

ECUADOR **Debate**⁹⁸

Quito/Ecuador/Agosto 2016

Educación Bilingüe Intercultural

Ocaso y muerte de una revolución que al parecer nunca nació. Reflexiones a la sombra de una década desperdiciada

Conflictividad socio política: marzo-junio 2016

El desmantelamiento del estado multicultural en el Ecuador

Educación comunitaria y EIB en el Ecuador contemporáneo

Estrategia didáctica para la etnoeducación

Los impactos del cierre de escuelas en el medio rural

Educación Intercultural bilingüe para el Buen vivir: el caso de una comunidad Kichwa en Chimborazo-Ecuador

Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas del Ecuador: ¿Interculturalidad o asimilación? (2007-2014)

Cambios agrarios, migración y territorio en Manabí (Ecuador)

Repensando la devastación del trabajo y de la naturaleza a la luz del ecomarxismo

La filosofía de la historia en la visión de pensadores bolivianos contemporáneos

ECUADOR DEBATE 98

Quito-Ecuador • Agosto 2016

PRESENTACIÓN / 3

COYUNTURA

- Ocaso y muerte de una revolución que al parecer nunca nació.
Reflexiones a la sombra de una década desperdiciada / 7
Alberto Acosta, John Cajas Guijarro
- Conflictividad socio-política: marzo-junio 2016 / 29
Patricio Pilca

TEMA CENTRAL

- El desmantelamiento del Estado multicultural en el Ecuador / 35
Carmen Martínez Novo
- Educación comunitaria y EIB en el Ecuador contemporáneo / 51
Sergio Enrique Hernández Loeza
- Estrategia didáctica para la etnoeducación / 65
*Carlos Enrique Pérez; Sandra Ruiz; Jury Ivanor Cabezas; Matilde López;
José Alejandro Vargas*
- Los impactos del cierre de escuelas en el medio rural / 83
Luis Alberto Tuaza Castro
- Educación intercultural bilingüe para el Buen Vivir:
el caso de una comunidad Kichwa en Chimborazo-Ecuador / 97
Ana Isabel Meneses Pardo
- Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas del Ecuador:
¿Interculturalidad o asimilación? (2007-2014) / 113
Adriana Rodríguez Caguana

DEBATE AGRARIO-RURAL

- Cambios agrarios, migración y territorio en Manabí (Ecuador) / 125
Fernando Guerrero

ANÁLISIS

- Repensando la devastación del trabajo y de la naturaleza a la luz del ecomarxismo / 141
Miguel A. Ruiz Acosta

- La filosofía de la historia en la visión de pensadores bolivianos contemporáneos / 157
H. C. F. Mansilla

RESEÑAS

- El inca barroco. Política y estética en la Real Audiencia de Quito, 1630-1680 / 173
- ¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador / 177

Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas del Ecuador: ¿Interculturalidad o asimilación? (2007-2014)

Adriana Rodríguez Caguana¹

Los planteamientos sobre la plurinacionalidad y la interculturalidad que sostuvo el movimiento indígena después de la década de 1990 estuvieron vinculados al desarrollo de la autonomía indígena. Los debates que condujeron a la constitución de 2009, incorporaron estas demandas de modo parcial. La política del Estado ecuatoriano respecto a la educación bilingüe intercultural ha consistido en su debilitamiento dentro de una concepción centralizadora.

Introducción

Los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas representan un conjunto de normas, nacionales e internacionales, que hacen referencia a las lenguas, tanto a su protección y mantenimiento como a su promoción y desarrollo. Son parte de estos derechos: la educación intercultural bilingüe (en adelante, EIB), el uso de intérpretes en los procesos judiciales, la oficialización de las lenguas indígenas en las zonas donde éstas sean predominantes, e incluso el derecho al voto de los analfabetos de la lengua castellana. Estos derechos además tienen una doble dimensionalidad sobre la cual recae su titularidad: individual del hablante y colectivo identitaria.

El presente artículo estudiará brevemente el desarrollo normativo de los derechos lingüísticos de los pueblos

indígenas en la nueva Constitución ecuatoriana de 2008, específicamente los debates sobre la co-oficialización de las lenguas y la educación intercultural bilingüe. Se lo hará teniendo en cuenta la evolución internacional de los derechos humanos, así como las demandas y la construcción normativa del propio movimiento indígena. Para el estudio también se tendrá en cuenta las interpretaciones respecto de la plurinacionalidad y la interculturalidad: la del movimiento indígena, desarrollada por éste desde el levantamiento de 1990, y la del Estado que propone una política interculturalista centralizadora de la política educativa. Finalmente, demostraremos que estas concepciones disímiles colisionarán posteriormente en términos casi irreconciliables entre el Estado y el movimiento indígena.

1 PHD en Derecho Internacional por la Universidad de Buenos Aires y Magister en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata. Sus investigaciones versan sobre los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas del Ecuador.

Plurinacionalidad e interculturalidad ¿diálogo o neointegracionismo?

Una de las estrategias que plantearon las organizaciones indígenas y demás movimientos sociales, para transformar las bases del Estado-nación monocultural y monolingüe, fue la adopción de la plurinacionalidad y de la interculturalidad. El nuevo Estado se suponía que debía reorganizar sus instituciones a través de reformas interculturales, especialmente en materia educativa, en favor de la diversidad cultural y lingüística; sin embargo, esto no se cumplió por varios motivos que suponemos se derivan de las diversas procedencias ideológicas de los asambleístas, quienes tuvieron también disímiles interpretaciones en torno a estos conceptos claves: plurinacionalidad e interculturalidad, lo cual explica también las contradicciones existentes en el propio texto constitucional.

Si bien los asambleístas aceptaron la declaración de plurinacionalidad, la disputa por el significado y sus alcances políticos sigue vigente hasta la actualidad. Según Ávila (Entrevista, 2013), las fuentes doctrinales de la plurinacionalidad no las podemos encontrar en ningún tratado de derecho constitucional, sino en el propio movimiento indígena; sin embargo, consideramos que el Estado propuso también otra dimensión interpretativa de la plurinacionalidad que no puede dejar de considerarse.

Por su parte, la concepción indígena tiene un origen histórico y se encuentra plasmada en los Principios y Lineamientos de la Propuesta de la CONAIE; el Estado plurinacional es definido en términos políticos como una propuesta superadora de los vestigios coloniales: "El Estado Plurinacional es en primer lugar un modelo de organización política para la decolonización"; tam-

bién una radicalización de la democracia comunitaria: "Implica ante todo una construcción desde abajo"; y un reconocimiento complejo de la diversidad nacional y lingüística que se ajusta con la crítica socioeconómica: "Es reconocer no solamente el aporte de los pueblos y nacionalidades indígenas al patrimonio de la diversidad cultural, política y civilizatoria del Ecuador, sino buscar compensar el olvido, el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas" (Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador, CONAIE, 2007).

Por otro lado, la interpretación estatal considera a la plurinacionalidad como una política reguladora de la diversidad para superar la crisis de correspondencia del Estado-nación (Tapia, 2007: 50). Esta crisis es histórica producida porque no había instituciones políticas estatales que se comunicaran con la diversidad de naciones comunitarias. Tal como lo señala Tapia (2007: 50-52), esto no quiere decir que la plurinacionalidad deje de ser un monopolio hegemónico del Estado, ni que produzca automáticamente la "refundación del Estado moderno" (Santos, 2009:37), todo lo contrario, puede fortalecer la hegemonía estatal a través de nuevas redes asimilacionistas. En todo caso, la plurinacionalidad en el constitucionalismo ecuatoriano tiene que ser considerada desde el campo experimental (Santos, 2009: 38) para poder desentrañar los presupuestos teóricos que hay detrás de cada interpretación en las políticas lingüísticas.

En la teoría política, la plurinacionalidad se plantea como el mayor reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de las sociedades plurales en las que conviven diversas nacionalidades; es decir, es una declaración objetiva so-

bre la existencia de pueblos y naciones que resistieron al neocolonialismo del Estado-nación (Walsh, 2009; Tapia, 2007). En este sentido, la coexistencia de las “naciones comunitarias” (Tapia, 2007: 52), con el Estado se encuentra en las entrañas de la conformación de la comunidad política del Ecuador. No haberlo reconocido es el resultado de la política de asimilación cultural; además, las naciones étnicas indígenas, fueron preexistentes a los Estados-nación, y poseen otra construcción de ciudadanía que difiere de la liberal, motivo por el cual la plurinacionalidad se convierte también en una propuesta comunitaria y decolonial. Esta característica (comunitaria), marcará la diferencia con la plurinacionalidad estatal que administra la diversidad desde la hegemonía, tal como ocurre en Canadá, Suiza, España, Noruega, entre otros.

Otra de las características de la plurinacionalidad, que podemos llamar indígena, es que construye jurídicamente las naciones, otorgándole titularidad jurídica colectiva; de esta forma, se distancia de la construcción de ciudadanía liberal, donde solo los derechos individuales son considerados como verdaderos. Según Macas (2009:93), las nacionalidades indígenas se diferencian de la ciudadanía moderna porque la nacionalidad indígena se funda bajo el principio de libre determinación y reconocimiento de las comunidades preexistentes al Estado. Hay que destacar que el movimiento indígena, desde sus inicios fue crítico con el proceso de ciudadanía típica liberal; de hecho, si bien reivindicó el derecho al voto de los analfabetos, como una necesidad imperante para la participación política de los indígenas, criticó el concepto basado solamente en el libre sufragio indivi-

dual. El movimiento denunció, en el levantamiento indígena de 1990, que su propio proceso de ciudadanía estaba relacionado con el cumplimiento irrestricto de sus derechos colectivos, la lucha contra la pobreza y la discriminación.

El problema principal del reconocimiento estuvo dado en cuanto al significado y alcance conceptual. En otras palabras, se tuvo que definir si era posible la convivencia de un modelo capitalista occidental de Estado-nación con la vida comunitaria indígena, algo que según Macas (2009) y Tapia (2007) son estructuralmente incompatibles. De hecho, puede darse una coexistencia pero el conflicto estará siempre latente cuando los territorios entran en disputa. Según Simbaña (entrevista, noviembre de 2014):

La plurinacionalidad está más en el plano político, por eso desde la CONAIE se busca atarlo más a otros elementos, de ahí que su punto básico es combinar la dimensión cultural-étnica y el de clases y/o lucha de clases, por eso siempre se habla de pueblos explotados y oprimidos, claro que esto es un permanente debate entre flujos y reflujos. Uno de los riesgos del reconocimiento de la plurinacionalidad es reducirlo al plano cultural, porque ahí sí pueden terminar siendo compatibles con el capitalismo.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 2007-2008 (en adelante ANC), se enfrentaron estos discursos: el oficialista que respaldaba una declaración “realista” bajo el modelo económico neodesarrollista y, por otro lado, una interpretación alternativa al capitalismo extractivista que parte del movimiento indígena. Por su parte, la izquierda oficial, según Simbaña (entrevista, noviembre de 2014), estuvo dividida entre el nuevo gobierno y la propuesta de la CONAIE. En las sesiones de la ANC

se llegó incluso a repartir un volante oficialista en la que se advertía el “peligro” que representaba si se declaraba la plurinacionalidad. Ocurre que el temor a la plurinacionalidad tiene un origen histórico-político. El populismo en el Ecuador se formó con características propias relacionadas con factores que van desde lo estructural económico hasta lo político-cultural. Desde el Velasquismo la construcción de la unidad nacional y el mestizaje no ha desaparecido en su totalidad, pese al reconocimiento declarativo de los derechos culturales.

En la ANC, la débil representación de los partidos de derecha, que alcanzó solo 15 puestos, se opuso radicalmente a la declaración de plurinacionalidad. Dato que corrobora que la derecha es consustancialmente conservadora en la sociedad ecuatoriana, porque mantuvo históricamente un rechazo al reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística. Esto concuerda con lo sostenido por Van Dijk (2003), de que la derecha, en algunos contextos y situaciones, ha demostrado ser propensa a mantener y reproducir de forma eficiente la ideología racista.

En la ANC de 2007, también se enfrentaron dos concepciones de interculturalidad. Según Walsh (2009: 178), la interculturalidad de los pueblos indígenas difiere de la construida en otros países occidentales, en tanto surgió en las propias bases del movimiento indígena, teniendo como fundamento su propia reivindicación anticolonialista. Nos encontramos entonces frente a un tipo de interpretación de la diversidad que tiene como base la crítica hacia las estructuras que generaron desigualdades sociales, culturales y lingüísticas.

Consideramos que el movimiento indígena reflexiona la interculturalidad

como una estrategia complementaria de la plurinacionalidad, que cuestiona tanto la estructura como la superestructura del Estado-nación. De hecho, en el proyecto de Constitución de la CONAIE (2007), la interculturalidad se define en el artículo de educación y no en los primeros artículos donde se desarrolla la parte doctrinal y crítica de la Nación. En este sentido, la propuesta tiene como fundamento estructural la plurinacionalidad y la comunidad, mientras que la interculturalidad es más bien un recurso político y estratégico de gestión de la diversidad. Esta visión también implica un distanciamiento del paradigma legalista donde solo el Estado es la ley y la suprema autoridad, porque apuesta por una fuerte participación directa de las comunidades desde una lógica propia de democracia indígena. De esta forma, la interculturalidad no puede entenderse separada o aislada de la plurinacionalidad ni, menos aún, de los valores comunitarios. Además, propone la descolonización de las instituciones estatales, especialmente las educativas, no solo a través del aprendizaje de las lenguas indígenas, sino desde el aprendizaje de los conocimientos compatibles con sus valores ancestrales. También tiene un componente de relación con la cultura dominante con la intención de descolonizarla; es decir, no se trata de un asunto exclusivo de los indígenas, sino sobre todo una gran posibilidad de ruptura con el pasado colonial incrustado en el mundo mestizo. Esto es más claro en la propuesta de la CONAIE, en la sección III, sobre educación, en la que se establece la necesidad de que se agregue en los currículos escolares las lenguas indígenas más habladas, como el quichua y el shuar.

El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. El kichwa u otras lenguas ancestrales serán parte de los programas curriculares en los establecimientos de población hispanohablante. (Propuesta de Constitución de la CONAIE, 2007).

De los debates se desprende que los asambleístas, tanto oficialistas como no oficialistas, tomaron otra interpretación respecto de la interculturalidad, incluso para oponerse a la plurinacionalidad, a la que vieron como contraria y contradictoria con los principios dialógicos. Tal como lo sostiene Simbaña (entrevista, noviembre de 2014), los opositores sostenían que era imposible gestionar diálogos interculturales en un Estado que no fuera unitario. Los desacuerdos que se dieron en los debates se hacen más evidentes si analizamos cómo quedó finalmente redactado el primer párrafo del primer artículo de la Constitución:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, *unitario, intercultural, plurinacional y laico*. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada. [El subrayado es mío].

Téngase en cuenta el orden de los elementos que constituyen al Estado, según la nueva Constitución. Observamos que la unidad e interculturalidad se encuentran primero y la plurinacionalidad y laicidad en último lugar, lo que indicaría que fueron los puntos más debatidos en la asamblea. Contrariamente a lo señalado en la propuesta de la CONAIE, donde la interculturalidad era parte de la plurinacionalidad, en la Constitución representa un factor primordial y deter-

minante. Entonces ¿qué concepción de interculturalidad prima en la Constitución de 2008? Creemos que, si bien coexisten las dos concepciones, la que marcó la política estatal, específicamente en la EIB, fue el interculturalismo funcional y centralizador.

Los asambleístas de izquierda que formaban parte del proyecto de la “Revolución Ciudadana,” estaban también divididos entre diversas posturas respecto de los derechos lingüísticos. Ciertamente la situación crítica que vivió el país, con el caos político de los noventa y la poca respuesta organizativa de los partidos de la izquierda, llevó también a confusiones y debilitamientos teóricos respecto de la diversidad cultural y su rol en la emancipación política.

Cooficialización de las lenguas indígenas

La cooficialización del quichua no es un tema nuevo en el debate político del país; anteriormente, en la ANC de 1977, el Instituto de Lenguas de la Universidad Católica del Ecuador solicitó la cooficialización de la lengua quichua junto al castellano (Acta 42, de 1977, folio 7-8), y en la ANC de 1998 el bloque de Pachakutik la propuso dentro de su proyecto de Constitución (Acta 35, de 1997, folio 21). Además, la reivindicación lingüística estuvo presente en las distintas asambleas y declaraciones de la CONAIE, desde el levantamiento de 1990, basado en una dimensión intercultural. Con el nuevo contexto que prometía cambios estructurales en la política ecuatoriana se esperaba que la cooficialización fuera aprobada en la nueva Constitución de 2008; sin embargo, el tema quedó excluido del debate, ante la sorpresa de algunos asambleístas, como Alberto Acosta, para entonces presidente de la ANC:

Solicité la reconsideración del primer artículo, referido al *Carácter y elementos constitutivos del Estado*, porque estimo que debíamos sostener lo presentado para el segundo debate respecto a los idiomas oficiales que el castellano y el kichwa son idiomas oficiales. Pero en el texto final, sometido a votación, el kichwa ya no aparece como idioma oficial... ¿cuáles son las razones para que no haya sido incorporado contraviniendo lo que entendí, era el sentir mayoritario de la Asamblea...? (Acosta, 235). [El subrayado es mío].

Esta pregunta de Acosta, se la hicimos a Simbaña, (entrevista, noviembre de 2014), quien participó en los debates respecto al tema; quien manifestó que la cooficialización nacional de las lenguas estuvo bajo la suerte de un intercambio de derechos que los assembleístas indígenas se negaron a aceptar. Es decir, los assembleístas oficialistas votarían por su incorporación a cambio de que, el bloque de Pachakutik y allegados, respaldaran las normas constitucionales sobre otros temas de interés económico y cultural, como el tema de la consulta previa. Por su parte, Mónica Chuji (Entrevista, 2013), ex assembleísta de la Constituyente, sostuvo que, además, hubo una mala información que desvirtuaba la propuesta de la CONAIE:

Pedíamos que las lenguas indígenas fueran oficiales donde se hablen mayoritariamente, el caso vasco es un ejemplo, no es invento nuestro, lo mismo podemos decir de Suiza. Entonces, consideramos que el derecho al idioma está implícito en la norma internacional que lo reconoce. También queríamos que los mestizos pudieran tener la opción de aprender una lengua indígena, pero en esto siempre hubo mala fe. El hecho mismo de que pregunten al ecuatoriano mestizo común, “¿usted qué quiere aprender: el quichua o el inglés?”, en ese mismo momento se está ridiculizando y

menospreciando nuestros idiomas. Es algo totalmente racista. Ese es el comportamiento político que siempre hemos tenido. (Entrevista hecha el 2 y 3 de febrero de 2013).

La negativa a aceptar la cooficialización por parte de los assembleístas oficialistas, autodenominados como “socialistas del siglo XXI,” es parte de la discriminación lingüística en los discursos políticos que ha sobrepasado, en muchos casos, los posicionamientos ideológicos partidarios. Van Dijk (2003), señala que estos discursos racistas no son exclusivos de una ideología de derecha o de izquierda, aunque se ha verificado que la derecha puede reproducirlos más eficientemente. En este sentido, podemos decir que el racismo en sí mismo, constituye una cuasi ideología con la fuerza de producción simbólica heredera del colonialismo. La existencia de una sub-ideología racista no es contradictoria sino explicativa de la complejidad de las relaciones sociales y culturales en el país, las cuales estaban determinadas por relaciones económicas complejas.

Acosta (2008), explica que para justificar la negativa se dieron excusas administrativas y burocráticas inverosímiles; por su parte, Simbaña (2014) expuso que el único argumento fuerte que se había dado era que “Según las encuestas los ecuatorianos en general no querían hablar ninguna lengua indígena”. Estadísticas que nunca fueron expuestas en la Asamblea. La relación entre la declaración de plurinacionalidad y las lenguas indígenas se encuentran correspondidas en el proyecto de Constitución de la CONAIE, que fue desestimado en la Asamblea. Finalmente, el castellano siguió estando en la norma constitucional como idioma oficial, mientras que las lenguas indígenas fueron considera-

das como de “relación intercultural” y de “uso oficial en donde habitan”:

Art 2.- La bandera, el escudo y el himno nacional, establecidos por la ley son símbolos de la patria.

El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en términos que fija la ley. [El subrayado es mío].

La calificación de “relación intercultural” es confusa, no se llega a comprender si las dimensiones y alcances de esta relación aluden a un puente de comunicación lingüística o si siguen las pautas dadas por la antropología cultural que estudia las dinámicas de la diversidad cultural y sus relaciones. Según Walsh (2012:119), la relación intercultural se puede entender como un proceso de permanente negociación e interrelación “donde lo propio y particular no pierdan su diferencia, sino que tengan la oportunidad y capacidad para aportar desde esta diferencia a la creación de nuevas comprensiones, convivencias, colaboraciones y solidaridades”. Esta definición llevada al terreno de las políticas lingüísticas bien se puede entender como la capacidad de que, tanto las lenguas indígenas como el castellano puedan enriquecerse mutuamente; sin embargo, la norma dice que solo las lenguas quichua y shuar serán oficiales en la relación intercultural y no así el castellano; es decir, el castellano quedaría como la lengua

hegemónica que permite o tolera las demás lenguas. Vale recalcar que esta calificación de “relación intercultural,” únicamente de las lenguas indígenas, no fue parte de la propuesta de las organizaciones indígenas, ni parte de un proceso reflexivo de sus intelectuales; así lo sostuvo el propio Simbaña cuando dijo: “Nosotros no entendimos tampoco qué quisieron decir con ese término; en todo caso todas las lenguas son interculturales” (entrevista, 2014).

Centralización de la autonomía de la EIB

Uno de los temas más debatidos en los últimos años ha sido la centralización de la Educación Intercultural Bilingüe que hasta el 2008 se mantenía con cierto nivel de autonomía respecto de la educación nacional, llamada también “educación hispana”.² Téngase en cuenta que la sola calificación de hispana implica también la diglosia castellano-quichua. Esta división era visible en las zonas rurales, más aún donde funcionaban los dos sistemas en zonas cercanas. Pude constatar esta división en una visita en el 2009 a dos comunidades cercanas a la ciudad de Guamote,³ provincia de Chimborazo; varios padres de familia llevaban a sus hijos a las escuelas “hispanas” de Guamote dejando las de EIB pese al disgusto de la dirigencia de las comunidades. Uno de los directores de la escuela hispana consideraba que el quichua no era necesario, salvo para quienes quisieran hacer política:⁴

2 En enero de 2009 estuve en la ciudad de Guamote junto a una antropóloga argentina, Eugenia Padilla, para desarrollar una etnografía en dos escuelas interculturales bilingües de la ONG Fe y Alegría. Las escuelas se encuentran dentro de la zona andina del país, en la provincia de Chimborazo; además, Guamote ha sido considerada una de las más pobres.

3 Los indicadores de Naciones Unidas para 1990, señalaban a Guamote como el Cantón más pobre del país, con el 95% de pobladores indígenas. De acuerdo al INFOPLAN, en 1999, Guamote seguía siendo uno de los 5 cantones más pobres del Ecuador.

4 Entrevista realizada en enero de 2009 al director de la escuela “Laura Carbo Ayora de la ciudad de Guamote”.

Las empleaditas que yo tengo aquí son de campo, una tiene dos hijitos y ella no les enseña kwichua porque no le ve necesario a menos que sea político el guambra porque ahí sí hay que enseñarle para que sea concejal o presidente de la comuna. Ella ahora es bachiller a distancia, fue venciendo el kwichua y ahora ya habla el español bien y entonces ya va a la universidad y no quiere que sus hijos hablen el kwichua.

El director de fenotipo de blanco-mestizo en una ciudad que tiene una población con cerca del 90% indígena; tenía, además, el objetivo de castellanizar a sus educandos sin ningún conocimiento de los derechos de diversidad. El director estaba convencido de que la educación "hispana" era de mejor calidad que la educación bilingüe: "Si vienen algunos, los padres de familia igual hablan en quichua, al principio uno pobre no sabe qué hacer, yo no sé qué hacer, pero va pasando el tiempito y ellos van hablando español". El tono condescendiente del castellanizador es parte del discurso cuasi colonial que tutelaba la supuesta incapacidad indígena. Efectivamente, la discriminación lingüística no es aislada, tiene características propias de la discriminación racial, donde la lengua se convierte en sí en un rasgo del ser indio.

En este contexto de la vigencia de dos sistemas educativos paralelos en constante conflicto, se debatió su centralización en la ANC. El derecho a la educación indígena quedó estipulado en la Constitución del 2008, Capítulo IV, Derechos de la Comunidades, Pueblos y Nacionalidades, artículo 57, numeral 14, donde dice que los pueblos, nacionalidades tienen los siguientes derechos colectivos:

Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de Educación Intercultural Bilingüe,

con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. *La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.* [El subrayado es mío].

Parecería que en el artículo señalando la vigencia de la administración de la EIB seguiría siendo autónoma y descentralizada respecto de la política educativa nacional; sin embargo, el artículo 347, numeral 9 (del Título VII Régimen del Buen Vivir, Capítulo I Inclusión y Equidad, Sección 1ª Educación) determina que la educación intercultural bilingüe se centralizará bajo las políticas del Estado:

Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, *bajo las rectorías de las políticas públicas del Estado y con total respeto al derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades.* [El subrayado es mío].

En cuanto al derecho a la educación, el sistema regional de Derechos Humanos, en el Protocolo de San Salvador, artículo 13, consagra el derecho a la educación bajo responsabilidad directa de los Estados; sin embargo, la norma no hace referencia a la educación indígena en lengua materna. En este sentido, el debate en torno al derecho a la EIB debió darse desde una perspectiva estricta de derechos humanos de los pueblos indígenas, con los instrumentos específicos del sistema universal: el Convenio 169 de la OIT (artículo 27, 28, 29 y 30),

y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 141), los cuales consagran el principio de autonomía y libre determinación de las instituciones educativas indígenas.

Efectivamente, la disputa sobre la existencia de dos sistemas educativos paralelos es polémica y estuvo presente desde la creación de la DINEIB en 1988. Ocurre que los debates se dieron con limitaciones al principio de autonomía y la responsabilidad estatal para proteger este derecho. Consideramos que una construcción respetuosa de los derechos a la diversidad y a la interculturalidad solo puede argumentarse desde la autonomía. En cuanto a las críticas que se hicieron respecto de la calidad de la EIB, hay que tener en cuenta que la inversión *per cápita* del Estado ecuatoriano, hasta su centralización, era inferior a la de la escuela “hispana” (\$134 para la EIB y \$261 para la educación nacional)⁵ lo cual creaba una discriminación *de facto* por parte del Estado.

No tenemos datos que demuestren que esta discriminación presupuestaria fuera la responsable directa de las dificultades que tuvo la EIB en su aplicación. No obstante esta diferencia presupuestaria, se logró articular un modelo de sistema educativo intercultural bilingüe (en adelante MOSEIB), reconocido internacionalmente por la UNESCO. Se reconoció al sistema de EIB como un conjunto sistémico y dinámico de políticas, fundamentos, principios, fines, objetivos, estrategias, estructura educativa, y el currículum que reflejaba las más caras aspiraciones educativas de los pueblos y nacionalidades en la definición de su identidad y consecución de Sumak

Kawsay (mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida). Sin embargo, varias investigaciones sobre la eficiencia y eficacia del proyecto fueron críticas de los resultados, específicamente en temas relativos a la “calidad educativa” y el escaso enfoque intercultural en los textos. Actualmente, con la centralización educativa, amparada por la Constitución de 2008 y el Decreto 196, una comisión creada por el Consejo de Participación Ciudadana preselecciona a los candidatos y el Ministro de Educación elige a los nuevos directores provinciales.

En contra de la autonomía estaba el exministro de educación, Raúl Vallejo, quien aseveró que “cierta dirigencia de la CONAIE intentaba apoderarse nuevamente de la Educación Intercultural Bilingüe para volver a politizarla, sin importarle el mejoramiento de las condiciones educativas de las nacionalidades y pueblos” (*El Universo*, 8 de marzo de 2010). El funcionario de gobierno sostuvo que hasta el año 2006 la CONAIE difundió propaganda política en los textos de las escuelas y colegios que son parte de la DINEIB, a través de la colección de 57 tomos denominados *Cucayo Pedagógico*, “la dirigencia indígena intentó adoctrinar a los estudiantes para que siguieran la línea de acción política trazada por la organización”. Sin embargo, hasta la presente fecha de esta investigación, el gobierno no ha creado textos escolares bilingües para la EIB. Una de las intelectuales indígenas dedicada a la educación intercultural, Mónica Chuji (2013), desmintió las críticas y expresó que la centralización fue una de las grandes pérdidas políticas del movimiento indígena:

5 UNICEF. Inversión social, análisis presupuesto 2006.

Lo asumimos como una derrota moral y política. Primero porque fue el derecho a la educación conseguido en la década de los ochenta con Jaime Roldós quien fue el primero en interesarse por el idioma quichua y la educación. Con este antecedente se logró la educación intercultural bilingüe como un derecho y se logró una institucionalidad, basada en el convenio 169 de la OIT. Para nosotros fue una de las conquistas históricas, por eso muchos dirigentes indígenas no estuvieron de acuerdo en aprobar la Constitución, porque para ellos, en materia de derechos indígenas, es un retroceso. Primero porque la EIB pierde su autonomía y se somete a la autoridad única de la educación hispana. Esto hasta podría estar bien, pero el problema es que se convierte en botín político, porque antes el director de la DINEIB lo elegían las nacionalidades y ahora lo pone el Ministro de Educación. Esto lo hemos denunciado porque es una violación a nuestros derechos. ¿Cómo lo hemos procesado? Denunciando y poniendo demandas de inconstitucionalidad, pero como se vinieron muchos decretos en contra de nuestras instituciones, nos saturaron, pero en términos reales y en términos de derechos, para nosotros esto es una flagrante violación. Además, retoma la educación religiosa para la educación indígena, lo cual representa un retroceso de siglos en materia constitucional. (Entrevista, febrero, 2013).

El movimiento indígena presentó varias demandas de inconstitucionalidad a los decretos 1585 y al Acuerdo Ministerial 066-09 (Ecuadorunari, 2009),⁶ acciones que se vieron truncadas por la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (En adelante LOEI), (RO-2s/marzo, 2011). Esta ley fue promulgada en la Asamblea después de casi dos años de discusión y tensión con la CONAIE, or-

ganización que presentó su propia propuesta de ley que no fue acogida por la mayoría. En todo caso, la LOEI centralizó la educación intercultural bilingüe a los organismos nacionales de educación en su artículo 77, y creó el Sistema Intercultural Bilingüe. Esta nueva institucionalidad educativa tiene una estructura de poder que responde también a la lógica de centralización de los poderes públicos en la actual coyuntura política. El sistema está compuesto de la siguiente forma: la Autoridad Educativa Nacional, el Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe, la Subsecretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y el instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales (Artículo 83, LOEI). Hasta la presente fecha, después de seis años de haberse puesto en vigencia la LOEI, se sigue esperando la articulación del sistema. Todo lo contrario, se han cerrado cientos de escuelas comunitarias y se construyen las conocidas Escuelas del Milenio, que poco o nada tiene que ver con el mantenimiento de las lenguas indígenas; todo lo contrario, tienen como objetivo bilingüe la enseñanza del inglés.

Hay que tener en cuenta que en la norma (LOEI) se encuentran estipulados los fundamentos Art. 79 y los fines Art. 80 de la educación intercultural bilingüe; en ella se reitera el principio de libre determinación de los pueblos, el respeto a la pacha mama, a los derechos individuales y colectivos, la interculturalidad y el fortalecimiento de la identidad, de la lengua y de la cultura. Sin embargo, estos principios que aparentemente son fieles a lo estipulado en la *Declaración*

6 Tomado de la página de Ecuadorunari <http://www.ecuarunari.org/es/noticias/no_20090310.html> [visto por última vez el 10/2/2015].

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el convenio 169 de la OIT, no concuerdan con el tipo de estructura administrativa, ni con el cierre de las escuelas comunitarias. En la distribución del poder administrativo, las nacionalidades y sus representantes quedan en minoría y solo están representadas por el Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe. Los subsecretarios, que son la autoridad máxima de educación, después del ministro, son miembros del gabinete ministerial del ejecutivo, mientras que el titular del Instituto de Idiomas es designado a través de un concurso público de méritos y oposición (Art. 89, LOEI). Estamos entonces ante una estructura ciertamente incompatible con la democracia comunitaria.

Conclusiones

En el presente trabajo analizamos cómo se discutieron en la ANC de 2007-2008, dos concepciones de Plurinacionalidad y de interculturalidad que afectaron a la definición de los derechos culturales y lingüísticos y a las posteriores políticas educativas. Efectivamente, una concepción reguladora y centralista por parte del Estado no es compatible con la otra concepción autonómica de los pueblos indígenas.

La Constitución de 2008, favoreció la centralización de la organización del poder administrativo que se concretó en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, creando espacios dialógicos y de participación limitados a los planes pedagógicos y curriculares, dejando la política educativa en manos del Estado. En este sentido, el derecho a la Consulta Previa, libre e informada, que debe ser parte de todo tipo de proceso administrativo, en el que se encuentren interesados los pueblos indígenas, consagrado

en el Convenio 169 de la OIT y la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sarayaku (2012), se encuentra limitado por las políticas centralizadoras del poder estatal.

Lo cierto es que, la gravedad en la que se encuentran las lenguas indígenas y el derecho a la EIB es evidente; esto no solo ocurre con el cierre de las escuelas comunitarias y el establecimiento de las Unidades Educativas del Milenio, sino también con la intención política de limitar la participación democrática de las propias autoridades indígenas. Hecho que nos remonta a décadas pasadas donde la asimilación se disfrazó de integración. El periodo neoliberal, donde el aislacionismo multicultural llevó al empobrecimiento de las comunidades indígenas, afectando así sus derechos humanos, terminó y dio paso a otra política cultural que retoma un integracionismo de nuevo tipo que da paso a una folklorización superficial de la diversidad, donde solo se admite la diferencia que no contraponga la hegemonía de un Estado monolítico, en este contexto poco favorable para los derechos culturales y lingüísticos, las organizaciones indígenas tendrán que redefinir la posterior estrategia reivindicativa, específicamente respecto de la Educación Intercultural Bilingüe: si seguirán demandando autonomía o una mayor participación en la ejecución de la política educativa; de esto dependerá el futuro de las lenguas indígenas.

Bibliografía

- Acosta, Alberto.
(2008): *Bitácora Constituyente*. Quito: Abya-Yala.
- Macas, Luís.
(2009): "Construyendo desde la historia: Resistencia del movimiento indígena del Ecu-

- (2009): "Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad", en *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Quito: Abya-Yala.
- Santos, Boaventura de Sousa
(2009): "Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad", en *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Quito: Abya-Yala.
- (2010): *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Quito: Abya Yala.
- Tapia, Luis
2007 "Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional" en *OSAL*, Año VIII, N° 22, septiembre, Buenos Aires: CLACSO.
- Van Dijk, Teun
(2003): *Racismo y discurso de las élites*. Barcelona: Gedisa.
- Walsh, Catherine.
(2009): "Estado plurinacional e intercultural. Complementariedad y complicidad hacia el buen vivir", en *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Quito: Abya-Yala.
- (2012): *Interculturalidad crítica y (de) Colonialidad. Ensayos desde Abya Yala*. Quito: Abya-Yala.

Entrevistas

- Mónica Chuji, 20 enero de 2013.
Floresmilo Simbaña, 21 y 22 noviembre de 2014.
Ramiro Ávila Santamaría, 17 de febrero 2013.

Documentos

- Actas de Asambleas Nacionales Constituyentes: 1997 y 2007
CONAIE (1997) Propuesta de Constitución Política
— (2007) Propuesta de Constitución
— (2007) Principios y Lineamientos de la CONAIE.
El Universo, 11 de agosto de 1946 y 8 de marzo de 2010.

Normativa nacional e internacional

- Constituciones del Ecuador: 1998 y 2008.
Ley Orgánica de Educación Intercultural.
Convenio 169 de la OIT.