones en las políticas interculturales, no renuncia a la opción de alternativas posibles en un momento dado, sino que incluye elementos de negociación y pactos con los actores públicos, comunitarios y privados movilizados en los procesos interculturales, buscando superar el inmediatismo coyuntural, al configurar estrategias que vayan más allá de la intervención puntual en dirección a objetivos interculturales de mediano y largo plazo.



d) *El Diseño
de las Políticas
Interculturales*

Formulados los problemas interculturales y puestos en la agenda pública se requiere dar el siguiente paso: el diseño de las políticas interculturales que nos acerca a las soluciones. Al respecto, Kelly (2003) señala que la realidad es rica en evidencias de que los problemas no se solucionan solo porque los gobiernos proponen nuevas políticas, pues los problemas enfrentan una complejidad de factores que deben considerarse en su diseño.

El diseño de las políticas interculturales, como toda política pública, del punto de vista metodológico es un procedimiento reiterativo que combina distintos enfoques, técnicas y herramientas para afinar las soluciones, buscando las mejores alternativas y desechando aquellas que no aseguran los resultados o que se probó que no son adecuadas. El diseño de políticas interculturales, por su naturaleza, es un proceso de experimentación colectivo que implica la deliberación pública acerca de cuáles acciones realmente darán resultados satisfactorios acordes con las expectativas locales.

Ordinariamente, el diseño de las políticas interculturales requiere encajar las demandas y soluciones en el formato técnico que incluye los fundamentos, orientaciones estratégicas, objetivos, metas, actividades, recursos, modalidades de gestión, resultados e indicadores de seguimiento y evaluación. La experiencia aconseja que en el diseño de las políticas interculturales no conviene apresurarse adoptando soluciones o intervenciones, sin antes haber considerado otras opciones y ponderado sus posibles impactos en el mediano y largo plazo.



Identificados los problemas y puestos en la agenda, las políticas interculturales pasan al “diseño final” por parte de los expertos que suelen proponer soluciones con base en criterios de racionalidad, limitados por los recursos disponibles y trazados según las especificaciones y estándares gubernamentales; son los “tecnócratas” de la burocracia municipal o gubernamental que tienden a sugerir a las autoridades las mejores políticas públicas.

Los tecnócratas en nombre de reducir la complejidad social para la implementación de las políticas públicas, tienden a comprimir los contenidos de las demandas interculturales, sobre todo aquellas formuladas desde las culturas orales con lo que grandes esfuerzos de concertación y deliberación pública corren el riesgo de sustraerse a formulismos de la administración pública.

En la práctica, las fuentes y los vectores para el diseño de las políticas interculturales son múltiples, entre ellos las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas suelen proponer sus proyectos como políticas para los gobiernos locales, por lo que más allá de la contingencia de que se les atribuyan corporativamente el monopolio de la representación social y de que manejen jerárquicamente los intereses colectivos, son actores locales con capacidad de sugerir las soluciones interculturales.

En el ámbito intercultural, el diseño de las políticas públicas no puede quedar encapsulado en la responsabilidad de los tecnócratas, requiere de una dinámica y ágil relación de las autoridades y funciona-



La acción pública intercultural

rios gubernamentales con los actores de los procesos interculturales, para lo cual es conveniente adoptar el enfoque de análisis de redes para el desarrollo local.

Durante el diseño de las políticas interculturales se sugiere considerar los siguientes aspectos del enfoque de redes:

- Conectar el diseño de las políticas interculturales con las relaciones entre los actores locales como una red público-comunitaria para la acción intercultural, destacando la posición de cada actor en el conjunto de la red, lo que permitirá que durante la implementación de las soluciones se enfatice en las competencias antes que en las instituciones.
- El diseño en red de las soluciones es la mejor fuente de certidumbre sobre la eficacia acerca de que se cumplirán los objetivos de las políticas interculturales.
- El comportamiento de los grupos e individuos, sus normas y valores, operan dentro de oportunidades y restricciones dadas por la estructura de relaciones en red, lo que asegura que se beneficiaran las personas idóneas con costos sociales y políticos equitativos, aspecto clave en el diseño de políticas.
- En el diseño se considerará que el eje de las intervenciones no son los individuos ni los grupos, sino las relaciones y las redes de relaciones, por lo que las soluciones interculturales al operar como redes de relaciones interculturales más que como conjunto de individuos y organizaciones, privilegian la acción colectiva.



13.2 Fase Dos: El Presupuesto Intercultural Participativo

Una vez formulados los problemas y demandas, luego incorporados en la agenda pública y diseñadas técnicamente las soluciones, se abre la puerta a la segunda fase del ciclo de políticas: el Presupuesto Intercultural Participativo (PIP). Con el propósito de asegurar la factibilidad de las políticas interculturales, hay que entrar al núcleo de la gestión pública asegurando la disponibilidad de los recursos fiscales, pues no es suficiente que la normativa constitucional ratificada por la leyes orgánicas manden que el presupuesto público esté sujeto a los planes, sino que hay que ir directamente al ejercicio del presupuesto participativo como condición de las políticas interculturales.

Cuando se habla de Presupuesto Intercultural Participativo (PIP), se está aludiendo a la fase del ciclo de políticas que despliega la gestión intercultural del poder público. Tiene como supuesto que la elaboración y ejecución del presupuesto y de sus prioridades permite que las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, con base en la agenda intercultural y el diseño técnico de las políticas interculturales, tomen las decisiones sobre cuánto, qué, cuándo y dónde serán realizadas las inversiones públicas.

La fase de Presupuesto Intercultural Participativo estimula la participación directa de hombres y mujeres en la programación, fiscalización y deliberación de los gastos e inversiones públicas en el territorio. Complementa la iniciativa de formulación de las políticas interculturales con otra faceta del ejercicio de la democracia directa y la ampliación del control social sobre las políticas del gobierno municipal: el mandato ciudadano sobre el presupuesto público.



La acción pública intercultural

La segunda fase del ciclo que corresponde a la implementación del Presupuesto Intercultural Participativo incluye cuatro pasos: a) el procedimiento del período presupuestario, b) el funcionamiento del presupuesto, c) los resultados esperados de la inversión pública, y d) el entorno necesario para la implementación del Presupuesto Intercultural Participativo.

a) El período presupuestario

El gobierno municipal debe tener sus finanzas organizadas y planificadas adecuadamente. Todo lo que puede ser recaudado y gastado está definido por la Constitución ecuatoriana y las leyes específicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, por tanto, los ingresos y egresos constituyen parte del Presupuesto Público y están sometidos a un proceso de programación que denominamos el período presupuestario y comprende las siguientes partes:

- La elaboración del Presupuesto Plurianual, relativo a los cuatro años del gobierno municipal, donde se establecen las directrices, objetivos y metas para el conjunto de los gastos de la administración municipal, en el que tienen que estar consignados los temas interculturales.
- La elaboración de las directrices presupuestarias en las que deben constar las metas y prioridades específicas en el ámbito intercultural para el año siguiente de la gestión municipal, teniendo como referencia el Presupuesto Plurianual.



- La elaboración del presupuesto anual donde debe constar el detalle de las políticas tributarias, de los gastos de personal y salarial, así como la programación del conjunto de inversiones entre las que deben destacarse las dirigidas a las políticas interculturales.

***b) Funcionamiento
del presupuesto
intercultural
participativo***

Operativamente la implementación del PIP sigue los siguientes procedimientos:

- Participación comunitaria. Como continuación de la fase de Formulación de políticas, la población indígena, afroecuatoriana y mestiza interviene de forma directa a través de los representantes electos (delegados) para los momentos específicos de elaboración, acompañamiento y monitoreo del presupuesto intercultural participativo del gobierno local.
- Elaboración del presupuesto. Es el momento en que el Alcalde desarrolla en conjunto con los representantes de las comunidades indígenas y afroecuatorianas, la previsión de los ingresos y gastos de acuerdo con la agenda y las políticas interculturales diseñadas. Después, el documento o proyecto de ordenanza sigue para la aprobación en el Consejo Municipal de Planificación.
- Acompañamiento a la ejecución del presupuesto. Es cuando las instancias de coordinación hacen el seguimiento a las intervenciones gubernamentales, de cara a las demandas interculturales consignadas en la agenda local. Cuando las acciones son implementa-



La acción pública intercultural

das en la comunidad se podrían realizar acompañamientos directos, en algunos casos la propia organización comunitaria también ejecutaría las acciones. También habría otras modalidades de acompañamiento con encuentros, audiencias o veedurías entre las autoridades municipales y los representantes de las comunidades.

- Monitoreo. Corresponde al momento de fiscalización que corre paralelo a las intervenciones, y no obedece a un periodo específico; o sea, ocurre todo el tiempo y su calidad depende mucho del grado de organización de la comunidad. Es el momento de confrontar lo programado con lo invertido en términos presupuestarios.

Los actores locales y agentes externos pueden realizar también el monitoreo de las acciones interculturales, contribuyendo a confrontar los datos oficiales con el debate sobre cuáles estrategias están siendo fortalecidas y qué impacto social se está logrando con la inversión pública local. Este tipo de monitoreo constituye también un momento de capacitación y aprendizaje para el gobierno municipal y las organizaciones indígenas y afroecuatorianas.

c) *Resultados esperados con el PIP*

En sociedades locales de poca experiencia democrática y con fuertes tendencias mono culturales, la sola iniciativa de implementar el ciclo de las políticas públicas concretizando el PIP, provocan por sí mismo un resultado relevante: el establecimiento de un espacio de diálogo



sobre la gestión intercultural entre gobernantes y gobernados. A partir de ahí, se pueden inferir otras referencias de posibles resultados esperados:

- La institucionalización de los procedimientos para las políticas interculturales, basados en las demandas interculturales y las soluciones relacionales, como mecanismo público que posibilita a los pueblos indígenas y afroecuatorianos decidir y beneficiarse sobre las orientaciones de la inversión pública.
- La facilitación de canales públicos de acceso a los recursos fiscales diferentes a los modelos burocratizantes o personalistas, que establecen mejor la diferenciación entre esfera pública y esfera comunitaria en el ámbito del Estado, lo que contribuye a una mayor racionalidad administrativa en el uso y presentación de las cuentas de los recursos fiscales disponibles.
- El incremento del control social de las autoridades y la mayor responsabilización público-comunitaria sobre el territorio, instaurando un sentido de complementariedad y transparencia entre gobierno y sociedad. De ahí se podría estructurar un nuevo patrón de interacción intercultural Estado/Sociedad a partir de superar obstáculos e implementar alternativas compartidas.
- La mejor comprensión pública de los problemas interculturales que conciernen a todos los habitantes del cantón, fortaleciendo la identidad comunitaria y el sentido ciudadano.



La acción pública intercultural**d) Entorno necesario del PIP**

Con base en la experiencia, es indispensable considerar que para la implementación del Presupuesto Intercultural Participativo se requieren los siguientes cuatro elementos:

- La existencia de organizaciones comunitarias autónomas, movilizadas, con capacidad técnica propositiva en los ámbitos temáticos del desarrollo local y en el ámbito financiero público de la localidad.
- La disposición de la administración pública local comprometida con los ideales de ampliación de la esfera pública-comunitaria para asumir los procesos interculturales.
- La determinación política del Ejecutivo Municipal para abrir y poner a disposición leyes, documentos e informaciones sobre las finanzas públicas locales.
- Constitución de un equipo de gobierno dispuesto a enseñar y aprender con la población y sus organizaciones cómo construir políticas interculturales a partir de las demandas locales y los recursos existentes.

**13.3 Fase Tres:
Implementación
de las Políticas
Interculturales**

La Fase de de Implementación o denominada también de Gestión Pública Intercultural, corresponde al lapso en el que se ponen en marcha las políticas interculturales a través de la instrumentalización de la agenda local y del cumplimiento del período presupuestario. La implementación de las políticas interculturales incluye tanto su ejecución téc-



nica cumpliendo las actividades programadas y usando los recursos asignados para el logro de las metas estipuladas, como el ejercicio de la dirección o gerencia social que permiten el control de las intervenciones hacia la consecución de los resultados esperados.

La definición de Meny y Thoenig, citada por Brugué Torruella (1995), es clara sobre la fase de implementación al señalar que comprende el período en el que una “política pública genera actos y efectos, con base en un marco normativo de intenciones, textos”, nosotros incluimos: y acuerdos orales. Ello significa que la implementación de las políticas interculturales no se reduce a la producción de bienes y servicios, sino que se amplía hacia el esfuerzo público-comunitario de transformar la agenda intercultural en productos, efectos e impactos tangibles e intangibles que satisfagan las expectativas materiales y espirituales de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas de la localidad.

Por tanto, la implementación de las políticas interculturales no se agota con instrumentalizar las actividades, sino que abarca el constante ejercicio prospectivo de los propósitos colectivos y los deseos de transformación para pasar de situaciones mono-culturales a nuevos escenarios interculturales de desarrollo local. La implementación de políticas o la gestión intercultural se distancia de la mecánica ejecución de actividades, adentrándose en el complejo ámbito de la multi-causalidad donde las intervenciones públicas juntan lo imprevisto con lo imprevisible, combinan lo innato con lo adquirido, inter-seccionan lo físico y lo biológico, desplazándose frecuentemente entre la contingencia y la libertad.



La acción pública intercultural

Como se advertirá, la implementación de las políticas interculturales no depende únicamente de los procedimientos jerárquicos con que se ejecutan las actividades, eso no garantiza la consecución de los fines acordados, sino que está entrañablemente imbricada con la política y las influencias sobre los recursos públicos. Nuevamente, en la Fase de implementación surgen las tensiones entre los actores con capacidad de influencia y acceso a la administración gubernamental, que pueden distorsionar la trayectoria de las intervenciones hacia los objetivos acordados.

La implementación de las políticas interculturales requiere precisiones y alertas constantes en la mecánicas de gestión, asegurando que su actuación provoque los impactos buscados colectivamente, evitando que la hegemonía de la racionalidad letrada sobre los acuerdos de las culturas orales, o que los intereses particulares afecten a los intereses comunitarios.

En la implementación de las políticas interculturales hay que considerar dos situaciones recurrentes: a) los problemas de agencia, y b) la perspectiva de abajo hacia arriba.

a) Los problemas de agencia

Debido al carácter innovador de las políticas interculturales que se implementan en marcos gubernamentales signados por la inexperiencia, la escasa profesionalización del servicio público y la inercia burocrática debido a las frecuentes interferencias clientelares, es común que su



implementación encuentre dificultades cuando quienes tienen la responsabilidad de su ejecución no están de acuerdo con las políticas.

Aunque a los funcionarios públicos no les corresponde estar de acuerdo o no con los contenidos de las políticas interculturales, pues estas se fundamentan en las negociaciones entre las autoridades y las poblaciones indígenas y afroecuatorianas, en la práctica los funcionarios tienen sus propias formas de impedir y boicotear las políticas interculturales que por distintas razones e intereses particulares las consideren impropias o inadecuadas.

De acuerdo con Kelly (2003), se dice que hay un problema de *agencia* cuando surgen divergencias entre los objetivos planteados por las políticas interculturales y las acciones de los encargados de su implementación; la tensión se manifiesta en que por un lado está la autoridad que ordena un propósito y establece el procedimiento para lograrlo, denominado *principal*; y por otro lado, están las personas o equipos encargados de llevar a cabo las instrucciones o *agente* que distorsionan la orden y el procedimiento.

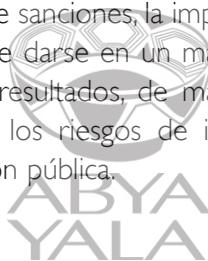
La tensión afecta a la disfunción del sistema público-comunitario, contrae la capacidad de intervención gubernamental y provoca malestar en la población que se siente perjudicada, lo que resta credibilidad a las autoridades locales.

Para reducir los problemas de agencia durante la implementación de las políticas públicas, se sugiere considerar los siguientes factores:



La acción pública intercultural

- Asegurar que la implementación sea eficaz organizando las políticas interculturales “de modo que sean a prueba de sabotaje”, para lo cual hay que sincronizarlas con las condiciones institucionales de los equipos ejecutores.
- Programar la implementación de las políticas interculturales de manera gradual, de modo que se muestren realistas y factibles respecto a las capacidades administrativas de los funcionarios responsables de su puesta en marcha, difícilmente se podrán implementar si están distantes de la comprensión, destrezas técnicas y experticias de los funcionarios gubernamentales.
- Antes que sanciones, la implementación de las políticas interculturales debe darse en un marco de incentivos al cumplimiento de metas y resultados, de manera que eliminen las distorsiones y reduzcan los riesgos de incumplimiento de las funciones o la corrupción pública.



b) La perspectiva de abajo hacia arriba

La implementación de las políticas interculturales no compagina fácilmente con los esquemas lineales y unidireccionales de causa-efecto, ni con la creencia de que hay maquinarias burocráticas neutras capaces de ejecutar las órdenes de las autoridades, menos aún los mandatos ciudadanos cuando han sido formulados por culturas orales indígenas y afroecuatorianas. En la implementación cabe considerar que la gestión intercultural está atravesada por influencias políticas, conflictos de poder, tensiones raciales, sexistas y cargadas de complejas exclusiones estructurales. Confiar en una implementación de las políticas interculturales centrada en el simple cumplimiento de los objetivos, a más de ineficiente, es



ingenua, puesto que no considera la intensa conflictividad subyacente en los procesos interculturales.

La implementación de las políticas interculturales tiene que hacerse lo más cerca posible a las comunidades afectadas y con los actores protagonistas, por lo que un enfoque más afín con la factibilidad de las políticas interculturales es la denominada “perspectiva de abajo hacia arriba”, que en esencia significa partir de las situaciones concretas para gradualmente llegar a las decisiones, de manera que las acciones de los funcionarios públicos están fuertemente condicionadas por los factores externos, particularmente por los actores interculturales que aseguran la viabilidad de los cursos de acción elegibles.

La perspectiva de abajo hacia arriba permite gobernar la intensidad en la implementación de las políticas interculturales, modulando las acciones gubernamentales y las reacciones comunitarias que estas provocan, las que inevitablemente repercuten positiva o negativamente en los contenidos de las políticas interculturales, al punto incluso de redefinirlas, por lo que la implementación también las acaba de modelar; volviéndoles cambiantes, precisamente porque depende de la presencia de los diferentes actores y de las continuas interferencias del entorno.

Se trata de una perspectiva realista para la implementación de las políticas interculturales, con vocación para acoplarse tanto al efectivo desempeño de la administración pública, como a la cercanía de los actores locales en la que se recomienda considerar los siguientes aspectos:

- Asumir la implementación como un proceso de constante redefinición de objetivos y de reinterpretación de resultados, recono-



ciendo que las políticas interculturales se pueden reformular con base en el aprendizaje de la propia experiencia de implementación, extrayendo las mejores lecciones de utilidad pública.

- Reducir al mínimo las ambigüedades, voluntarias o involuntarias, porque su presencia refuerza el papel de los equipos ejecutores y realza su interferencia política, ampliando el riesgo de distorsión en la ejecución o los problemas de agencia.
- El hecho de que por razones de oportunidad política las autoridades locales no enuncien sus intenciones reales, evidencia que en la implementación de las políticas interculturales es igualmente importante la construcción del escenario, como la resolución de los problemas mediante la efectiva implementación.
- Bajar los costos de negociación y los costos de información, aclarando públicamente y al máximo nivel posible los intereses interculturales en juego, con base en el consenso de las comunidades indígenas y afroecuatorianas; al igual que asegurando que los resultados de las acciones sean fácilmente previsible, que no haya consecuencias indeseables y flexibilidad en la implementación de los objetivos.

13.4 Fase Cuatro: La Evaluación Intercultural

El ciclo de las políticas interculturales es de carácter espiral, continuo y ascendente. Los pueblos indígenas y afroecuatorianos van poco a poco pasando de situaciones mono-culturales a escenarios interculturales, superando viejos problemas y enfrentando nuevos problemas.



Recuérdese que la decisión de implementar una política intercultural es una apuesta abierta a las posibilidades, a la elección de los mejores cursos de acción probables, ya que una vez reconocidos los problemas se diseñan las soluciones y se las implementa por medio de organizaciones burocráticas que no siempre cumplen con los propósitos encomendados, ante lo cual la ciudadanía expresa su inconformidad.

Ahí es cuando se arriba a la Cuarta Fase del ciclo con la Evaluación de las políticas interculturales, fase que al mismo tiempo es el último momento del ciclo pero también el comienzo de un nuevo ciclo, porque de la evaluación puede surgir una nueva agenda de políticas interculturales.

En síntesis, la evaluación de las políticas interculturales consiste en la identificación y medición de los efectos específicos de la acción pública intercultural, pero dado que se realiza en un marco gubernamental con múltiples intervenciones públicas, tiende a involucrar una creciente cantidad de actividades entrecruzadas que afectan la vida de las comunidades indígenas, afroecuatorianas y mestizas. Medir los efectos de la acción pública no es fácil debido a que las políticas interculturales están influidas por la intersección de plurales trayectorias sociales, económicas y políticas, por las interferencias en su implementación y los problemas de agencia, y por la secular dificultad metodológica que acarrea la evaluación pública.

Parte de la complejidad metodológica en la evaluación de las políticas interculturales, es que directamente involucra a múltiples audiencias,



pues los ciudadanos comunes evalúan a constantemente las acciones de los gobernantes emitiendo opiniones, las organizaciones y comunidades indígenas y afroecuatorianas también evalúan oralmente los eventos y resultados de las políticas interculturales, lo propio hacen las instituciones y autoridades. En esencia, la evaluación no es más que los juicios sobre los valores o los hechos acaecidos.

*a) La evaluación
como actividad
política*

Desde la teoría, la evaluación propone distintos enfoques. El descriptivo que cataloga los efectos de las intervenciones, el comparativo que explica cómo se consiguieron los objetivos contrastando las diferencias entre la meta conseguida y la meta propuesta, el normativo que sitúa al evaluador afuera de la intervención para introducir juicios político-normativos, y el experimental que pretende descubrir las relaciones de causalidad entre la política y sus efectos.

Con base en estos conceptos Meny y Thoening (1992) diferencian los cuatro modelos de evaluación de las políticas públicas: la evaluación como el estudio de los efectos, la evaluación como el juicio sobre los objetivos, la evaluación como experimentación, y la evaluación como actividad política. Debido a las características de los actores de los procesos interculturales, consideramos que la evaluación como actividad política deviene más afín con las políticas interculturales, porque en realidad es una forma de evaluación intercultural.



Este tipo de evaluación abandona la pretensión de aplicabilidad para centrarse en la dimensión fáctica con que se manifiestan los resultados e impactos interculturales a las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y mestizas. Se enfoca en la dinámica sistémica de la acción pública intercultural, preguntándose ¿Cómo se construyen las opiniones o juicios acerca de lo intercultural? ¿Quiénes opinan, en qué condiciones y sobre cuáles actos interculturales? ¿Quién juzga a la política intercultural y mediante cuáles procesos? ¿Desde dónde se juzga a las acciones interculturales?

Las respuestas forman parte del diálogo intercultural, ya que las distintas organizaciones, grupos y pueblos indígenas, afroecuatorianos y mestizos perciben con sus propias cosmovisiones y espiritualidades el entorno, extrayendo información para interpretar las intervenciones públicas. Es una evaluación donde los marcos cognitivos orales y corporales filtran los hechos interculturales, juzgando según las maneras fácticas con que se manifiestan los impactos de las intervenciones públicas.

Paradójicamente, pese a la importancia de la evaluación, en el país al igual que en América Latina hay un déficit en la evaluación de las políticas públicas, pues no se le confiere importancia a la evaluación sistemática de los impactos de las políticas públicas, lo que dificulta el conocimiento de los avances, aciertos y errores en la implementación de las políticas públicas. Todos los autores coinciden en señalar que para que la evaluación sea una fase fructífera del ciclo de las políticas interculturales al menos se deben considerar las siguientes tres condiciones:



La acción pública intercultural

- La evaluación debe ser incorporada como parte integral de las políticas interculturales desde su diseño inicial, advirtiendo la conveniencia de fijar objetivos explícitos y medibles, con lo que las exigencias de la evaluación ayudan a que las políticas interculturales tengan claridad en cuanto a sus metas concretas.
- La evaluación siempre es mejor que sea realizada por un ente independiente del ejecutor; pues la auto-evaluación aunque es importante resulta insuficiente sobre todo en condiciones de incentivos, y la contraloría también necesaria deviene limitada porque se reduce a fiscalizar los recursos públicos y no a medir los impactos de las intervenciones públicas.
- La evaluación pública hace referencia a la transparencia de cara a los ciudadanos y las comunidades indígenas, afroecuatorianas y mestizas, proveyendo canales de acceso a aquella información clave sobre las políticas interculturales, cuestión que es fundamental para el proceso intercultural.



LA INTERCULTURALIDAD Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fase Uno: Formulación de las Políticas Interculturales

Identificación de los Problemas Interculturales

La Agenda Intercultural

¿Cómo se eligen las opciones?

El Diseño de las Políticas Interculturales

Fase Dos: El Presupuesto Intercultural Participativo

El período presupuestario

Funcionamiento del presupuesto intercultural participativo

Resultados esperados con el PIP

Entorno necesario del PIP

Fase Tres: Implementación de las Políticas Interculturales

Los problemas de agencia

La perspectiva de abajo hacia arriba

Fase Cuatro: La Evaluación Intercultural

La evaluación como actividad política





ABYA
YALA

14.

ALGUNAS CUESTIONES PRÁCTICAS



La acción pública intercultural

Para cerrar el conjunto de proposiciones organizadas en esta Pauta para la acción pública intercultural, y basados en la experiencia ganada en los procesos de desarrollo local participativo implementados en los últimos años en varios cantones indígenas del país, se recomienda tener en cuenta las siguientes cuestiones prácticas.

Las políticas interculturales requieren asumirse como parte constitutiva del proceso histórico del movimiento indígena ecuatoriano, en el que prevalece una trayectoria central que va desde lo comunitario a lo público con la intersección de dinámicas asociativas que desembocan en el gobierno municipal, desde el cual se articulan con las prefecturas y juntas parroquiales, y se proyectan hacia las circunscripciones territoriales pluriculturales como finalidad de los procesos interculturales.

La forma como los municipios indígenas se organizan para coordinar las políticas interculturales, es determinante para su efectividad. Si el órgano coordinador está localizado cerca del Alcalde tendrá más fuerza, pero si queda relegada a una comisión formada dentro de la Dirección de Planificación o Desarrollo Social, por ejemplo, los resultados sociales y políticos tendrán menos fuerza y las políticas interculturales perderán importancia en el gobierno local.

No se olvide que todavía son comunes los problemas con los Concejales, ya que ellos ven en el protagonismo de los delegados o representantes comunitarios una suerte de “sustitución” de sus funciones, resistiéndose a aceptar la participación directa de indígenas y afroecuatorianos en las políticas interculturales.



Aún persiste fuertemente el corporativismo de las comunidades en relación a las demandas interculturales, pues la visión de los problemas y alternativas de solución se limita al lugar de vida y trabajo, es predominantemente localista, lo que limita pensar en una escala mayor hacia las circunscripciones territoriales o las regiones como estrategia para la mejoría de las condiciones colectivas de vivienda, economía, salud, educación, bienestar, movilidad, recreación y acceso a los bienes y equipamientos colectivos.

Pese a las intenciones de las primeras autoridades, la postura de las dependencias del gobierno municipal todavía será de poca transparencia y efectividad ante las demandas interculturales elegidas por las comunidades y, consecuentemente, sobre las cifras oficiales en el desempeño del presupuesto público. Eso tiene que ver con el escaso involucramiento de los funcionarios municipales en los procesos participativos y seguro se repetirá con las políticas interculturales.

A pesar de estar previsto, hay que insistir en que las políticas interculturales tienen que articularse con las demás iniciativas e instancias de participación impulsadas desde los gobiernos indígenas como son los presupuestos participativos, las experiencias de economía solidaria, la planificación participativa, las veedurías de control social y rendición de cuentas.

Además, el proceso de organización y movilización de la población indígena y afroecuatoriana para acompañar el ciclo de las políticas interculturales todavía es muy frágil, eso conlleva un bajo nivel de colabora-



ción y empoderamiento popular en la toma de decisiones que afecta el mecanismo de destinar los recursos necesarios para la acción pública intercultural.

ALGUNAS CUESTIONES PRÁCTICAS

Las políticas interculturales requieren asumirse como una trayectoria que va desde lo comunitario a lo público, que desembocan en el gobierno municipal y se proyectan hacia las circunscripciones territoriales pluriculturales

La forma como los municipios indígenas se organizan para coordinar las políticas interculturales, es determinante para su efectividad: el órgano coordinador localizado cerca del Alcalde tendrá más fuerza.

Todavía son comunes los problemas con los Concejales, ellos ven en el protagonismo comunitario una "sustitución" de sus funciones.

Aún persiste el corporativismo de las comunidades en relación a las demandas interculturales: la visión de los problemas y soluciones limita al lugar de vida y trabajo, es predominantemente localista.

La postura de las dependencias del gobierno municipal todavía será de poca transparencia y efectividad ante las demandas interculturales elegidas por las comunidades.

Hay que insistir en que las políticas interculturales se articulen con las demás iniciativas e instancias de participación de los gobiernos indígenas.

La organización y movilización de la población indígena y afroecuatoriana es necesaria para acompañar el ciclo de las políticas interculturales, aunque todavía es muy frágil.



BIBLIOGRAFÍA

- Brugué Torruella, Quim
1995 “El análisis de las políticas públicas”, en Román Castro (coordinador),
Temas Clave de Ciencia Política, Ediciones Gestión 2000, S.A., Barcelona.
- Columbres, Adolfo
2009 “Celebración de la palabra”, en Moya, Alba, Arte oral del Ecuador,
IPANC, Ministerio de Cultura del Ecuador; Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador
2008 Gaceta Constituyente, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente.
- Díaz Polanco, Héctor
2006 Elogio de la diversidad, Globalización, multiculturalismo y etnofagia,
Fondo Editorial Casa de las Américas, Cuba.
- Duchorow, Ulrico y Hinkelammert, Franz
2003 La vida o el capital, Alternativas a la dictadura global de la propiedad, DEI,
Costa Rica.
- Kelly, Janet (coordinadora),
2003 Políticas Públicas en América Latina teoría y práctica, Ediciones IESA,
Caracas, 2003.
- Laplantine, Françoise y Nouss, Alexis
2007 Mestizajes De Arcimboldo a zombi, Fondo de Cultura Económico,
Argentina.



La acción pública intercultural

- Marcos, Sylvia
2006 "Beyond Mesoamerica a Hermeneutics of Orality ", chapter 9 in S. Marcos, *Taken from the Lips: Gender and Eros in Mesoamerican Religions*. Brill Academic Publishers, Leiden-Boston.
- Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude
1992 *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Moya, Alba
2009), *Arte oral del Ecuador*, IPANC, Ministerio de Cultura del Ecuador, Ecuador.
- Ong, Walter, J.
1996 *Oralidad y escritura. Tecnología de la palabra*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Roselló Cerezuela, David
2006 *Diseño y evaluación de proyectos culturales*, Ariel, Barcelona.
- Roth Deubel, André
2004 *Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá.
- Santos, Boaventura de Sousa
2008 *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*, CLACSO Coediciones, CIDES-UMSA, Muela del Diablo Editores, COMUNA, Bolivia.
- Subirats, J.
1992 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAdministración pública, Madrid.
- Viaña, Jorge
2009 *La Interculturalidad como herramienta de emancipación*, Instituto Internacional de Integración, Convenio Andrés Bello, Bolivia.
- Walsh, Catherine
2009 *Interculturalidad, Estado y Sociedad, Luchas (de) coloniales de nuestra época*, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, Quito.

