

## Políticas Públicas. Buenas prácticas, retos y obstáculos

Como se mencionó, en las últimas décadas los Pueblos Indígenas han pasado de estar excluidos de los marcos constitucionales de los países en América Latina, a su reconocimiento legal y, de la mano de este, a constituirse en sujetos de derecho.

En este periodo la población indígena ha variado en número. En los últimos censos, diez países preguntaron a su población respecto a su autoadscripción étnica. En seis de ellos la población indígena aumentó: Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Venezuela; en tres, disminuyó: Argentina, Bolivia y Chile (Vásquez y Quezada, 2015: 182). Los extremos son: México, que en cinco años pasó de contar con 15.7 millones de personas (14,2% de la población total) que en 2010 se consideraban a sí mismas indígenas (INEGI, 2010), al 21,5 % de quienes en 2015 se consideran como tal, esto es 25.700.000 personas (INEGI, 2015). En el otro extremo se encuentra Bolivia, que en una década decreció su población indígena, dado que en 2001 un 62% de la población mayor de quince años se identificaba como indígena, mientras que en el 2012 la cifra cae 21 puntos porcentuales, pues solo el 41% de la población (2.806.592 personas) se adscribe a algún pueblo indígena (INE, 2012). Para Vásquez y Quezada (2015: 172), la explicación de esta situación pasa por revisar: a) la revitalización de lo étnico; b) la permisibilidad de la pregunta sobre lo “indígena”; c) la calidad de los datos de los censos; y d) el crecimiento demográfico.

Lo que se puede apreciar es que, por un lado, se presenta un proceso de reivindicación de la identidad cultural pues por ejemplo en México en tanto no hubo una explosión demográfica, todo indica que un buen número de personas que previamente negaban o escondían su pertenencia étnica, ahora la asumen abiertamente. Por el otro, esa identidad se esconde en tanto posición política como en el caso boliviano, pues ahí no se ha presentado un decrecimiento poblacional.

En este proceso una parte importante para lo uno y lo otro, tiene que ver con los procesos de institucionalización de las políticas públicas dirigidas a los pueblos y a la población indígena que se han presentado en los países latinoamericanos. Para ir cerrando la brecha de implementación, a la par que los reconocimientos constitucionales, debieron establecerse políticas

públicas destinadas a atender a una población excluida históricamente de la acción gubernamental.

Es pertinente considerar que, de acuerdo a estudios sobre el tema, toda política pública que se implementa termina con una brecha entre los objetivos originales y sus resultados finales (Revuelta, 2007: 138), lo mismo sucede con las políticas dirigidas a los Pueblos Indígenas, sin embargo, en tales contextos esta situación se agrava. Durante el seminario, el entonces Director del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas de México indicó: “Las políticas públicas han sido excluyentes, discriminatorias y marginales (...) quiero seguir siendo maya-tzeltal (...) pero no quiero ser una persona discriminada, marginada, excluida, pobre o empobrecida, vulnerada” (Javier López Sánchez, México)<sup>22</sup>. Parece ser que el diseño distante y sin consulta de las políticas públicas dirigidas a los Pueblos determina su falta de eficacia en términos de lograr objetivos de mejorar sus condiciones de vida, como seguiremos observando adelante.

## 1. Estados y andamiaje instituciones: la cuestión indígena

Uno de los primeros efectos de las nuevas legislaciones fue la creación de instancias especializadas en asuntos indígenas. En algunos casos se encargan de asuntos muy puntuales, otros atienden un abanico de políticas públicas que tienen que ver con salud, educación, territorios, gestión de recursos naturales, vivienda, proyectos productivos, lenguas, entre otros (CEPAL, 2014: 35).

Las instituciones creadas tienen características disímboles. Sin embargo, a excepción de Honduras que ha creado la Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), en el resto de los países el nivel jerárquico es menor, siempre confluyendo como una Comisión, viceministerio o subsecretaría, dirección o instituto, las cuales se mantienen con dependencia directa de algún ministerio o secretaría de Estado o de la propia Presidencia de la República y poseen un cierto grado de autonomía.

Así, tenemos que diversos países han creado comisiones especiales para la atención del tema indígena. En este caso se encuentra la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) de Costa Rica; la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA). En México, la Comisión Nacional para el Desarrollo de

22 Registro 05 de noviembre de 2015.

los Pueblos Indígenas (CDI), además del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).

En otros países como Bolivia, el tema indígena se atiende por varias instancias. En primer término, el Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra. Luego, con nivel de viceministerios: Viceministerio de Descolonización, Viceministerio de Interculturalidad, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas, Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina (VJIOC). Finalmente, por la Unidad de Políticas Intraculturales, Interculturales y Plurilingüismo (UPIIP) y el Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas.

Similar situación se presenta en Guatemala en donde al menos tres instancias tienen que ver con el tema indígena: el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA), y la Defensoría de la Mujer Indígena. En Ecuador se encuentran los Consejos Nacionales para la Igualdad y la Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad. Colombia por su parte tiene una Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y al Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. Finalmente, con más de una instancia se encuentra Panamá: la Dirección Nacional de Política Indígena y la Red de Políticas Públicas Indígenas.

Los países restantes tienen un instituto especializado en el tema. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) en Argentina; el Instituto Paraguayo del Indígena / Centro de Atención al Indígena (CENADI); Dirección Nacional de Pueblos Indígenas y Diversidad Cultural de El Salvador; la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), en Brasil; la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), en Chile; el Consejo de Desarrollo de la Costa del Caribe en Nicaragua; Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos (incluye al antiguo INDEPA), en Perú; y finalmente, el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas de Venezuela.

Como establece un estudio de la CEPAL (2014: 32-35), los esfuerzos de la política indigenista se encaminaron a crear el entramado institucional para la atención de lo que consideraban el “problema indígena”. En un segundo momento, el desarrollo institucional se orientó “a la transversalización de los asuntos indígenas y la profundización de la articulación intersectorial de diversas instancias, como ministerios, departamentos, divisiones y unidades, entre otras, un desafío en que se está avanzando en la mayoría de los países, con velocidades diferentes”. El viraje en el sentido del reconocimiento de la

movilización indígena y el avance en la conquista de sus derechos motivó fuertes transformaciones: “El cambio fue desde agendas políticas donde se pretendía la asimilación del otro al reconocimiento multicultural, a agendas interculturales e incluso a la ‘indianización’ del Estado, como lo ilustra el caso del Estado Plurinacional de Bolivia a partir de 2006, la principal expresión de estos nuevos enfoques hasta el presente” (CEPAL 2014: 33).

Javier López Sánchez detalló los siguientes obstáculos para la realización de los objetivos de las políticas públicas para el caso de México, mismos que se pueden equiparar a los que se presentan en otros países de la Región:

“En el artículo 2º Constitucional se reconoce que somos un país pluricultural y plurilingüe, (pero) seguimos siendo considerados sujetos de interés público y no de derecho público.

Tampoco se ha hecho mucho en la armonización legislativa entre la federación y los Estados.

La falta de articulación de políticas públicas entre la federación, los Estados y los municipios (...) no ha habido diálogo con los pueblos originarios.

Voluntad política y las actitudes, veo racismo institucional, veo una actitud de exclusión y marginación”<sup>23</sup>.

## 2. Diseño de las políticas públicas

La política del reconocimiento derivó, además de las reformas constitucionales y legales y el rediseño de las instituciones para dar cabida a la pluralidad en la reformulación de las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas. Para los movimientos indígenas de fines del siglo XX y para los gobiernos de los Estados en América Latina, resultaba claro que el modelo integracionista, con sus diversas variantes, implementado por los países latinoamericanos tras el Primer Congreso Indigenista Interamericano —efectuado en México (Pátzcuaro, Michoacán), entre el 14 y 24 de abril de 1940—, había dejado de funcionar, como lo diagnosticaron antropólogos (ver declaraciones de Barbados I y II). El movimiento indígena generó un creciente interés por el tema, por lo que se estableció un proceso de análisis que tuvo sede en organismos multilaterales como la OEA y la ONU, y cuyas posiciones y argumentos se recogieron en diversos congresos (CEPAL, 2014: 33). Destaca la Primera Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena (1971):

23 Registro 05 de noviembre de 2015.

“Las propias políticas indigenistas de los gobiernos latinoamericanos se orientan hacia la destrucción de las culturas aborígenes y se emplean para la manipulación y el control de los grupos indígenas en beneficio de la consolidación de las estructuras existentes. Postura que niega la posibilidad de que los indígenas se liberen de la dominación colonialista y decidan su propio destino”<sup>24</sup>.

Sin embargo, no solo cambió la perspectiva por la importante movilización indígena de las últimas décadas, también porque el contexto mundial y las realidades internacionales, se encuentran inmersos en dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales, que obligan a un cambio en la construcción e implementación de las políticas públicas. El empuje del movimiento indígena, la creación de amplias redes en América Latina, impulsaron avances sólidos, al tiempo que desde la academia se establecieron nuevas categorías analíticas que dieron fuerza epistémica a estas demandas. A la par, nuevos instrumentos internacionales diseñados bajo el eje de defensa de derechos humanos y una perspectiva de multiculturalidad, incidieron en los cambios en las legislaciones estatales. Justo también cuando el avance de la frontera del “desarrollo” basado en prácticas extractivas —petróleo, minería y madera— y en grandes obras de infraestructura —apertura de carreteras e hidrovías, hidroeléctricas, entre otras—, se intensificaron y, con ello, la vulneración de derechos colectivos de los Pueblos Indígenas (CEPAL, 2014: 35-36).

Una medida implementada por los Estados nación fue el diseño de políticas en que se supeditan al modelo neoliberal las necesidades de la población indígena, lo que de acuerdo con Saavedra y Morawitz (citados por Yopo, 2012: 193): “transformaría el derecho a la diferencia en una forma de gobernabilizar dicha diferencia”. Por esas razones, los Pueblos Indígenas perciben a los programas y políticas diseñados para ellos, como ajenas, que no responden a sus expectativas, objetivos e identidad cultural: “las principales críticas apuntan a la ausencia de espacios de participación y autonomía, y a la poca efectividad de las políticas públicas para resguardar a los Pueblos Indígenas de las consecuencias de un modelo económico y sociocultural que no los acoge en su especificidad” (Yopo, 2012: 200).

Otra crítica puntual a las políticas diseñadas por los Estados latinoamericanos está relacionada directamente, con el cumplimiento primero de los ODM (Objetivos del Milenio) y, posterior a 2016, los ahora Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), y es la necesidad de construir indicadores

24 “Primera Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena” [en línea]. [http://servindi.org/pdf/Dec\\_Barbados\\_1.pdf](http://servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf)

adecuados a la diversidad cultural, que permitan conocer la situación de los Pueblos Indígenas:

La cuestión de determinar qué indicadores resultan pertinentes está lejos de reducirse a una discusión técnica o metodológica, aunque la incluye. La demanda indígena explícita o subyacente aborda otros temas y problemas, y su consecuencia más visible es la conformación de un campo de análisis, discusiones y propuestas en el que los indicadores aparecen vinculados a procesos políticos, económicos, demográficos, ambientales, culturales y jurídicos, a las políticas públicas, a los conocimientos tradicionales, a la posesión, control y usufructo de los recursos naturales y culturales, a la seguridad y soberanía alimentarias, a los problemas de género, a la participación comunitaria, a la formación de cuadros técnicos indígenas para diseñarlos y aplicarlos, y a la existencia de sistemas de información que provean datos relevantes, pertinentes, confiables y adecuados a la realidad del mundo indígena (Del Val, 2008 y CEPAL-CELADE, 2015).

No fue atendida esta demanda en los ODM, ni en los ODS. En estos últimos ni siquiera fueron considerados los Pueblos Indígenas; como considera la relatora especial de las Naciones Unidas, Victoria Tauli Corpuz, la nueva agenda no reta el paradigma imperante: “Debe ser una agenda transformadora y, por lo tanto, debería transformar el modelo económico, ser más inclusiva ambiental y socialmente. Debería reformar toda la economía para ser más sostenible, asegurar una protección social y realmente dar seguridad económica a los más marginados” (Ortiz, s/f)<sup>25</sup>.

Las respuestas de los países latinoamericanos han sido variadas, por un lado se han establecido instancias institucionales para la atención de los Pueblos Indígenas, pero sus presupuestos son insuficientes para su funcionamiento, en el mismo sentido, se han hecho recortes financieros sustanciales a los programas destinados a la población indígena, como en el caso mexicano, en donde el presupuesto para los Pueblos Indígenas presentado ante el Congreso de la Unión contempla un recorte del 50% para el ejercicio 2017<sup>26</sup>.

25 Fabiola Ortiz. “Objetivos de desarrollo sostenible olvidan a los indígenas”; en <http://www.ipsnoticias.net/2015/11/objetivos-de-desarrollo-sostenible-olvidan-a-los-indignas/> Consultado el 3 de julio de 2016.

26 En México el anexo 10 del PEF/17 (Presupuesto de Egresos de la Federación), además de la CDI (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), se incluye a una docena de dependencias gubernamentales que son parte del “presupuesto transversal para Pueblos Indígenas”. Respecto al ejercicio 2016, el presupuesto transversal para el 2017, contempla una reducción del 12.86%. En el 2016, la CDI ejerció 11 millones 900 mil pesos; en el 2017, lo programan con 5 millones 800 mil pesos, que representa el 51.21%. En el rubro de “Infraestructura Indígena”, los datos son preocupantes: en el 2016 la CDI ejerció 7 millones y medio y en el 2017 le programan 2 millones de pesos con una reducción del 70.17%. Marco Matías Alonso; México: Brutal recorte al Presupuesto Indígena en el 2017; en <https://www.servindi.org/actualidad/18/09/2016/mexico-brutal-recorte-al-presupuesto-indigena-en-el-2017>

En otras partes, como una de las acciones para la atención a la población indígena en las metrópolis, se oficializa su presencia y se genera una política dirigida a esta población. Es el caso de la capital de Colombia, Bogotá, en la cual en 2011 la alcaldía promulgó el Decreto 543, “Por el cual se adopta la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C.” para la década 2011-2021, “en el marco de una Ciudad de Derechos que reconozca, restablezca y garantice los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas”, el cual tiene el objetivo de “Garantizar, proteger y restituir los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas en Bogotá, mediante la adecuación institucional y la generación de condiciones para el fortalecimiento de la diversidad cultural, social, política y económica y el mejoramiento de sus condiciones de vida, bajo el principio del Buen Vivir”<sup>27</sup>. Una situación que no es menor, pues para el 2005, en ese país, el 22% de la población indígena vivía en zonas urbanas. Un dato consistente con lo que se verifica en toda la región, donde el 49% de la población indígena vive en ciudades (Banco Mundial, 2016: 30-31).

Algunos países del continente han creado organismos colegiados, de carácter transitorio —en lo que se crea una instancia especializada—, que evalúan las políticas públicas dirigidas a los Pueblos Indígenas; sin embargo, esa transitoriedad hace que no tengan la fuerza para ser consideradas seriamente por las otras instancias. En Perú es la Comisión Multipartidaria la encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los Pueblos Indígenas (Congreso de la República de Perú, 2010).

En Venezuela, un elemento novedoso ha sido la creación del Consejo Presidencial para la gestión de la política pública, que es una figura de cogobierno. Para su conformación se realizaron 1569 asambleas de consulta en 2194 comunidades indígenas y se eligieron a ocho voceros principales (Vinding y Mikkelsen, 2016: 135-136). A partir de esta figura se están realizando desde 2015 importantes cambios en la definición de políticas públicas en ese país, como la Misión Guaicaipuro, los presupuestos participativos y el reconocimiento de figuras como los “palabreros” que representan las instancias de resolución de conflictos del pueblo Wayú.

Además de la política del reconocimiento que ha motivado los cambios legislativos, otro eje relevante para el establecimiento de las políticas públicas es el tema del ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas y las barreras que enfrentan. Pero, en el caso concreto de las políticas sociales, estas giran en torno a un indicador central: la pobreza. En el caso de los países de América Latina, la pobreza afecta al 43% de los hogares indígenas —más del

27 Decreto 543, “Por el cual se adopta la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, D.C.” para la década 2011 - 2021, Colombia. 1 de diciembre de 2011.

doble de la proporción de los que no lo son— y el 24% de esos hogares vive en condiciones de pobreza extrema, es decir 2.7 veces más frecuente que la proporción de hogares no indígenas (Banco Mundial, 2016: 9).

Y es que, al revisar la situación particular de cada país, vemos abismales brechas internas entre población indígena y no indígena. Aunado a que “no solo la pobreza es determinante al momento de definir el desarrollo de una sociedad, sino también cómo se distribuyen los recursos al interior de esta” (Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador, 2000: 18).

Incluso, el Coordinador de Investigaciones de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Pablo Yanes planteó en el seminario que la construcción de las políticas hacia los Pueblos Indígenas desde una posición, construcción y mirada diferente significa:

Asumir todas las implicaciones de la formulación de políticas desde el enfoque de derechos y de considerar y reconocer en la práctica que los Pueblos Indígenas son titulares de un conjunto de derechos colectivos, ese es el punto de partida, no de considerarlos como poblaciones que deben ser objeto de la asistencia y atención específica. Se requiere asumir la necesidad de políticas en una triple dimensión:

1. **Reconocimiento:** Reconocer la especificidad de derechos en los contextos nacionales.
2. **Redistribución:** Porque uno de los grandes problemas de los Pueblos Indígenas son las condiciones de exclusión social y material severa, coexisten con la sociedad nacional.
3. **Representación:** Para que tengan capacidad de incidir en la toma de decisiones, tanto en los asuntos que les competen como pesar como deben pesar en la definición de los grandes asuntos nacionales<sup>28</sup>.

### 3. Derecho a la salud

En 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció las disparidades que existen en materia de salud entre los Pueblos Indígenas y las poblaciones no indígenas en cuanto a la incidencia de las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo. Asimismo, reconoció que esas disparidades suelen estar vinculadas con factores históricos, económicos y sociales, y promovió las siguientes medidas:

---

28 Registro 05 de noviembre de 2015.

“La participación de los pueblos y las comunidades indígenas en la formulación, aplicación y evaluación de políticas, planes y programas de prevención y control de las enfermedades no transmisibles; la promoción, el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades en diversos niveles; el reconocimiento del patrimonio cultural y de los conocimientos tradicionales de los Pueblos Indígenas, y el desarrollo de acciones orientadas a respetar, preservar y promover, según corresponda, su medicina tradicional, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales medicinales vitales; el respeto y la preservación —de conformidad con las capacidades, las prioridades, la legislación y las circunstancias nacionales— de los conocimientos, y la utilización segura y eficaz de la medicina tradicional, sus tratamientos y sus prácticas, sobre la base, según corresponda, de las circunstancias imperantes en cada país” (CEPAL, 2014: 207).

En la mayoría de los países se han formulado legislaciones en que se identifican diferentes enfoques, énfasis y particularidades: en algunas se reconoce el derecho a la salud como un bien individual y se mencionan los Pueblos Indígenas como grupos prioritarios; en otras se reconocen y promueven los derechos colectivos y las medicinas tradicionales, ejemplo de ello, es el Estado Plurinacional de Bolivia. Según un informe de la CEPAL-CELADE, las políticas sectoriales del periodo anterior a 2007 supusieron importantes avances en el plano de la salud de los Pueblos Indígenas. Al menos 10 países tenían programas destinados a los Pueblos Indígenas: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (CEPAL, 2014). En el periodo 2009 a 2013 se incorporaron otras iniciativas de este tipo en Colombia, Guatemala, Honduras y el Paraguay. El Salvador y el Uruguay son los únicos países donde no existen oferta de servicios ni programas de salud específicos para los Pueblos Indígenas (CEPAL, 2014: 216).

## 4. Derecho a la educación

El derecho a la educación es clave para los Pueblos Indígenas pues constituye no solo un medio para salir de la exclusión y la discriminación, sino también como mecanismo para garantizar el pleno goce de los derechos humanos y colectivos. Además, es fundamental para la construcción de las democracias plurinacionales del siglo XXI, dado que tiene la doble misión de enseñar la diversidad de la especie humana y de contribuir a una toma de conciencia respecto de las semejanzas y la interdependencia de todos los seres humanos (CEPAL, 2014: 258).

Si la situación de la educación en América Latina es de por sí preocupante, por problemas de falta de acceso a la educación básica, problemas en la efi-

ciencia terminal, abandono por múltiples razones, pobreza extrema, entre otros, en el caso de los Pueblos Indígenas es más grave. Así, por ejemplo, aun cuando un 85% de los niños indígenas asisten a la escuela secundaria, solo el 40% completa ese nivel educativo<sup>29</sup>.

Hay diferencias sustanciales en el acceso a la educación entre la población indígena y la que no lo es. De acuerdo con el Banco Mundial, “la brecha en la educación primaria en el caso de los indígenas es mayor en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Panamá, y menor en México, Nicaragua, Perú y Venezuela. En la esfera de la educación secundaria y terciaria se observa, en general, una brecha mayor en la población no indígena” (Banco Mundial, 2015: 35).

Un aspecto fundamental es la educación bilingüe e intercultural, que ha sido desarrollada, con distintos matices, en gran parte de los países de América Latina. En 2004 se publicó el estudio realizado por Abram, Mathias L. *Estado del Arte de la Educación Bilingüe Intercultural en América Latina* (citado por Fajardo, 2011), el cual señala que, para visualizar la situación de esta temática, es necesario considerar la jerarquía institucional que se le asigna dentro de la estructura administrativa del sistema educativo; y en los países de la región se aprecian tres tendencias:

- **“Como subsistema:** el cual “depende de una Unidad o Dirección en el Ministerio y que goza de variadas formas de autonomía; situación que se presenta en Perú, Guatemala, México y Bolivia. Abram destaca como problemas de este modelo la dependencia de la burocracia central, así como el no disponer de presupuesto propio.
- **Como sistema paralelo,** que sí cuenta con presupuesto propio, funcionarios indígenas y autonomía total, como ocurre en Ecuador.
- **Como subsistema con autonomía local o regional,** como en el caso de Chile”.

En los años subsecuentes, no se aprecian grandes cambios al respecto, salvo un par de ejemplos exitosos, como el de Ecuador.

Una redefinición de la educación bilingüe e intercultural ha sido diseñada en Ecuador, donde el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB), se encuentra establecido en la Constitución ecuatoriana (artículos 29, 57, 343, 344, 347) y la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe. Para implementarla se generó un Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), conformado por una estructura propia, adjunta al Mi-

29 El derecho de los pueblos indígenas a la educación: [http://www.un.org/es/events/indigenous-day/2016/pdf/spanish\\_backgroundunder.pdf](http://www.un.org/es/events/indigenous-day/2016/pdf/spanish_backgroundunder.pdf)

nisterio de Educación. El SEIB “de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, titulares de derechos individuales y colectivos, comprende desde la Educación Infantil Familiar Comunitaria (EIFC), hasta el nivel superior” (Ministerio de Educación, 2013: 2-13). Si bien el MOSEIB opera con insuficiencias presupuestales y con distintos retos para su implementación efectiva, así como la incertidumbre de los resultados que pueda alcanzar, como lo muestra un amplio estudio sobre el tema (Ministerio del Patrimonio, s/f).

## 5. Libre determinación y autonomía

El ámbito local es de gran importancia en la lucha por la autodeterminación de los pueblos, porque se han constituido en un espacio en disputa: por un lado, hay experiencias concretas de autonomía en instancias sub-nacionales, por otro, los Estados nacionales se han centrado en ellos tanto para avanzar en la política del reconocimiento, como para su uso instrumental que intenta atomizar las demandas indígenas (Leyva, Burquette y Speed, 2008: 24-37).

En los últimos años, la lucha por la autonomía se ha movido en este eje. En Bolivia, el municipio guaraní de Charagua aprobó mediante referéndum su estatus como Autonomía Indígena Originario Campesina, superando la diversidad social y las tensiones políticas existentes dentro del municipio, que es el más grande del país (71.745 km<sup>2</sup>) y donde viven 70 comunidades guaraní (Vinding y Mikkelsen, 2016: 19). Sin embargo, en 2015, el referéndum por la autonomía sufrió un duro revés; en cinco municipios se impuso el NO a la aprobación de los estatutos autonómicos; y en el municipio de Totora Marka, el “no” a la aprobación de su Carta Orgánica que garantizaba su autonomía, alcanzó un 71%. Solo en el municipio de Charagua el SI obtuvo una mayoría del 54%<sup>30</sup>.

En México, mientras que en el Estado sureño de Oaxaca, que reconoce en su legislación local las elecciones por sistemas normativos internos, y en este régimen se inscriben 417 municipios (de 570 en la entidad), que representan alrededor del 19% del total nacional (2223); en los últimos años, municipios de otras entidades (Guerrero, Michoacán, Puebla), han solicitado el cambio de régimen de partidos políticos a “usos y costumbres”, situación alcanzada por los municipios de San Francisco Cherán (Michoacán) en 2012 y Ayutla de Los Libres (Guerrero) en 2015.

30 <http://www.laizquierdadiario.com.bo/Resultados-del-referendum-autonomico-en-Bolivia-golpea-al-MAS>

En Perú, el Gobierno de la Nación Wampis, se formó en noviembre de 2015 y es el primer gobierno indígena autónomo en el país: “Esta ‘decisión histórica’ se tomó ‘en parte como una estrategia de defensa territorial; como respuesta a los esfuerzos de dividirnos por comunidades” (IWGIA 2016: 19).

Existen otras experiencias importantes de autonomía en el Valle del Cauca y en la Sierra Nevada de Santa Marta en Colombia, en la comarca de Guna Yala en Panamá, en la Sierra Norte de Oaxaca, la montaña de Guerrero y las comunidades zapatistas de Chiapas, en México. Pero todas ellas enfrentan serias dificultades para construir su propio modelo de gobernanza que coordine un gobierno propio, una filosofía propia que puede discutir de igual a igual con los modelos dominantes de desarrollo y un sistema económico que ponga en práctica los principios y valores de su propia filosofía y que genere satisfacción material a sus miembros.

En palabras de Nina Pacari, el desafío de las autonomías indígenas frente al Estado-nacional es el siguiente:

“(…) el principal reto es construir el Estado plurinacional, al momento está declarado, por lo tanto, está constando en el texto, pero eso implica diseño estructural del Estado, nuevo modelo económico, nuevas políticas, nuevas actorías y rectorías que tengan que construir la sociedad para que llegue a ser justa, equitativa, intercultural y de respeto mutuo”<sup>31</sup>.

---

31 Registro 05 de noviembre de 2015.