

Estado, democracia y movimientos sociales en América Latina y el Caribe



Políticas públicas y pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia Reflexiones para mejores políticas públicas

Sofía Cordero
Paúl Cisneros
(Ecuador)

Elizabeth Huanca
Yuri F. Torrez
(Bolivia)

Políticas públicas y pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia. Reflexiones para mejores políticas públicas

Los diseños de políticas públicas tienden a reproducir patrones de intervenciones pasadas que generan la acumulación de brechas en implementación de los objetivos definidos y con eso reducen su eficacia (Birkland, 2019; Linder & Peters, 1987). Estos efectos se generan de varias formas; en algunas ocasiones, las combinaciones de objetivos y medios para enfrentar un problema no logran reforzarse unos a otros (Capano et al., 2019; Howlett & Rayner, 2007), en otras, las construcciones sociales que los implementadores reproducen sobre las poblaciones objetivo se interponen a los mandatos del diseño y encauzan la implementación en una dirección diferente (Schneider & Ingram, 1990, 1997). Tomando en cuenta estas consideraciones, a continuación presentamos un recuento crítico de las principales políticas públicas relacionadas directamente a los pueblos y nacionalidades indígenas de Ecuador y Bolivia. En esta revisión sintética se identifican elementos del diseño de políticas que han mermado su potencial impacto positivo sobre la realidad de sus poblaciones objetivo. La revisión se basa en los hallazgos de la investigación titulada “En defensa de la agenda. El ajuste de los marcos de acción colectiva en movimientos indígena-campesinos ante contextos de oportunidades políticas cambiantes”, así como fuentes complementarias que para el caso de Ecuador fueron: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planificación para la Revolución Ciudadana; Plan nacional para el buen vivir 2009-2013 Construyendo un Estado plurinacional e intercultural; Plan nacional del buen vivir 2013-2017 todo el mundo mejor; Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021; Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, para el caso de Bolivia fueron: Agenda Patriótica 2025, Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES) 2016 - 2020 del Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social: Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones 2021 - 2025, Propuesta de lineamientos estratégicos del Pacto de Unidad 2016 - 2020, Ley N°777 del Sistema de Planificación Integral del Estado-SPIE, Ley 031 de Autonomías y Descentralización, Ley 341 de Participación y Control Social, Decreto. El texto propone algunas líneas de propuesta para las políticas públicas.

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

ECUADOR

En Ecuador, los resultados del Censo 2010 arrojaron datos interesantes para el diseño de políticas públicas. En el Ecuador hay catorce nacionalidades indígenas (Tsáchila, Chachi, Epera, Awa, Kichwas, Shuar, Achuar, Shiwiar, Cofán, Siona, Secoya, Zápara, Andoa y Waorani). Se trata de una población joven, pues la edad promedio de la población auto identificada como indígena bordea los 26 años. Cabe resaltar que en relación al censo del 2001, más personas reconocieron sus orígenes étnicos en el año 2010. De los 14 '483.499 ecuatorianos, el 71,99% se auto identificó como mestizo, el 7,4% como montubio, el 7,2% como afroecuatoriano, el 7% como indígena, y el 6,1% como blanco. El 49,1% de los indígenas corresponde a hombres y el 50,9% a mujeres. En el censo de 2001 el porcentaje de población indígena fue del 6,83%. Entre el 2001 y el 2010 la población autodefinida como indígena se incrementó en un 22,6 %¹.

De la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo, se puede apreciar que entre los años 2007 y 2013, el lenguaje que guía las políticas públicas en el país estuvo enfocado en el nuevo carácter plurinacional del Estado, como consta en la declaración de principios y orientaciones del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planificación para la Revolución Ciudadana*, en donde se afirma que el Estado plurinacional “busca el reconocimiento político de la diversidad étnica, regional, sexual, regional y apuesta por la generación de una sociedad que promueva múltiples sentidos de lealtad y pertenencia a la comunidad política” (Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 52). Lo anterior se refiere a una nueva forma de comunidad política reconocida en la Constitución de 2008 que incorpora en la ciudadanía los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El documento también menciona la traducción de la diversidad en una nueva forma de organización estatal flexible basada en la descentralización, la autonomía y las circunscripciones territoriales indígenas.

El documento incorpora la noción de interculturalidad que implica “negociaciones permanentes entre los diversos para construir nuevas síntesis, lograr una comprensión plural de la realidad, construir el futuro y revalorar el patrimonio cultural material e inmaterial” (Plan Nacional de Desarrollo, 2007: 222). Entre las

¹ Ver: https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/censo-revela-que-los-ecuatorianos-aceptan-sus-origenes-etnicos?__cf_chl_rt_tk=p2UsRsee87C40kypv4-U4fGeVwMRjh4Oo3yp4xP1KdA-1637221203-0-gaNycGzNAiU

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

políticas planteadas está el impulso del conocimiento, valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales, para lo cual se pone énfasis en la necesidad de comprender la continuidad histórica de las diferentes identidades. También se mencionan algunas estrategias que se refieren a la protección de prácticas culturales, lenguas, garantía de los derechos colectivos, protección de derechos al territorio, y garantía del consentimiento previo, libre e informado.

El *Plan nacional para el buen vivir 2009-2013 Construyendo un Estado plurinacional e intercultural* establece que el Estado plurinacional supone el reconocimiento de las autoridades de los pueblos y nacionalidades elegidas de acuerdo a usos y costumbres (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009: 25). Este documento profundiza en el tema de las implicaciones de la plurinacionalidad para la democracia al reconocer la democracia comunitaria, la deliberativa y la participativa como complementos de la democracia representativa (Ibid).

Este plan también enfatiza la necesidad de un Estado policéntrico y descentralizado, pero a la vez vigoroso y unitario. Lo anterior constituye una característica común entre Ecuador y Bolivia, donde existe una tensión entre la profundización de la descentralización que exige la plurinacionalidad, y las tendencias centralistas de la tradición política en ambos países. En el documento se plantea que la interculturalidad y plurinacionalidad “abren la posibilidad para lograr acuerdos entre los actores culturales, sociales, políticos e institucionales diferenciados” (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009: 24). Entre las políticas propuestas se menciona la necesidad de “Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de las diferencias y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009: 82).

El documento también establece que el Estado plurinacional e intercultural requiere de un amplio proceso de reforma institucional para viabilizar las políticas interculturales y de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos. Entre las principales políticas están el reconocimiento de los territorios ancestrales y de sus formas propias de gobierno, en el marco del proceso de constitución de las Circunscripciones Territoriales Indígenas.

El *Plan nacional del buen vivir 2013-2017 todo el mundo mejor* pone en el centro de la discusión el término *Socialismo del buen vivir*. Entre los principios y orientaciones se menciona el *Estado democrático, plurinacional y laico*. En este documento se reconoce que “El nuevo periodo de gobierno es un momento de transición en el

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

que estos principios y orientaciones se irán materializando” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013:18), lo que deja entrever que durante los dos períodos anteriores aquellas políticas planteadas no se habían implementado.

En el documento se afirma que “Se requiere avanzar en la construcción del Estado plurinacional con sus implicaciones territoriales, institucionales, culturales y políticas” (Obid). Llama la atención que se habla de un debate acerca de la construcción del Estado plurinacional e intercultural al interior de la función Ejecutiva y de las organizaciones de pueblos y nacionalidades ya que hasta el año 2017 no se dieron avances significativos en la transformación de la institucionalidad del Estado plurinacional que se expresen en progresos institucionales o normativos específicos. En el mismo documento se afirma que aquellos son retos para la agenda futura.

En este sentido, el reconocimiento a nivel nacional desde la constitución del 2008, que puede expresarse como la aprobación de políticas simbólicas (Lee, 2017), requiere ser repensado desde la perspectiva de la cotidianeidad de las relaciones entre culturas. Para trabajar en este nivel es necesaria la identificación de instrumentos de política pública que apunten a cambiar las interacciones entre individuos y grupos para la construcción de un estado plurinacional desde abajo que complementen los objetivos macro que se plantean en los planes de desarrollo. El enfoque del estado fuerte y centralista, no es equiparable a un estado con las capacidades para actuar sobre los niveles micro de las relaciones sociales. Como sostiene Méndez Martínez, el estado latinoamericano debe dejar de incrementar sus intenciones hiper reguladoras para desarrollar capacidades que fortalezcan a la sociedad y empoderen a los ciudadanos (Méndez, 2020).

Luego del viraje político tras las elecciones del 2016, el *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021* mantiene el lenguaje sobre el régimen del Buen Vivir. En el Objetivo 2 propone “Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas” (Plan Nacional de Desarrollo, 2017: 60). El objetivo considera primordiales los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades para la lucha contra prácticas discriminatorias y de exclusión social que se heredan de un paradigma colonial en las relaciones, instituciones y prácticas. El objetivo considera fundamentales los derechos respecto a tierra y territorio y la consulta previa. Plantea la necesidad de afrontar procesos de distribución y legalización de la tierra, fortalecer la propiedad colectiva de las tierras comunales

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

y de los territorios ancestrales, así como la conformación de circunscripciones territoriales y mancomunidades. Destaca también la necesidad de impulsar la salud intercultural y hace énfasis en la urgencia de garantizar la educación intercultural bilingüe. El documento destaca las tareas pendientes respecto a la materialización del principio de plurinacionalidad: “En los últimos años, si bien las brechas se han reducido, quedan desafíos significativos para una comprensión y realización más amplia del mandato constitucional del carácter plurinacional e intercultural que tiene nuestro país” (Plan Nacional de Desarrollo, 2017: 53).

En el documento se resalta la importancia de comprender que la plurinacionalidad tiene implicaciones en la forma de concebir la sociedad y las instituciones, y por tanto, tiene consecuencias para la política pública porque “el reconocimiento de la diversidad supone pertinencia y adaptabilidad cultural en la acción y organización estatal” (Plan Nacional de Desarrollo, 2017: 61). Entre las políticas propuestas está “Garantizar la interculturalidad y la plurinacionalidad en la gestión pública, para facilitar el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades” (Plan Nacional de Desarrollo, 2017: 62). Otras políticas se refieren a derechos culturales, de lenguas, territorios ancestrales, patrimonio intangible, fortalecimiento organizativo comunitario, y el fortalecimiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

En mayo de 2021 con el nuevo gobierno entró en vigencia un nuevo Plan de Desarrollo denominado *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Vale destacar que el documento no hace referencia al Estado plurinacional, ni a la plurinacionalidad e interculturalidad como principios en ninguna de sus partes. En uno de sus apartados el documento plantea el escenario deseado al 2030 y menciona el respeto de los derechos humanos bajo los principios de libertad, democracia, solidaridad, sustentabilidad y prosperidad. No hace alusión a los derechos colectivos ni a los pueblos y nacionalidades. El documento plantea cinco ejes de intervención: económico, social, de seguridad integral, de transición ecológica, e institucional. Solamente en el eje social se menciona un objetivo denominado “Generar nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades”. Sin embargo, las políticas planteadas para ese objetivo no cuentan con indicadores y diagnósticos sobre pueblos y nacionalidades, y se refieren a servicios en general como mejoramiento de conectividad, educación, turismo rural y comunitario.

Políticas públicas y pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia. Reflexiones para mejores políticas públicas

La revisión de los documentos que dan forma y constituyen el entramado de políticas públicas del Estado desde el 2007 hasta el 2021, permite plantear algunos lineamientos para hacer evidentes los desafíos que se tiene por delante. Los planes de desarrollo del 2007 a mayo de 2021 permiten ver que la plurinacionalidad y la interculturalidad se volvieron nociones fundamentales dentro de la reforma estatal. Sin embargo, su traducción en la implementación de políticas públicas fue muy limitada, y parece ser que tampoco se dio una conceptualización adecuada de ambas categorías. Así, el Estado plurinacional tampoco es conceptualizado más allá de algunas características que no lo definen como una organización estatal flexible y descentralizada y el reconocimiento de la diversidad. El plan de desarrollo profundiza algunos lineamientos como el reconocimiento de la democracia comunitaria, que sumada a la deliberativa y participativa se plantean como complementarias a la democracia representativa. En este período hasta el 2013 se pone énfasis en la necesidad de cambios institucionales que permitan la puesta en marcha del Estado plurinacional. Sin embargo a partir del año 2013 se reconoce que no se ha logrado lo propuesto en años anteriores y que son temas para una agenda futura. Si se toma en cuenta los objetivos planteados durante el período 2017-2021, los lineamientos de política pública debieran ser coherentes con unas reformas institucionales que permitan poner en práctica la democracia comunitaria, que permita la creación y consolidación de Circunscripciones Territoriales Indígenas, y que garanticen los derechos colectivos hasta el punto de generar una comunidad política basada en la diversidad identitaria y no en la homogeneidad de la nación. Sin embargo, a partir de mayo de 2021 los criterios hasta aquí mencionados se borran del plan de desarrollo y los pueblos y nacionalidades pasan a ser parte de un objetivo que se restringe al tema de la ruralidad.

Un aspecto importante en el manejo político y de políticas públicas de la transversalización de las demandas de pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador tiene que ver con la institucionalidad existente. Al momento, esta está liderada por la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades. Esta se concibe como un órgano técnico de asesoría, más no como una entidad con capacidad directa de articulación como lo fueron en su tiempo los denominados ministerios coordinadores. Estos se han convertido en uno de los pocos arreglos institucionales capaces de integrar políticas públicas en el Ecuador en las últimas décadas (Cisneros, 2021). Por esto consideramos pertinente que la política pública se modifique para otorgar capacidades integradoras a la Secretaría. Como se

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

ha hecho evidente a partir de otras experiencias, entre estas capacidades se requiere de disposición de información, recursos, y apoyo político constante (Cejudo & Michel, 2017; Cunill-Grau, 2005, 2014).

BOLIVIA

Bolivia es un país con una población aproximada de 10.027.254 habitantes, según el dato del último censo realizado el 2012. La región del Trópico de Cochabamba, actualmente contiene a cinco municipios: Villa Tunari, Shinahota, Puerto Villarroel, Entre Ríos y Chimoré; y aglutinan un total de 192.140 habitantes, de los cuales el 53,83% son hombres y el 46,17% mujeres (INE, 2012). La tasa de crecimiento intercensal nacional es de 1.7%, según este dato la población urbana creció a un ritmo de 2,4%; en tanto que la población del área rural creció en 0,5% anualmente. Sin embargo, en la región del Trópico de Cochabamba la tasa de crecimiento intercensal es mayor: Chimoré 3,4%, Entre Ríos 3,1%, Shinahota 3,1%, Villa Tunari 2,7% y Puerto Villarroel 1,2%. Estos datos, permiten identificar a esta región del Trópico de Cochabamba como territorio que “no expulsa” población, sino más bien atrae y es considerado un polo de desarrollo o territorio donde es posible desarrollar estrategias de vida.

Con la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (2009), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031 y la Ley 026 de Régimen Electoral que da pie a la articulación de las democracias (intercultural, directa y participativa, representativa y comunitaria), todas las Entidades Territoriales Autónomas para implementar políticas públicas deben hacerlo enmarcadas en Estatutos Orgánicos (caso Autonomías Indígenas y Gobiernos Departamentales) o Cartas Orgánicas Municipales, que deben ser aprobadas a través de Referendos. En el caso del Trópico de Cochabamba, Shinahota y Villa Tunari tienen Cartas Orgánicas aprobadas, queda pendiente en Entre Puerto Villarroel, Entre Ríos y Chimoré.

La Ley 777 del sistema de planificación integral, promueve la participación amplia de actores y organizaciones sociales y territoriales (orgánica, comunitaria, productiva, etc.), en la Planificación del desarrollo y el control de la gestión pública. De acuerdo con la Ley 341 de Participación y Control Social, el control social se entiende como un derecho constitucional de carácter participativo y

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social. A su vez, este se ejerce sobre la gestión pública en todos los niveles del Estado y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

Con Ley 650 de 19 de enero de 2015, se pone en vigencia la Agenda Patriótica 2025, con estatus de Plan General de Desarrollo Económico Social (PGDES) con visión de largo plazo y que contiene 13 pilares con 68 áreas de trabajo con objetivos claros para la construcción de una Bolivia *digna y soberana, incluyente, participativa, democrática, sin discriminación, racismo, odio, ni división*. Así se espera llegar al Bicentenario que se cumple el 2025. Esta Agenda Patriótica también fue articulada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A partir de esta Agenda, el 21 de enero de 2016 se aprueba la Ley 777 de planificación integral, que marca la pauta de la necesidad de contar con planes quinquenales con políticas públicas específicas a nivel nacional y subnacional. En este marco, Bolivia elabora y pone en vigencia el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES), en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien, a partir de un proceso que inició el 2015. Dando continuidad a las directrices de participación social que debe incluir todo proceso, el Pacto de Unidad en el cual participa la CSFTC a través de la CSUTCB, CNMIOC BS y CSIB, en noviembre de 2015 realiza su Caucus para la revisión y retroalimentación del PDES, además plantea la elaboración de un Plan de Acción que vincula la propuesta de las organizaciones indígena originario campesinas con las políticas públicas planteadas en el PDES. Durante diciembre de 2015 y enero de 2016 se hizo un trabajo por cada organización del Pacto de Unidad para recoger propuestas de acciones estratégicas que incluso tienen estudios y proyectos desarrollados, con un fuerte énfasis en la política de descolonización a través de la formación educativa, la gestión de tierras con distribución que considera las capacidades y condiciones para una producción rentable, acceso a servicios básicos con vinculación caminera y fortalecimiento tecnológico para impulsar las economías locales. Este trabajo desarrollado por el Pacto de Unidad también incluyó un proceso de valoración de la implementación de planes, programas y proyectos del gobierno central en favor de los derechos de los Pueblos Indígenas Originario Campesinos.

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

Recientemente se presentó la propuesta del nuevo **Plan de Desarrollo Económico y Social 2021 – 2025: Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones**, a la fecha de cierre de este trabajo de investigación, el PDES aún se encontraba en proceso de concertación.

Bolivia cuenta con un marco normativo constitucional, así como instrumentos de planificación y gestión, bastante desarrollados, sin embargo, quedó un tema pendiente desde el proceso constituyente, contar con el mecanismo de control social que al mismo tiempo es el planificador y fiscalizador de la gestión pública. El Pacto de Unidad, en la primera etapa del proceso de cambio, se constituyó en este mecanismo pero desde la legitimidad y base social, con la voluntad política del gobierno del MAS. Sin embargo, aún queda pendiente un proceso de evaluación del PDES del 2016 y el Plan de Acción impulsado por el Pacto de Unidad.

La actual situación pandémica y la crisis política desnudaron la precariedad de las economías locales, y la necesidad de trabajar procesos mucho más sostenibles e integrales con perspectivas plurales para soslayar los escenarios de disputa de recursos para el desarrollo que ponen en tensión las polaridades étnicas y políticas, así como regionales.

El Trópico de Cochabamba, una región pujante, aún es considerado un actor relevante para la construcción de política pública. Aunque no existen estudios específicos, se observa el crecimiento de la sociedad cocalera del Trópico, con empresas de producción nacional y exportadoras que diversifican la concentración productiva de la coca, es decir el Trópico ya no es cocalero nada más, también es exportador de frutas, cacao, turismo, pescados, entre otros. En los últimos años se han visibilizado importantes actividades deportivas que están constituyendo a la región en un lugar de acumulación de puntajes para carreras pedestres, fútbol femenino y otros. El comercio y desarrollo financiero va en crecimiento con la apertura de sucursales que antes sólo se veían en las ciudades principales. Sin embargo, la población afiliada a la CSFTC y COCAMTROP, es percibida como cocalera, con economías y desarrollo humano precario, estigmatizada o estereotipada en el imaginario del campesino migrante exportador.

Queda pendiente el desarrollo y expansión de políticas que propicien condiciones, con un fuerte énfasis en procesos de descolonización, reducción de las desigualdades e interculturalización crítica. Un instrumento propicio para lograr este fin puede ser un mecanismo de concertación y control social que, a nivel nacional

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

y subnacional, potencie el poder diárquico y método de organización y decisión desplegado por el movimiento cocalero del Chapare. Este tipo de mecanismo de control social y de cogestión podría, de contar con los recursos suficientes, producir condiciones para una real corresponsabilidad en la solución de los problemas públicos que atañen a la población afiliada a la CSFTC y COCAMTROP.

En este contexto sería importante que el mecanismo reconozca la dimensión del valor de la Coca como factor de reconstitución de las bases de relacionamiento intercultural. Para esto son clave los procesos estratégicos de industrialización de la hoja de coca que recuperen procesos de producción de la hoja de coca que reproduzcan la sostenibilidad de los ecosistemas de yungas, hábitat de la hoja sagrada. De manera complementaria se podría desarrollar la contabilidad nacional del aporte de la hoja de coca en la economía boliviana y su complementariedad con la contabilidad de las otras producciones.

CONCLUSIÓN

La cuestión de la articulación de las organizaciones de movimientos sociales con el Estado, como en el caso de la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba (CSFTC) en Bolivia y en cierta medida la CONAIE en el Ecuador, pone en el debate los alcances socio/políticos de estas organizaciones. Además, se erige en un desafío para que en colaboración con el Estado y sus diferentes niveles gubernativos se diseñe e implemente políticas públicas que permitan avanzar en la garantía de los derechos de los que gozan las organizaciones indígenas/campesinas.

Tanto el diseño como la implementación de estas políticas deben enmarcarse en procesos abiertos, en los cuales las mismas premisas de construcción histórica del Estado deben estar abiertas a revisión. Para esto, en Ecuador y Bolivia, el Estado dispone de instancias institucionales, como el caso del Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil, y la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades, respectivamente. Sin embargo, esta institucionalidad ha demostrado no ser suficiente para garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente y en la construcción de estados plurinacionales. La desconexión de estas instancias y el resto del aparato público requieren de la introducción de mecanismos de coordinación que logren producir coherencia

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

en las políticas públicas y mejorar su efectividad para la construcción de un estado pluricultural. Además, deben potenciar y viabilizar la coordinación respectiva de las relaciones entre los gobiernos (nacional, regional o local) para canalizar y procesar demandas, y la conflictividad social propia del procesamiento democrático de medidas que reviertan la condición de exclusión histórica de los pueblos y nacionalidades indígenas.

La capacidad articuladora que tienen ambas organizaciones sociales con el conjunto de organizaciones campesinas e indígenas para la configuración de bloques populares, entre otras cosas, en pro de reivindicaciones comunes debería ser aprovechado por las políticas públicas para introducir, por ejemplo, problemas campesinos en el mundo del pensamiento y la acción obrera y viceversa. Siguiendo a Fernando Calderón entendemos que existen relaciones básicas de intercomunicación entre ellos, fuera de las relaciones de dominación a los cuales pueden estar sometidos, pero, tal vez esa interrelación sea insuficiente ante la dinámica y las características tan heterogéneas de la sociedad boliviana y también la ecuatoriana (Calderón, 2017). Entonces, propugnar institucionalmente, vía política pública, no es simplemente establecer un ámbito de confirmación de las organizaciones campesinas/indígenas, sino un espacio de reconstrucción de los sujetos para la confirmación en sus metas e intereses.

Un reto importante para las políticas públicas con relación a las organizaciones indígenas/campesinas estriba en que los procesos de diseño e implementación se van a enfrentar con debilidades en los mecanismos de representación y participación, las cuales mantienen entre otros el patriarcalismo. Cómo crear interacciones entre el Estado y la sociedad civil para que esta fortalezca formas propias de toma de decisiones sin caer en un intervencionismo colonizante es probablemente uno de los retos más importantes para que las agendas de los pueblos y nacionalidades alimenten desde abajo y a través de los mecanismos institucionalizados, la política en los dos países bajo las nociones de la democracia intercultural, por ejemplo.

REFERENCIAS

- Birkland, T. (2019). *An Introduction to the Policy Process*. Routledge.
- Calderón, F. (2017). Entre el gobierno de los diablos y el gobierno de los ángeles. In F. Calderón (Ed.), *La construcción social de los derechos y la cuestión social del desarrollo. Antología esencial: Vol. II* (pp. 707–719). CLACSO.
- Capano, G., Howlett, M., Ramesh, M., & Virani, A. (2019). *Making Policies Work*. <https://doi.org/10.4337/9781788118194>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- Cisneros, P. (2021). Policy designs for interorganizational coordination: Lessons from failures in governing the mining sector in Colombia and Ecuador. *Latin American Policy*. <https://doi.org/10.1111/lamp.12211>
- Cunill-Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5–46.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements.’ *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2)
- Lee, J. (2017). Why Have Policies Often Remained Symbolic? Understanding the Reasons for Decoupling between Policy and Practice. *Review of Policy Research*, 73(1), 232–19. <https://doi.org/10.1111/ropr.12241>
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1987). A DESIGN PERSPECTIVE ON POLICY IMPLEMENTATION: THE FALLACIES OF MISPLACED PRESCRIPTION. *Policy Studies Review*, 6(3), 459–475. https://scholar.google.com/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C10&q=linder+peters+misplaced+implementation&btnG=
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Políticas públicas y pueblos indígenas
en Ecuador y Bolivia.
Reflexiones para mejores políticas públicas

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990). *Policy design: Elements, premises, and strategies*. Policy theory and policy evaluation.

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.

SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

[Sofía Cordero](#) Instituto de Altos Estudios Nacionales. Docente-investigadora. sofia.cordero@iaen.edu.ec. Ecuador.

[Paul Cisneros](#) Instituto de Altos Estudios Nacionales. Docente-investigador. paul.cisneros@iaen.edu.ec. Ecuador.

[Elizabeth Lourdes Huanca Coila](#) Universidad Andina Simón Bolívar. Investigadora. ELYHUANCA@GMAIL.COM. Bolivia.

[Yuri F. Tórrrez](#) Universidad Mayor de San Simón. Docente e investigador. yuritorrez@yahoo.es. Bolivia.



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Secretaria Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Marcela Alemandi Gestión Editorial Nicolás Sticotti Fondo Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Ulises Rubinschik

Políticas públicas y pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia. Reflexiones para mejores políticas públicas / Paúl Walter Cisneros... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022.

Libro digital, PDF - (Becas de Investigación)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-204-4

1. Movimiento Social. 2. Pueblos Originarios. I. Cisneros, Paúl Walter.

CDD 305.898

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.