

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
MENCIÓN: ASUNTOS INDÍGENAS**

**LA PARTICIPACIÓN DE LAS
ORGANIZACIONES INDÍGENAS DEL ECUADOR
EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA
DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE**

**SILVERIO CHISAGUANO MALLIQUINGA
AUTOR**

**DOCTOR FERNANDO GARCÍA
DIRECTOR DE TESIS**

**MAYO 2003
QUITO - ECUADOR**

AGRADECIMIENTO

Temo citar a las personas e instituciones y olvidar a muchos de ellos que hicieron realidad este sueño sin embargo, quiero dejar constancia de mi profundo reconocimiento al Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), que me dio la oportunidad de familiarizar con la realidad de los Pueblos Indígenas de mi país, así como de los países hermanos.

Al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), y a sus dignas autoridades, en especial a su Director General señor Ingeniero Jhony Cevallos, mis amigos y compañeros de labores, por su respaldo y estímulo a mi superación.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que facilitó mi acceso al mundo del conocimiento científico. A sus profesores que en forma crítica pero frontal dieron todo de sí, ofreciendo los instrumentos de análisis de los fenómenos sociales y a todas aquellas personas que hicieron posible la realización de este trabajo.

Mi gratitud inmensa, a mis padres, mi esposa y mis hijos, que preservaron a mi lado proporcionando el apoyo vital y la fuerza necesaria para bregar por una familia cada día más unida.

El autor

INDICE GENERAL

PAG.

Síntesis del estudio	7
Prólogo	12
Introducción	17
Capítulo I	
Propuesta teórica	23
1. La Educación Intercultural Bilingüe, una propuesta de los pueblos indígenas	23
2. La participación de las organizaciones indígenas en la gestión de la educación intercultural bilingüe	40
Capítulo II	
Las organizaciones indígenas del Ecuador en la institucionalización de la Educación Intercultural Bilingüe	58
Antecedentes históricos de la Educación Intercultural Bilingüe (1940-1988).	58
La institucionalización de la Educación Intercultural Bilingüe y sus bases legales	70
Creación del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	72
Análisis comparativo del desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador con el caso boliviano y colombiano	79
Proceso de desarrollo de la educación intercultural bilingüe	79
Principios ideológicos de la educación bilingüe en estos países	81
Descripción evolutiva de la oferta educativa del sistema bilingüe en el Ecuador	86

Capítulo III

Funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en la práctica	100
La Educación Intercultural Bilingüe un aporte en el avance pedagógico de la educación nacional	118
El ejercicio del derecho indígena en la gestión educativa	120
Los Derechos Colectivos y la Educación Intercultural Bilingüe	122
Compromisos precedentes de los pueblos indígenas para impulsar la educación intercultural bilingüe	123
Educación Intercultural Bilingüe en proyección a ser un sistema alternativo de educación nacional.....	124
Las huellas del camino recorrido por la educación intercultural bilingüe son notorias	124
Conclusiones	127
Recomendaciones	140
Anexos	146
Bibliografía	159

INDICE ANEXOS

PAG.

No. 1	Guía de preguntas (entrevistas)	146
No. 2	Guía de preguntas (consulta de opinión directores provinciales)	148
No. 3	Organizaciones indígenas provinciales que coordinan con la educación intercultural bilingüe	149
No. 4	Reglamento para la elección de directores nacionales y provinciales, aprobado por las organizaciones indígenas, año 1999	150
No. 5	Gráfico que ilustra la elección de directores de la DINEIB por organización indígena nacional	152
No. 6	Gráfico que representa la participación de las organizaciones indígenas nacionales en la elección de autoridades provinciales	153
No. 7	Personal administrativos, técnico y docentes en las direcciones provinciales, por organización indígena nacional	154
No. 8	La presencia de la mujer en la DINEIB, por organización indígena nacional	155
No. 9	Docentes de la educación intercultural bilingüe: bilingüe y monolingües castellanos, por provincias	156
No. 10	Gráficos que reseñan el destino y la evolución en los incrementos del presupuesto anual asignado a la DINEIB, periodo 1995-2001	157
No. 11	Orgánico funcional y estructural de la DINEIB, que establece el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, en su nivel ejecutivo	158

SINTESIS DEL ESTUDIO

Se dirá que la educación es un medio imprescindible para los pueblos indígenas, pueblos que fueron parte de un sistema educativo oficial desvinculado de la realidad indígena, que desconocía su especificidad, para ello se han utilizado estrategias de dominación dirigidas a responder a los requerimientos del Estado unificado y monocultural.

En este contexto, los pueblos indígenas y sus organizaciones lucharon por tener una educación que reconozca sus particularidades, a través de una propuesta surgida desde las comunidades que a propósito contaban ya con una trayectoria de aplicación. Un sistema que propugna una educación participativa comunitaria no sólo de personas, sino de grupos.

La educación intercultural bilingüe se enmarca por lo tanto, en el derecho inalienable que tienen los pueblos indígenas de decidir su futuro; es fundamental por lo tanto la acción conjunta de sus actores, ahora que, las comunidades pueden determinar su currículo propio e intervenir en la nominación de las autoridades, funcionarios, técnicos y docentes.

A partir de la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), en el año 1988, las organizaciones indígenas nacionales proponen acciones para buscar mecanismos de participación en la consolidación del DINEIB.

Para ello se formó el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, integrado por: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE), la Federación Nacional de Organizaciones Indígenas Campesinas y Negras (FENOCIN), la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), la Federación Nacional de Campesinos Libres del Ecuador (FENACLE) y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), más el Director Nacional DINEIB y un representante del Consejo Nacional de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), de tal manera que se conocerá el alcance

legal, la constitución, conformación, funciones y atribuciones del Consejo y la relación de trabajo que mantuvo con la DINEIB.

Después de trece años de existencia de la DINEIB, no se cuenta con estudios que precisen sus resultados y los efectos de orden económico, social y cultural causados en las comunidades luego de la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe (E.I.B), por lo tanto, este trabajo permitirá conocer el rol jugado por la DINEIB en el desarrollo del sistema, su historia, la participación de las organizaciones indígenas, algunos problemas técnicos, administrativos, económicos y políticos que sufrió el sistema.

La investigación intenta dar respuesta estas interrogantes resumidas de la siguiente manera:

1. ¿Por qué la Educación Intercultural Bilingüe ha generado una imagen de fracaso en las comunidades y organizaciones indígenas en su intento de constituirse en un modelo educativo alternativo?.
2. ¿Cuál ha sido el grado de participación de las organizaciones indígenas en la institucionalización y generación de políticas de gestión educativa, para el desarrollo y consolidación de la educación bilingüe?.
3. ¿Por qué el Consejo Nacional no cumplió con los objetivos y fines para los que fue creado?.

El estudio comprende el periodo durante el cual el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe funcionó de hecho, y luego, de manera legal a partir del 8 de octubre de 1997. Para el efecto se ha seccionado en tres partes:

- En la primera parte, se plantea la propuesta teórica que trata principalmente de la educación intercultural bilingüe y de la participación de las organizaciones indígenas en el desarrollo de la misma.
- En la segunda parte, se reconocen los antecedentes históricos y presentes de la propuesta educativa, el establecimiento del Consejo, la participación de las organizaciones indígenas en el fortalecimiento de la educación bilingüe; la gestión administrativa, técnica, pedagógica, una relación comparativa de

sistemas similares de Colombia y Bolivia, así como el proceso evolutivo en la oferta de servicios de la educación bilingüe en nuestro país.

- En la parte tercera, trata sobre el funcionamiento mismo del Consejo y los múltiples problemas que obstaculizaron su funcionamiento, se incluye el tratamiento de algunos aportes pedagógicos de la educación intercultural bilingüe al sistema educativo nacional. Finalmente se plantea las conclusiones y recomendaciones.

Para el desarrollo del estudio se aplicó el siguiente proceso:

1. La revisión bibliográfica existente sobre el tema, sirvió para el análisis de la propuesta teórica, tomando como base los materiales y los criterios orientadores de los catedráticos de la FLACSO, complementado con otros documentos relacionados al tema.
2. El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas y consultas de opinión por medio de un listado de preguntas pre-elaboradas para cada uno de los cinco grupos, divididos así:

El primer grupo, corresponde al nivel ejecutivo responsables de la administración del sistema educativo bilingüe, (directores nacionales y provinciales); el segundo grupo, comprende a los secretarios de educación y/o presidentes de las organizaciones indígenas; el tercer grupo, está conformado por docentes bilingües encargados de llevar a la práctica los preceptos de la educación intercultural bilingüe; el cuarto grupo, lo constituyen los funcionarios administrativos y supervisores de la DINEIB; el quinto grupo, corresponde a los dirigentes indígenas de Bolivia y Colombia vinculados al trabajo educativo. Finalmente se recogen los criterios vertidos por los padres de familia beneficiarios directos del sistema.

3. Para el ordenamiento de la información se sistematizó las fichas bibliográficas, nemotécnicas y se transcribió las grabaciones efectuadas las que fueron debidamente clasificadas para su análisis.

Una vez tratado el tema se llega a las siguientes conclusiones:

El Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), no logra cuajar operativamente porque quienes lo llevan a la práctica (los docentes), desconocen los lineamientos y objetivos básicos de la educación bilingüe; los estudiantes continúan recibiendo una educación traducida a las lenguas indígenas, no se ha establecido aun por ejemplo, el calendario agrícola.

La educación intercultural bilingüe está amparada por una base legal establecida en el capítulo 84 de los derechos colectivos, pero practicarla resulta difícil por la existencia de otras leyes que dificultan la resolución de casos de conflicto con los docentes, ya que, los organismos de control comunitario no tienen ninguna capacidad de surtir efectos legales.

La DINEIB se institucionaliza por la lucha de las organizaciones indígenas pero, su gestión encontró toda clase de obstáculos, entre ellos: la incorporación de personal vinculado a la política, cuadros preparados para ejercer la docencia y no para administrar el sistema, los continuos cambios de su estructura funcional, la falta de recursos económicos, intentos de desaparición de la DINEIB, entre otros.

El Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, creado como una instancia de participación de las organizaciones y demás actores educativos, para el asesoramiento y generación de la política educativa de los pueblos indígenas desde la DINEIB, no pudo conjugar sus mandatos de creación, se encontró con actitudes de menoscabo a las organizaciones indígenas consideradas "pequeñas" por parte de la CONAIE organización poseedora del poder político y portavoz del discurso indígena muy reconocido por cierto.

Este Consejo pronto se vio politizado, su trabajo se redujo a pequeñas acciones fundamentalmente en la designación de algunos funcionarios y autoridades y no ha delinear la política educativa para los pueblos indígenas, a lo mejor, son estas razones los sustentos argüidos para desaparecerla reemplazando con un nuevo organismo.

Las normas y reglamentos establecidos para las formas de representación indígena planteadas por la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe de última creación, no permiten plantear fórmulas de integración de todos sus miembros y recurren mas bien a las mismas organizaciones indígenas por ser las únicas que tienen capacidad de legitimación.

En cuanto al aspecto técnico, los materiales elaborados para el apoyo docente no responden a los intereses educativos de la niñez indígena, ni recogen sus características culturales, a pesar de contar con estructuras académicas de un “currículo propio”.

La formación docente carece aún de contenidos académicos que ayuden a consolidar el conocimiento indígena en los educandos, por otro lado, los institutos de formación docente (IPIBs) se han visto obligados a crear extensiones para programas de capacitación acelerada.

A pesar de los múltiples problemas de orden económico, político y técnico, la educación bilingüe se ha constituido en el proveedor de nuevos elementos pedagógicos a la educación nacional, pues el uso de la lengua indígena, el currículo flexible, la rendición de cuentas y otros atributos propios de la educación bilingüe son practicas novedosas para los estudiosos del tema.

PROLOGO

*“Somos como la paja del cerro que se arranca y vuelve
a crecer y de paja del cerro cubriremos el mundo”
(Dolores Cacuango)*

El presente trabajo recoge aquellas inquietudes que surgen desde quienes constituyen los gestores del actual sistema educativo intercultural bilingüe, las organizaciones indígenas del Ecuador. De este sistema, después de haber cumplido la primera década de aplicación, no se conoce sus resultados, avances, efectos, ni el impacto económico, social y cultural experimentado por sus beneficiarios en las comunidades que son parte del sistema de la educación intercultural bilingüe, debido a que no se cuenta con trabajos de evaluación y estudios académicamente avalados que permitan conocer su situación real.

En este contexto, en los últimos tiempos se escucha cada vez con mayor fuerza, no solo de quienes ven de cerca el desarrollo de educación bilingüe sino de los organismos que co-auspician, hasta de sus mismos artífices y beneficiarios, la idea de que va perdiendo vigencia e interés por su escasa efectividad y mínimos resultados.

Lo que se evidencia en la poca motivación demostrada -en los últimos cinco años- por algunas organizaciones indígenas a favor de la vigencia de la Educación Intercultural Bilingüe (E.I.B) en las comunidades, a pesar de que, existe una instancia de orientación y cogestión del sistema conformado por dichas organizaciones, una dirección nacional con sede en la ciudad de Quito y 17 direcciones provinciales en funcionamiento¹, 6.129 docentes, 96.372 alumnos, 1.962 planteles en sus tres niveles, cinco centros de formación docente -Instituto Pedagógico Intercultural Bilingüe (IPB), convenios de cooperación interinstitucionales² y proyectos educativos en ejecución con asistencia técnica y apoyo económico nacional o internacional que tratan de

¹ Estas direcciones están ubicadas en las capitales provinciales de: Azuay, Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas, Loja, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Pichincha, Sucumbios, Tungurahua y Zamora Chinchipe, a excepción de Loja que funciona en la ciudad de Saraguro por ser un lugar estratégico para atender a la población indígena que en gran porcentaje ha perdido la lengua indígena. En el caso de los centros educativos ubicados en las provincias del Guayas (Guayaquil y Durán) y el Oro (Machala) están siendo administrados desde la Dirección Nacional.

² La DINEIB a suscritos varios convenios con las: organizaciones indígenas, universidades, ministerios y organismos no gubernamentales nacionales o internacionales, todos ellos dirigidos a impulsar al desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe.

impulsar este sistema educativo.

El tercer milenio se inicia en medio de una sociedad cada vez más conflictiva, presa de sus propios errores, un mundo amenazado por la globalización industrial y tecnológica sofocante, cuyo único fin es imponer la cultura masiva de consumo, con grupos económicos marcadamente opuestos entre los dueños de los medios de producción, el poder político, económico, de comunicación, hasta de los medios de reproducción de la cultura que representan a la minoría y los pobres que son la mayoría³.

En este sistema unificador imperante, los pueblos indígenas han jugado un rol esencial en el desarrollo social de los países, sus luchas por cambiar la estructura dominante del Estado nacional, han tenido éxitos por la consecución de algunas reivindicaciones civiles, sociales, políticas, económicos, culturales, espacios de participación y otros derechos que, han sido reconocidos por los cuerpos legales de los países y consagrados por las instancias legislativas de los organismos internacionales.

Desde luego, no se puede desconocer que los derechos restituidos a los pueblos indígenas también forman parte del proceso unificador que se asemeja a la globalización puesto que, otros países con mayor o menor presencia de población indígena se anticiparon en sus reclamos elevando a propuesta de lucha referente en los demás pueblos que los tomaron como suyos, inclusive en algunos se han adoptado políticas tendientes a reconocer a la población indígena por presión internacional mas que por iniciativa de la población indígena bastante reducida en sus territorios, tal es el caso de Argentina y Chile.

Para el caso de nuestro país, el reclamo de los derechos por parte de los pueblos indígenas tiene un historial, su presencia en la esfera pública se ha convertido en uno de los escollos más difíciles de resolver para los gobernantes de turno y de la clase política, obviamente, la participación de las

³ Situación conflictiva y preocupante que puede acarrear a un inminente desaparecimiento de la riqueza cultural que diferencia a los distintos pueblos y culturas que comparten un entorno geográfico, para convertirse en pueblos sin identidad.

organizaciones indígenas en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe, punto a tratar específicamente en el presente trabajo, ha sido consecutiva.

Es el producto de un largo proceso de intervención de los propios indígenas, los cuales han propuesto ante la sociedad ecuatoriana un modelo alternativo de educación para la construcción de un país democrático y pluralista, un país con igualdad de derechos y obligaciones de ciudadanía que tenga en cuenta la diversidad y particularidades culturales de cada pueblo.

Las primeras experiencias educativas comunitarias surgen a inicios de la década de los 40⁴, pero tan sólo a partir de 1988 se reconoce oficialmente la educación bilingüe con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), lapso en el que como se ha manifestado, las organizaciones indígenas jugaron un papel trascendental para su desarrollo.

Por lo tanto, el tema invoca al conocimiento del rol protagónico de los actores ya anotados, lo que permitirá buscar correctivos o consolidar los espacios y el grado de participación de los mismos, la incidencia de su propuesta en el ámbito educativo nacional y la apropiación o no de sus beneficiarios.

De la misma manera, ayudará a situar los problemas técnicos, pedagógicos, administrativos y socio-organizativos, de lo contrario, se corre el peligro de que la educación intercultural bilingüe asimile los mismos dilemas del sistema educativo tradicional y quede sin interesados y defensores.

El tema del trabajo despierta expectativa porque, no obstante, de disponer con bases jurídicas que reconocen constitucionalmente la aplicación de la educación intercultural bilingüe y, las condiciones normativas que dan apertura a la participación del pueblo indígena en la administración del sistema están dadas, la presencia de las organizaciones indígenas no ha incidido mayormente y la sensación de fracaso de la educación propia es cada vez más grande.

⁴ Al hablar de estas experiencias educativas, se entiende que en esta década emergen recién del ámbito familiar comunitario y se visibiliza, al convertirse en propuesta educativa reivindicativa de los pueblos indígenas, que sentó las bases del sistema de Educación Intercultural Bilingüe actual.

No se cuenta con investigaciones que marquen referentes en el uso de la lengua indígena, la formación de los recursos humanos se ha saturado en pocas áreas⁵, las dificultades institucionales en la gerencia, la gestión administrativa y técnica son evidentes y, lo que es peor, la participación y control social comunitaria no tienen reglas de juego claras, debido a que la institucionalización de la educación intercultural bilingüe obligó a las organizaciones indígenas a participar en *todo* el proceso de implementación, técnico, económico, político e ideológico, como comprobaremos más adelante.

Como es de suponer, un estudio de esta dimensión implica la exploración de todo un sistema que está siendo implementado a nivel nacional y requiere de una serie de componentes y recursos que dificultan realizar un trabajo minucioso, por lo tanto, se toma como referente de análisis al Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, como estudio de caso que, señale las cualidades de trabajo desarrolladas a su interior, por ser éste, un organismo que se constituyó en la máxima instancia de participación de las organizaciones indígenas nacionales, regionales, provinciales y de base vinculadas a la educación intercultural bilingüe, representadas por sus secretarios de educación⁶, organismo del cual, el autor fue parte integrante en el período 1996-1998.

Al respecto, el autor tiene conocimiento y experiencia sobre el tema de trabajo que ayudarán a enrumbar el estudio, entre ellos: el ser indígena por origen y

⁵ La mayoría de los profesionales indígenas involucrados al sistema de la educación intercultural bilingüe egresaron de estudios de nivel pre-grado vinculadas a la lingüística, otros son profesores de educación primaria, bachilleres en educación, pocos profesionales en pedagogía, formación de formadores, administración, gerencia social o planificación, con escasa preparación para desarrollar metodologías educativas de tratamiento diferenciado. En la actualidad un considerable número de docentes en servicio activo se encuentran cursando sus estudios de licenciatura o postgrado en universidades que ofertan programas de estudio semi-presencial o distancia. Pregunta para reflexionar: ¿Se puede garantizar la formación de verdaderos profesionales técnicos y científicos en este tipo de modalidades de estudio que no dan las facilidades al estudiante de generar espacios de debate, experimentar o intercambiar experiencias, que tampoco cuentan con obras clásicas producidas en lengua indígena para sus estudios?

⁶ Los "secretarios de educación" de la CONAIE y la FENOCIN adquieren el rango de "dirigentes", una vez que son elegidos en sus respectivos congresos nacionales por los representantes de las organizaciones provinciales filiales, el incumplimiento del mandato recibido es motivo de revocatoria por este mismo medio «congreso», su permanencia en el cargo le corresponde al mismo periodo que tienen los presidentes y demás dirigentes. Mientras que en el caso de la FEINE, son designados por el presidente de turno de acuerdo a su interés o conveniencia, esta condición no le permite al secretario de educación actuar con libertad, sino sujeto a las decisiones "superiores", su duración en el cargo también está supeditada a esta misma decisión.

Sea cual fuere su forma de elección, son éstas las personas delegadas a ser parte del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Para ser elegidos, los candidatos no necesariamente deben contar con antecedentes académicos ni experiencia en el campo de la administración pública, con frecuencia son tomados en cuenta para esta designación los docentes en servicio activo declarados en comisión de servicios a tiempo completo con derecho a sueldo. Circunstancia que no les permite actuar con criterio técnico, administrativo y en forma imparcial, su posición es bastante incómoda, son jueces y parte.

auto definición kichwa⁷ hablante; tener una formación profesional en las ciencias de la educación; experiencia en la dirigencia indígena en calidad de Secretario de Educación del Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE) desde el año 1994; miembro del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a partir de 1996; representante por las organizaciones indígenas de: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile ante el directorio del Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos (PROEIB-Andes), con sede en Cochabamba-Bolivia períodos 1998-1999; gestor de la creación de algunos centros educativos comunitarios y asistente en calidad de oyente o exponente a varios eventos relacionados al tema educativo, tanto en el país como en el exterior.

Para concluir, la única intención del presente trabajo, se insinúa, es entregar al lector de pautas y referencias que se aproximen a la situación de la educación intercultural bilingüe, para que a través de nuevos entendimientos entre los actores vinculados se redimensione este modelo educativo.

⁷ Para efectos de una mejor lectura, en adelante se escribirá ésta palabra utilizando las grafías “k” y “w”, de cuyo problema se explicará más adelante.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la participación de los actores en la Educación Intercultural Bilingüe no podía estar al margen de este atributo. Es precisamente el accionar de los propios interesados liderados por las organizaciones indígenas, que propicia el reconocimiento de un sistema educativo que responda por lo menos en los ideales, la recreación de sus símbolos de herencia cultural, la recuperación y defensa de sus territorios y la propagación de su conocimiento.

Por lo tanto, con el tema de estudio, se pretende percibir en esencia, el cómo, a raíz de la institucionalización de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en el año 1988, las organizaciones indígenas implementan una serie de mecanismos para consolidar su intervención en la gestión educativa y la defensa institucional de la DINEIB.

Para ello se formó el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe motivo del presente estudio, integrado por: La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE)⁸, la Federación Nacional de Organizaciones Indígenas Campesinas y Negras (FENOCIN); la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC); la Federación Nacional de Campesinos Libres del Ecuador (FENACLE) y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), más el director de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) y un representante del Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (COMPLADEIN), actual Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)⁹.

⁸ La FEINE reformó su estructura organizativa en noviembre del año 2001, cambió su nombre a Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador, aunque continúa utilizando las siglas FEINE por ser difundidas durante más de dos décadas. Este cambio le permite en parte buscar mecanismos de estructuración a través de los pueblos y nacionalidades, llegando a conformar un Consejo de Amautas -Primer Congreso Nacional de los Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador, realizado en Marzo del 2002 en Quito-, inclusive reconoce como nacionalidades a los Tetetes y Andoas en la Amazonía, en el caso del pueblo Puruhá -Chimborazo- sostiene que es una gran Nación y que en su interior conviven aproximadamente 18 pueblos indígenas.

⁹ El proceso de institucionalización de este organismo se inicia con el gobierno de Jaime Roldós, quien trató de concentrar la atención al sector indígena a través de una institución estatal, de inicio adscrita a la Presidencia de la República, posteriormente pasa al Ministerio de Bienestar Social como Oficina Nacional de Asuntos Indígenas (ONAI). En el gobierno de Sixto Durán Ballén -1988-, esta oficina se transfiere a la Presidencia de la República convirtiéndola en Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Negros (SENAIN), institución que en 1996 cambió su nombre a Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN), desde 1998 se mantiene como Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). Es importante anotar que, junto a los cambios administrativos sufridos por el actual CODENPE, también fueron en su población objetivo: la ONAI y la SENAIN, atendían preferentemente a la población indígena, el CONPLADEIN, incluye a la población afro-ecuatoriana. Mientras que el CODENPE creada administrativa y financieramente "autónoma" cuya autoridad máxima tiene el rango de "Ministro", toma un giro político para implementar la forma de representación por pueblos y nacionalidades indígenas, desplazando a las organizaciones indígenas nacionales CONAIE, FEINE, FENOCIN, FENACLE y FEI, de toda presencia representativa que la venían ejerciendo en las anteriores estructuras.

El Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe entre uno de sus objetivos plantea, determinar estrategias de organización, integración, evaluación y control de todas las actividades gerenciales y técnico-pedagógicas que ejecuta la DINEIB y las direcciones provinciales y, definir políticas públicas para el fortalecimiento de la interculturalidad en la sociedad ecuatoriana.

Pero surgieron muchos problemas que impidieron cumplir con los mandatos establecidos en el ordenamiento legal de creación, las principales autoridades de la DINEIB casi no tomaron en cuenta a los miembros del Consejo para ejecutar sus políticas y lineamientos generales, si lo hicieron, ha sido sólo para aspectos de carácter administrativo sin ninguna trascendencia.

En este marco, el presente trabajo intenta conocer el alcance legal, la constitución, conformación, funciones y atribuciones del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, la participación de las organizaciones indígenas miembros y si éstas han incidido o no en la gestión política, técnica y administrativa de la educación bilingüe, se tendrá en cuenta las relaciones entre los diferentes actores y en qué medida éstos han afectado positiva o negativamente en el trabajo del Consejo que, de cierta manera intentará ubicar la situación actual del sistema en su totalidad.

Planteado así, el problema central de investigación se sintetiza en tres interrogantes:

1. ¿Por qué la Educación Intercultural Bilingüe, ha generado una imagen de fracaso en las comunidades y organizaciones indígenas en su intento de constituirse en un modelo educativo alternativo?.
2. ¿Cuál ha sido el grado de participación de las organizaciones indígenas en la institucionalización y generación de políticas de gestión educativa para el desarrollo y consolidación de educación bilingüe?.
3. ¿Por qué el Consejo Nacional no cumplió con los objetivos y fines para los que fue creado?.

El estudio centrará su atención el periodo en el que el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe funcionó desde la creación de la DINEIB, en un primer instante de hecho, posteriormente en forma legal a partir del 8 de octubre de 1997, hasta que se deja insubsistente la conformación del Consejo. En su reemplazo se emite un nuevo Acuerdo Ministerial creando la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe¹⁰.

Con el único intento de organizar adecuadamente el trabajo se ha dividido en tres partes. En la primera, se puntualiza la propuesta teórica, ésta girará principalmente alrededor de la educación intercultural bilingüe como propuesta de las organizaciones indígenas y la participación de las mismas en su ejecución, recogidas desde algunos textos que hablan sobre el tema y las explicaciones de los propios actores que servirán de referentes en el estudio.

En la segunda parte, se conocerá los antecedentes históricos y presentes de la propuesta educativa planteada por la población indígena que, suministraron de elementos para el establecimiento del Consejo, el proceso de creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, la participación efectiva de las organizaciones indígenas en el fortalecimiento y desarrollo de la educación bilingüe, así como, en la gestión administrativa, técnica y pedagógica. Para culminar con una relación comparativa de sistemas similares de Colombia y Bolivia que nos permita conocer los procesos desarrollados previa su oficialización.

Mientras que en la parte tercera, se tratará sobre el funcionamiento mismo del Consejo en la práctica y sus múltiples problemas que obstaculizaron su marcha, los mismos que incidieron en lo que está ocurriendo con todo el sistema educativo bilingüe, se incluirá en el tratamiento algunos aportes pedagógicos de la educación bilingüe al sistema nacional, el ejercicio de la justicia comunitaria y de los derechos colectivos. Finalmente se plantearán las

¹⁰ Según el Acuerdo No. 2942 del Ministerio de Educación y Cultura del 10 de noviembre de 1999, esta comisión se integró por 14 representantes de las 11 nacionalidades indígenas cada una de ellas con un representante, a excepción de la nacionalidad Kichwa y Shuar que tendrán tres y dos representantes respectivamente, para su conformación no se cuenta aún con los mecanismos de elección que implique la participación de todos los actores educativos, sus miembros no fueron designados en sendas asambleas realizadas para el efecto en cada nacionalidad. Organismo que entrapo totalmente el desarrollo de educación bilingüe, una de sus acciones fundamentales e inmediatas, la de nombrar al director nacional no los puede resolver por la presencia mayoritaria de representantes de una sola organización, la CONAIE con doce, la FEINE con 1 y la FENOCIN con 1 delegado cada una.

conclusiones y recomendaciones.

La ejecución del trabajo demandó del siguiente proceso metodológico: la revisión bibliográfica existente sobre el tema, que constituyó en el referente de análisis en la construcción de la propuesta teórica. Para ello fue fundamental la orientación académica y los instrumentos de análisis científico proporcionados por los catedráticos de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de la misma manera, los textos que hacen relación con cada uno de los cursos recibidos, facilitaron esbozar un marco teórico que se detallará más adelante.

También se tomó como fuentes bibliográficas otros textos que hablan sobre el tema, documentos, publicaciones, registros oficiales y reglamentos encontrados en la DINEIB; ponencias efectuadas sobre el tema, así como, de archivos facilitados en las organizaciones indígenas. En la presentación de los gráficos que se anexan los datos fueron procesados tomando de las publicaciones pertinentes.

En el trabajo de campo, se recurrió a la técnica de la entrevista, para ello se elaboró un listado de preguntas (ver anexo 1) para cada uno de los cinco grupos de actores. Es importante resaltar que las fuentes de información y los actores que se mencionan, fueron seleccionados de acuerdo a estos criterios:

Un primer grupo responde al nivel ejecutivo, fueron abordados cuatro ex directores y tres directores provinciales, por ser éstos los responsables de la administración del sistema educativo bilingüe como contraparte estatal, a los que se indagó principalmente sobre el funcionamiento del Consejo Nacional y su punto de vista.

De la misma manera, se realizó una consulta de opinión a tres directores provinciales por medio del teléfono-fax, esto debido a facilidades logísticas, para el efecto se envió un formulario con preguntas previamente elaboradas, quienes devolvieron oportunamente la información requerida por este mismo medio de comunicación (ver anexo 2).

En el ámbito de la participación socio-organizativa (político) se encuentra el segundo grupo, aquí fue importante conocer el criterio de tres secretarios de educación y dos presidentes de las organizaciones indígenas nacionales y el secretario de educación de una organización regional, en consideración de su responsabilidad de generar y desarrollar la política educativa organizacional y representar como tales, ante los distintos organismos nacionales e internacionales vinculados con el quehacer educativo, información que no fue fácil recopilarla, porque tan sólo tres organizaciones nacionales están vinculadas en forma dinámica a la acción educativa y las tienen insertadas en sus planes y mandatos programáticos.

El tercer grupo, está constituido por cuatro docentes de educación bilingüe, los que fueron abordados por su protagonismo en la promoción y la ejecución operativa, encargados de llevar a la práctica en el aula técnica y didácticamente los lineamientos y políticas emanadas desde la Dirección Nacional y las organizaciones indígenas.

Es sumamente importante conocer la opinión de los funcionarios por lo tanto, el cuarto grupo, constituyen los ocho funcionarios administrativos y supervisores de la dirección nacional, porque en sus manos está el seguimiento, la evaluación técnica y el control de la política educativa dirigida por las autoridades de la DINEIB en los centros educativos a nivel nacional.

Un quinto grupo, está formado por dos dirigentes indígenas de Bolivia, uno de Colombia¹¹ y el asesor principal del PROEIB-Andes, quienes en sus presentaciones han dado a conocer las diversas experiencias educativas aplicadas en estos países.

Finalmente, es importante anotar que se apeló a las opiniones de tres padres de familia para conocer sus criterios como usuarios directos del sistema, los que han sido muy útiles para el desarrollo del trabajo¹².

¹¹ En este trabajo se ha tomado en cuenta los criterios vertidos por los presidentes de: El Consejo Educativo del Pueblo Aymará y el Consejo Educativo del Pueblo Quechua, organizaciones indígenas que forman parte de los consejos educativos de los pueblos originarios de Bolivia (CEPOS), mientras que para el caso de Colombia se recoge testimonios de la dirigente de educación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).

¹² Los criterios, comentarios o testimonios corresponden a las entrevistas realizadas a cada uno de los actores de los seis grupos antes referidos, los que más adelante se encontrarán entre comillas resaltadas en itálica y, al final entre paréntesis la palabra entrevista, el número codificado del entrevistado y la fecha de su realización.

En el proceso de ordenamiento y sistematización de la información se procedió de esta manera: se recopiló las fichas bibliográficas de las fuentes y textos revisados las partes conexas de los documentos a los que se aluden en lo anotado anteriormente, además, se procesó los datos estadísticos obtenidos según el caso de análisis, mientras que, para las entrevistas se realizó la transcripción de las grabaciones correspondientes. Esta información permitió su clasificación, depuración y análisis, de acuerdo a las preguntas centrales antes planteadas.

CAPÍTULO I

PROPUESTA TEÓRICA

Para el desarrollo del tema de estudio, se ha planteado una propuesta teórica con dos temas imprescindibles que constituyen los ejes de análisis en la argumentación del trabajo: el primer tema, se refiere a la educación intercultural bilingüe como proyecto educativo de los pueblos indígenas, mientras que, el segundo aborda la participación de las organizaciones indígenas en la gestión educativa, que a la vez son el sustento teórico e ideológico de la educación intercultural bilingüe en vigencia, y que también es motivo de mucha controversia en la actualidad, más aún cuando está dirigido al sector indígena que induce al debate por su diversa y particular manera de plantear el hecho educativo.

1. La Educación Intercultural Bilingüe una propuesta de los pueblos indígenas.

Como habíamos anotado, los pueblos indígenas pusieron en ejercicio desde hace mucho tiempo atrás una educación que encumbraba el reconocimiento de sus especificidades socio culturales, modalidad educativa que surge “a partir de las organizaciones y grupos étnicos que diseñan e implementan sus estrategias educativas de acuerdo con sus particulares contextos sociopolíticos, privilegiando escenarios locales que en la mayoría de los casos chocan con los modelos pedagógicos y lingüísticos convencionales” (Torres 1993: 9), afianzando a la población indígena como sujeto capaz de diseñar una educación a partir de su propia visión.

Este sistema educativo, en su afán de convertirse en una alternativa educativa para la población indígena se basó en algunos principios y elementos centrales que se anotan.

Todo proceso educativo para lograr su efectividad requiere de un componente vital, se trata de la cultura, la cual toma como medios socializadores a la familia, al sistema educativo y a la comunidad.

Ahora, si se pretende encontrar con un aserto que se aproxime a cómo se la define, resultaría difícil, debido a que cuando se habla de cultura, existen una gama de concepciones subyacentes en la sociedad que creen en la existencia de una cultura superior y otra inferior, esta última relacionada siempre con el mundo indígena, otros lo asocian con lo “culto”¹³, o simplemente, al hablar de cultura muchos analogan con la vestimenta, la lengua o la pigmentación de la piel de los indígenas.

Una forma muy natural de concebir la cultura y caracterizar al indígena¹⁴, dejando de lado otras expresiones cotidianas propias de cada pueblo como: sus formas de alimentación, de criar animales, modos de producir los productos y almacenar los mismos aplicando técnicas y saberes heredadas, que sumados sirven como referentes para el reconocimiento “la recreación y el fortalecimiento de su propia cultura” (Kleymeyer, 1994).

Cada cultura es dueña de sus propios “valores o principios últimos o máximos” (Santos, 1997:204), sea cual fuere las “creencias, valoraciones y anhelos que comparten los miembros de esa cultura” (Villoro, 1998: 75), aprehendidas, practicadas y transmitidas en muchas generaciones “para organizar su forma y estilo de vida, para identificar al grupo y para diferenciarlo de otros grupos humanos” (Albó 1998: 10), las afirmaciones de estos autores confirman sobre la singularidad de las culturas, poseedoras de muchos conocimientos ancestrales únicos que no pueden ser confundidas con otras.

En los últimos tiempos, los pueblos indígenas viven un proceso de reafirmación cultural¹⁵, se hace esfuerzos por mantener o recuperar las prácticas culturales de estos pueblos, muchas son las manifestaciones que buscan concientizar a la sociedad mayoritaria, inclusive a la misma indígena a retomar su identidad, no obstante que éstas “tienen poderes muy desiguales y además cuando hay una historia larga de desigualdad” (Santos 1997:206), que evaporan estos

¹³ La sociedad considera culto a todos los que saben leer, escribir y hablar el castellano u otros idiomas, es decir que tengan estudios universitarios y sean personajes públicos, como único medio de acceso a las bondades de la modernidad civilizada y de ser aceptado al interior de la sociedad actual urbanizada.

¹⁴ Para comprobar lo afirmado solo es cuestión de apreciar en los diferentes actos público -desfiles, eventos culturales, fiestas familiares-, en los que los pueblos indígenas son “representados” con sus atuendos “típicos”, por personas que no conocen sobre la realidad de esos pueblos, muchos de ellos no aceptan siquiera la existencia de la diversidad cultural como parte integrante de la sociedad ecuatoriana.

¹⁵ Estos hechos son definidos por los estudiosos, como procesos de “reindianización”, de valoración de lo propio o de la búsqueda de una identidad propia, para el Estado es una actitud de modernización e integración a la vida nacional.

intentos.

Debido a que, la población indígena tiende a contactarse cada vez más con mayor facilidad y a vivir una realidad cultural ajena a la suya, pues la influencia social externa sutil y los medios instrumentalizados para globalizar una cultura impositiva tecnológica, obliga a entrar en una fase de adaptación sucesiva cambiando su vivencia cotidiana, sujeto a un proceso definido por el autor como la “contaminación descontrolada de una cultura” (García, 2000: 9) que les otorga una falsa impresión de ser parte de un status social superior¹⁶ que en forma fácil han asimilado patrones de vida social de la urbanidad blanco-mestiza.

Este suceso ha sido tomado por la dirigencia indígena como parte de su discurso de lucha étnica¹⁷, muchos -dirigentes indígenas- invocan a recurrir al pasado cultural con facilidad y volver a vivir prácticas ancestrales relacionadas a las costumbres, la vestimenta, las manifestaciones religiosas, las fiestas, entre otras, algunos se han convertido en defensores de la cultura indígena -su *modus vivendi*-, aunque en la actualidad ya no la vivan porque se han desvinculado de la vida cotidiana comunitaria¹⁸.

Propuestas que al centrarse en lo puramente étnico, han convertido en entes visibles pero con escasos mecanismos de diálogo y poca holgura de ensayar una negociación pareja, comentando lo sostenido por Bretón se dirá, son “posiciones esencialistas estereotipadas”¹⁹ que descartan de sí, las innegables y evidentes “rupturas muy fuertes con el pasado y proyecciones con el futuro”

¹⁶ Lo que sucede con muchos migrantes o por lo menos con sus hijos que niegan ser indígenas, unos intentando ser aceptados al interior de la sociedad mayoritaria, otros son obligados a negar su condición por acceder a un establecimiento educativo o un empleo, quienes se ven forzados a recurrir a la formalidad urbana, por ejemplo, llevar traje formal.

¹⁷ En algunos casos este discurso se ha convertido en etnocéntrico, lo que puede incitar un sentimiento de racismo revanchista desde los pueblos indígenas a todo lo que no es indígena, lo sucedido en los levantamientos indígenas al agredir a los blanco-mestizos son evidencias contraproducentes a la invocación de una sociedad “intercultural” liderada por los mismos indígenas.

¹⁸ En este recurrir al pasado -rescatar la cultura- algunos elementos culturales son instrumentalizados para que cumplan con ciertos intereses, este comportamiento es evidente en la actitud de determinados dirigentes indígenas que por la índole de sus funciones tienen que trasladarse a los centros urbanos -Quito, Guayaquil o las capitales provinciales-, porque las sedes de las organizaciones nacionales o regionales están ubicadas en estas ciudades. Quienes a pesar de no utilizar, por ejemplo el poncho, la corona de plumas (*tawasap* en shuara), el sombrero, el anaco, la bayeta y otros, como parte de su vestimenta diaria, lo hacen ante los medios de comunicación porque de lo contrario no serían abordados para una entrevista; las portadas de los medios impresos o de las cámaras de televisión. Lo propio hacen en eventos de representación dentro y fuera del país, en los eventos culturales o festivales de música cristiana por ejemplo, se utilizan como “uniformes o ropa típica” por los propios indígenas. Situación similar ocurre con el uso de la lengua indígena, recurren a ella para saludos o frases de bienvenida -*alli punlla* (buen día), *alli tuta* (buenas noches), *alli chishi* (buenas tardes), *alli shamushka* (bien venido), *yupaichani* (muchas gracias)- en los eventos públicos -inclusive en reuniones entre indígenas-, se exceptúan de esta conducta a las mujeres que en su mayoría conservan los rasgos culturales heredados.

¹⁹ El texto entre comillas fue tomado del boletín ICCI-RIMAI No. 31 de octubre del 2001, pag 19.

(Sánchez, 1997:65), que desconocen el dinamismo cultural y el contacto permanente con otras, a los que está obligada la sociedad indígena actual.

Posición que no guarda coherencia con la vida actual de los pueblos indígenas, porque “la cultura, como construcción simbólica de la praxis social, es una realidad objetiva” (Endara, 1997: 169) que provoca necesariamente un divorcio entre lo que se vive y la teoría, por su exagerado intento de recurrir al pasado en búsqueda de una cultura auténtica que no siempre “responde a necesidades y deseos colectivos básicos” (Villoro, 1998: 75), bien podría ser de acuerdo a esta afirmación, un distanciamiento entre el discurso y la práctica que pueden llevar hacia una pérdida de la identidad cultural, especialmente en la población indígena joven.

Uno de los medios más efectivos para consolidar una cultura es la educación, factor del que un pueblo no puede prescindir. No es menos cierto que el sistema educativo nacional ha implementado mecanismos que desconocen la realidad específica de los pueblos indígenas, sus metodologías y formas propias de transmisión del conocimiento.

Para ello el Estado ha utilizado estrategias de interiorización y dominación a través de un sistema “disciplinario” y coercitivo como lo dice Foucault, o a lo que Touraine define como la construcción de un nuevo “habitus” tendientes a “redimir al indígena y al negro sacándoles de la degradación y la barbarie” (Gros, 2000: 181), aprovechando de su autoridad formal como fuente principal del poder de influencia y mandato, con el fin de formar una sociedad que responda a los requerimientos de un Estado nación “monocultural y monolingüe”.

Contrariamente a este pensamiento oficial, al tratar de aproximarnos a la noción de educación desde los pueblos indígenas, se dirá que es un recurso fundamental que tienen los pueblos para heredar la cultura, promover sus avances, un medio para que los mismos construyan procesos de aprendizaje idóneos para desarrollar, transmitir conocimientos, actitudes y valores a sus miembros y puedan éstos incorporarse productiva y responsablemente a la vida social.

Para ser congruentes con lo anteriormente dicho, nuestros padres -indígenas- consideran a la educación como un conjunto de acciones que no siempre se traducen en palabras, son vivencias afectivas traducidas en actividades estimuladoras al niño o niña desde su nacimiento hasta su vejez que van proveyendo de bases culturales y de los buenos hábitos a la niña o niño.

Un elemento obligatorio -la educación- de formación integral al ser humano, que requiere de la intervención de la familia²⁰ y de los miembros de la comunidad²¹ para “compartir experiencias y transmitir valores a partir de una constante relación social, organizada y humana” (Samper, 2002:92), lo hacen en distintos espacios y escenarios apropiados para ello, de acuerdo al grado de consanguinidad, de vecindad o sus prácticas culturales.

De tal modo que, los padres concordando con Ulrich Bliessener, dirán que educar no es “adiestrar”, pues la educación implica mucho más allá de los conocimientos que se imparten en un establecimiento educativo, empieza en el hogar donde se generan y se transmiten un sin número de “líneas de pensamiento” (Sánchez, 1998).

Aquí se dan los primeros pasos, a los que la autora afirma como “el desarrollo de las capacidades, formación metódica de hábitos, creación de un sistema funcional psíquico para dominar nuevas situaciones de la vida” (Ibid, 1998: 10), en este espacio el niño se adapta a nueva y complejas condiciones de vida con gran privilegio, el de adquirir muchos conocimientos principalmente a través de la observación diaria y el tacto que le posibilita reconocer su entorno, su interés por conocer la realidad que le rodea es cada vez más grande, se ve obligado inclusive a aprender a realizar pequeñas actividades relacionadas a la agricultura, a interpretar los fenómenos naturales como lo hacen sus padres²². Se trata entonces de “injertar en este ser natural un ser social conforme al

20 En las comunidades indígenas, los familiares se convierten en los inmediatos custodios de la vida del niño/a, precautelan por su bienestar. El autor sustenta lo anotado con su vivencia, los abuelos tenían un día especial al año para “aconsejar”, la madrugada del domingo de gloria en semana santa, ellos, pedían acostar boca abajo para dar tres látigos con cabestro advirtiéndolo a no ser vago, mentiroso y respete a los mayores, en agradecimiento el “aconsejado” besa el dorso de la mano antes de recibir un succulento plato preparado con cuy, gallina o conejo. Mientras que a los tíos y tías -grado de consanguinidad- se debía besar la mano de rodillas una vez recibido el “consejo”, lamentablemente estas prácticas saludables están extinguiéndose, ¡el mismo saludo a los mayores es muy poco practicado en las comunidades!.

21 En lo que respecta a la relación comunitaria las/os niñas/os los consideran “tíos/as” a todas las personas adultas que no lo son por consanguinidad, lo propio sucede entre los adultos que son tratados como “compadres y comadres” recíprocamente, en este tipo de relaciones sociales comunitarias no existe el término “vecino”, que es utilizado mas bien en contextos urbanos.

modelo definido por las aspiraciones y las necesidades de la sociedad” (Not, 1994:42), en este caso de los pueblos indígenas.

Al respecto muchos padres tienen claro el rol de la escuela pública tradicional contraproducente para sus aspiraciones, sostienen que envían a sus hijos al establecimiento educativo -educación formal- para que aprendan a leer y escribir y tenga un buen oficio, en la enseñanza de las demás cosas se ocupan los propios padres y el resto del ayllu comunitario, que van marcando las directrices en la formación del niño y la niña indígena²³, prácticas amenazadas por la presencia de las grandes empresas e industrias en las comunidades que reemplazan la noción de lo colectivo por lo individual.

De manera que, la escuela simboliza la presencia del Estado en las comunidades, a través de las cuales suelen intervenir con apoyos alimenticios, brigadas de salud, programas educativos, proyectos de desarrollo. En muchos casos se convierten en lugares de reunión con funcionarios públicos, no es raro entonces, que la escuela sea vista mas bien como un centro de servicios comunitarios y que los padres envíen a sus hijos para ser beneficiarios de los mismos.

Es decir, los padres envían a la escuela a sus hijos e hijas -inevitable en la actualidad-, considerando que es el único medio para que puedan situarse en medio de una sociedad ajena a la suya y se relacionen con grupos de personas blanco-mestizos que, sin lugar a duda dará un nuevo estatus social, posibilidades de generar ingresos económicos y acceder a los servicios tecnológicos modernos.

Tomando esta concepción sobre lo que significa educación, surge la Educación Intercultural Bilingüe, un modelo²⁴ que en sus “ideales” propugna un proceso

²² A este tipo de formación la ciencia educativa lo reconoce como “educación informal”.

²³ “Las demás cosas enseñamos en la casa”, dicen, ya que el aprendizaje con la práctica de valores y virtudes de moral, responsabilidad y ética no se los hace con asignaturas dictadas en las aulas escolares, sostiene un padre de familia (entrevista No. 9, 20-02-2001). Al parecer serían estas afirmaciones que sirven de argumento para que los padres -indígenas- prefieran enviar a la escuela sólo a los hombres, no así a las mujeres que son las encargadas de “cuidar a los animales, a sus hermanos menores y la casa”, es mas, hay padres que temen que -ellas- “contraigan matrimonio” tempranamente y se pierda la “inversión” realizada, según afirmaciones del mismo entrevistado. Convirtiéndose en practica “cultural” de algunos pueblos el trato desigual entre el hombre y la mujer.

²⁴ Este modelo tomó varios nombres, en primera instancia se lo conocía como educación indígena, luego se denominó educación bilingüe indígena, actualmente se conoce como educación intercultural bilingüe, en el caso de Colombia se denomina “etnoeducación”.

que “democratiza y potencia la participación de todos los actores sociales” (Farfán, 1994: 146), una educación participativa no solo de personas, sino de grupos dispuestos al diálogo entre todos los actores.

En este ámbito, el centro educativo intercultural bilingüe plantea una educación que contemple las características anotadas, sin dejar de lado la identidad cultural “centrada en el uso de la lengua indígena”. Planteado de este modo por el autor, la escuela es “un derecho, una necesidad, signo de identidad y es parte de un proyecto político” (Gros, 2000: 190-191) de los pueblos que luchan por el uso de la lengua indígena en el sistema educativo.

Entonces, la tarea fundamental de la educación intercultural bilingüe es la de predisponer sus “energías y conocimientos para generar propuestas de desarrollo estratégico y a través de ello, alcanzar los grandes desafíos que demandan las aspiraciones de nuestro pueblo” (Iturralde, 1999: 118), los que se han convertido en la base de un régimen paralelo al sistema educativo no indígena, sujeto a “la motivación, la capacidad técnica, los medios para ejecutarla y la ocasión para ejercerla” (Gros, 2000: 197).

Es un “modelo educativo que tiene por finalidad potenciar un bilingüismo aditivo, la interculturalidad, la valoración y conocimiento de las culturas históricas de los niños y niñas, las que además de ser objetos de revitalización, son usadas en la escuela con fines didácticos” (Martínez, 1998: 14), apropiado para grupos colectivos diversos que se encuentran en situación socioeconómica y cultural desventajosa por ser minoritarios en el contexto nacional y poseer lenguas y culturas diferentes. Un sistema que pasa a constituirse en un espacio de reivindicación de los derechos educativos de cada pueblo indígena, la práctica, “la transmisión y participación de los conocimientos, costumbres y tradiciones ancestrales” (Quishpe, 2001: 15).

La educación intercultural bilingüe toma a las lenguas indígenas como elementos de reconocimiento de la identidad, porque son la expresión simbólica de las culturas, que sirven principalmente para perpetuar los rasgos

culturales de los pueblos, o como dice la autora, para “expresar lo que uno es, siente y cree” (Haboud, 1998: 134).

Desde el punto de vista científico, la lengua es “un sistema porque sus elementos constitutivos (fonemas y palabras) combinados e interactuados de acuerdo a las reglas convencionales establecidas y aceptadas por todos los hablantes (la gramática), permiten emitir y decodificar o entender mensajes que tienen sentido para los hablantes” (Cañulef, 1999: 292), posibilitando una comunicación efectiva entre las personas.

Al respecto, es menester referirse necesariamente a las diferentes lenguas indígenas utilizadas en nuestro país²⁵, su condición étnicamente y lingüísticamente diversa así lo exige, una de ellas, la kichwa, hablada mayoritariamente por los pueblos indígenas del Ecuador ha sufrido constantes cambios en su estructura, por carecer de un sistema escritural que facilite una comunicación ágil con el castellano y otras lenguas que le permita confrontar equitativamente a las necesidades técnico-pedagógicas de la modernidad educativa.

En el proceso de enseñanza-aprendizaje, las lenguas indígenas no han sido sólo un medio para “comunicarse, sino una visión del mundo” (Nieto, 1993: 61) desde su perspectiva, que permite conservar las manifestaciones fundamentales de una cultura, por lo que, la enseñanza de las lenguas debe basarse “en el desarrollo de la expresión oral y escrita de modo que puedan optimizarse la comunicación entre sus hablantes, para lo cual se hace innecesario el aprendizaje de teorías gramaticales que no hacen sino confundir a los estudiantes” (MOSEIB, 1993: 5).

Para nuestro estudio, el bilingüismo tiene una relación directa con el uso de la lengua indígena, es decir, está condicionado a la existencia de más de una lengua en un mismo proceso de diálogo o de enseñanza-aprendizaje, ya que

²⁵ Las lenguas indígenas del Ecuador reconocidas oficialmente a las que se citan en este numeral son: Achuar chicham, A'ingae, Awapit, Chá palaa, Huao tiro, Paicoca, Kichwa, Kichwa de la Amazonía (runa shimi), Sia pedee, Shuar-chichan, Tsa'fique, Zápara y Shiwiar chicham, de estas lenguas la kichwa es la más utilizada, siguiendo en importancia el shuar en menor grado.

bilingüismo “implica básicamente el conocimiento de dos o más lenguas, puede describir tanto a un individuo como a un grupo” (Haboud, 1998: 49).

En este contexto, la población escolar indígena que usa básicamente su lengua materna ha sido sometida a utilizar el castellano, recurso indispensable para acceder al conocimiento impartido en los establecimientos educativos no indígenas, así lo han hecho pues, “la escolarización ha desempeñado y sigue desempeñando un papel fundamental en la generalización del bilingüismo entre los indígenas, y en cierta medida también en su castellanización” (Sánchez-Parga, 1991: 3), un bilingüismo que ha terminado subsumiendo a la lengua materna del niño, limitando su uso al ámbito estrictamente familiar.

Según la vivencia del autor, al ingresar a la escuela le fue sumamente difícil entender los conocimientos impartidos en castellano por ser kichwa hablante monolingüe, entonces no entendía el por qué los llamados de atención de los profesores que a menudo decían, “habla como cristiano”, es decir como los demás alumnos, en castellano en signos de que “ellos” eran poseedores del “discurso del poder” definido así por Foucault.

Situación que fue creando un sentimiento de menosprecio y vergüenza al idioma materno y una necesidad prioritaria por aprender una lengua extraña, difícil de vincularla a la vida comunitaria, en este caso se evidenciaba ya una práctica del bilingüismo: el castellano para uso en el aula y el kichwa en las labores cotidianas, inclusive en lugares contiguos al aula.

En estas condiciones el bilingüismo equitativo y práctico en las aulas es casi teórico, muchos son los obstáculos, debido a que el docente en su intento de enseñar una lengua indígena se enfrenta a su misma travesía de formación docente en castellano como lengua superior que le resta posibilidades de ordenar adecuadamente sus ideas, se limita tan solamente a organizar “actividades que se componen de pequeños diálogos, traducción de palabras y enunciados simples al castellano” (Cañulef, 1998: 89).

Los propios docentes afirman que tienen problemas para enseñar a los niños indígenas, especialmente en las matemáticas porque no hay palabras técnicas

traducidas del castellano por lo menos al kichwa, la mas propagada, peor materiales de apoyo didáctico, por lo que se ven obligados a enseñar en “chaupi shimi” o “kichwañol”²⁶, muy propagados en las comunidades. Lo que se complica en el caso de la lengua kichwa porque tiene diferentes formas de expresión, de acuerdo a los pueblos indígenas ubicados principalmente en el callejón interandino, variantes que se las conocen como dialectos.

La educación intercultural bilingüe trata de impulsar un bilingüismo con intentos de un uso equilibrado de la lengua indígena, sin embargo, su implementación estuvo liderado por lingüistas, quienes se preocuparon por encontrar nuevas terminologías para enriquecer la lengua kichwa y facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje. En esta intención se dieron muchos problemas técnicos y políticos, que incidieron en el trabajo de los docentes, dirigentes y autoridades y han generado incertidumbre en los niños, por la falta consensos, por ejemplo, en el número de grafías a utilizarse, -para unos 18, para otros 21 o más-²⁷.

Producto de ello surgen dos posiciones: Por un lado los indígenas evangélicos concentrados en su mayoría en la provincia de Chimborazo, montaron una verdadera empresa de traducción al kichwa de la biblia²⁸ y otros materiales de apoyo con el uso de las grafías c, j y g. Esta situación permitió la rápida propagación del evangelismo conjuntamente con el “kichwa del chimborazo”, hablado hasta la actualidad a nivel nacional e internacional en las iglesias evangélicas indígenas rurales y urbanas, posteriormente se traducen los mismos materiales a los demás dialectos.

Por otro lado, se cuenta con una larga historia de posiciones “técnicas y políticas” surgidas por ejemplo, desde el Instituto Lingüístico de Verano y el Centro de Investigaciones de Educación Indígena (CIEI) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador que proponen el uso de la k y la w.

²⁶ El kichwañol es una práctica lingüística muy difundida en las comunidades indígenas, lo que dificulta mas aun el correcto aprendizaje y/o uso de la lengua kichwa y ningún esfuerzo por parte de los docentes en investigar términos apropiados.

²⁷ Se hace referencia con frecuencia a la lengua kichwa, porque es la mas desarrollada, hablada aproximadamente por el 90% de la población indígena nacional, para su enseñanza se cuenta con algunos materiales para el escolar y el docente, inclusive quienes hablan otras lenguas indígenas han preferido aprender esta lengua.

²⁸ La primera biblia traducida al kichwa fue en el año 1973, gracias al apoyo de la Unión Misionera Evangélica -en inglés (Gospel Missionary Unión)-, misión que se presentó “con un carácter positivo de diferenciación étnica en el marco de la modernidad” (Gros, 2000: 139). Las biblias que se utilizan en la actualidad a nivel nacional aun tienen una fuerte carga del kichwañol.

Mientras que, en una asamblea nacional de dirigentes indígenas incluidos los del ECUARUNARI, la FEINE y la FENOCIN realizada en el campamento Nueva Vida en abril de 1980, toman una decisión eminentemente política -por "votación" de la mayoría de los presentes-, utilizar 26 grafías²⁹. Sobre esta base, el CIEI retoma la discusión y establece un número de 21 grafías³⁰, proceso en el que participan lingüistas indígenas para legitimar un trabajo técnico, sin embargo en este trance emergen criterios divididos que defienden las 21 o 23 grafías, unos a favor otros, en contra del uso de la c, j y q.

En este debate también se involucra la DINEIB, para ello en junio del año 1998 se organiza un seminario taller en Tabacundo, donde se reúnen los técnicos indígenas "especializados en lingüística", autoridades y algunos dirigentes que terminaron "decidiendo" utilizar en adelante 18 grafías³¹. Indeterminación que persiste, pues ni siquiera ésta última resolución fue socializada con los docentes, dirigentes y estudiantes, peor asumida técnicamente por las autoridades educativas.

Como resultado se "obligó" a usar las consonantes "w" y "k" desde la Dirección Nacional, estos intentos, según los técnicos de la DINEIB que conocen las realidades lingüísticas de Bolivia y Perú, son para tratar de establecer un kichwa "Panandino" que identifique un solo sistema de grafías al kichwa de los países andinos. Finalmente a inicios del año 2001 la misma DINEIB publica textos con 23 grafías, creando mayor confusión³² en los usuarios que van confirmando la imposibilidad de escribir en su propia lengua.

Este proyecto de fijación escrita de un sistema único de grafías se ha convertido en un trabajo demasiado dispendioso y largo, las discusiones son

²⁹ Las 26 grafías se refieren a: a, b, c, ch, d, f, g, h, i, j, l, ll, m, n, ñ, p, q, r, s, sh, t, ts, u, y, z, zh.

³⁰ Aquí se detallan las 21 grafías: a, c, ch, h, i, j, l, ll, m, n, ñ, p, q, r, s, sh, t, ts, u, y, z.

³¹ A este número de grafías también se lo conoce como el kichwa unificado que comprende las siguientes vocales y consonantes: a, ch, i, j, k, l, ll, m, n, ñ, p, r, s, sh, t, u, w, y.

³² Esta disputa por el uso de las grafías ha generado dos posiciones definidas: por un lado el criterio técnico "confuso todavía" de los lingüistas y técnicos impuestos desde la DINEIB, por otro, una postura político-religiosa defendida por los evangélicos que lleva ya mucho tiempo sin encontrar visos de acuerdos, problema que no permite el avance real de la educación intercultural bilingüe porque los docentes que intentan escribir materiales de apoyo no saben si escribir en "kichwa de Chimborazo", "kichwa de Imbabura "kichwa unificado" o "kichwa Panandino". Si lo hacen corren el riesgo de ser desconocidos por cualquiera de las partes. Al respecto un sacerdote lingüista español radicado en Asunción acierta, cuando en su intervención en el Seminario Internacional "Educación Intercultural Bilingüe para los países de Sudamérica y Portugal", organizado por la Organización de Estados Iberoamericanos y el Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay en junio de 1998, dijo una frase elocuente para el caso: "El diablo cuando quiere que desaparezca una lengua indígena, junta a los lingüistas para que discutan sobre el uso de las grafías".

interminables y ha gestado la idea de responsabilizar a los “especialistas” la solución “técnica”. Problema difícil de resolver, ni siquiera la DINEIB tiene la capacidad técnica ni los mecanismos para entablar consensos en medio de actitudes intransigentes de las organizaciones indígenas, técnicos y lingüistas, a falta de una política lingüística que resuelva esta embarazosa situación.

Sus resultados son preocupantes, los docentes y los padres de familia confunden fácilmente el empleo de la lengua indígena como un medio de enseñanza y objeto de aprendizaje: en lo relacionado al empleo de la lengua indígena como medio de enseñanza, se cree que el aprendizaje espontáneo de la forma oral es el mecanismo más adecuado para su socialización, por la poca resistencia por parte de los niños y de los padres. Mientras que el empleo de la lengua indígena como objeto de enseñanza, para muchos padres es una pérdida de tiempo, los niños ya aprendieron en sus hogares, en la práctica los docentes enseñan el kichwa tomándolo como una asignatura parte de la carga horaria de una jornada de trabajo, mas no se enseña en lengua indígena³³.

Lo tratado anteriormente desemboca en la consolidación de la identidad, uno de los factores determinantes de la cultura entendida como “un conjunto de nociones, imágenes y acciones que sirven de filtro para la percepción de sí mismo y de la realidad” (Troya, 1997: 9).

Una persona puede “reconocerse en varias identidades de distinta amplitud, imbricadas unas en otras” (Villoro, 1998: 70) en forma simultánea, esta misma persona puede asumir identidades de grupo en su comunidad, permitiéndole identificar a otro de similares características culturales como miembro de su comunidad. Entendiéndose entonces como “el auto reconocimiento de las diferencias de grupo respecto a los atributos que caracterizan a los otros” (Gutiérrez, 1992: 87), y que los catalogan como único.

La identidad es el reconocimiento de la alteridad que “se construye tanto a partir de diferencias objetivas (concretas o abstractas pero reales) y diferencias subjetivas, es decir, percepciones que asignan “valor” diferencial a los aspectos

³³ Esta práctica va creando en las/os niñas/os una sensación de que aprenden la lengua indígena por obligación para ser promovido al nivel inmediato superior -para los que no hablan del mismo modo para los que si hablan la lengua indígena- y no como parte de su cúmulo diario de conocimientos.

de la realidad que efectivamente son iguales” (Endara, 1997: 170). Al respecto la identidad en la práctica, muy lejos de impulsar un proceso de autovaloración cultural, está siendo sometida a la presión de la sociedad dominante de consumo, que ha obligado a reconocer identidades estereotipadas y extrañas a la suya en defensa de sus intereses con relación a otras identidades.

Concordando con Troya y al hablar de los pueblos indígenas, se argumenta que la identidad es un medio para definir a los pueblos como únicos, cada uno de ellos son diferentes en las percepciones de su cosmovisión, en las manifestaciones sobre la vida, la relación con la madre naturaleza y sus expresiones religiosas, los que han permitido enrumbar procesos de lucha por esos mismos pueblos, consolidando sus ideales en el principio fundamental de la propuesta política de “la unidad en la diversidad” que pregona el actual movimiento indígena.

Entonces, la identidad base fundamental de la interculturalidad, se construye a través de la pertenencia o adscripción étnica de un determinado grupo de personas, ayllus, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, que forman o aceptan ser parte de: una realidad histórica; reconocen como suyos los símbolos de identidad cultural; enaltecen la sabiduría y el conocimiento científico; la vestimenta, la justicia, la territorialidad, los valores; entre otros.

Uno de los símbolos que ha marcado la identidad indígena en el ámbito de lo nacional es la Wipala, su uso data probablemente desde los 14.000 años a.c, se caracteriza por su estructura simétrica y por expresar la armonía, la unidad en la diversidad geográfica de los andes, las actividades socio culturales y la colectividad del Tawantinsuyu, sus colores tienen relación con los del arco iris³⁴, un emblema que se transformó en el estandarte de la resistencia indígena frente a la invasión española.

³⁴ Los significados de los siete colores de la Wipala son: **Rojo**, representa la expresión del ser humano en los andes con relación al desarrollo intelectual del pensamiento y del conocimiento; **naranja**, representa la preservación y procreación del género humano con sus expresiones culturales; **amarillo**, es la fuerza y la energía cósmica, la doctrina y los principios morales de la Pachakama y la Pachamama; **blanco**, significa el tiempo-espacio en la dialéctica del desarrollo y transformación de la sociedad; **verde**, representa la riqueza natural, su producción y la economía andina; **azul**, es el espacio sideral, el símbolo de la Pachakama y la Pachamama y; **violeta**, el poder político y administrativo del Tawantinsuyu. Instrumento simbólico convertido actualmente en bandera de lucha política representando al movimiento político Pachacutik, brazo político de la CONAIE, movimiento que ha luchado por la presencia de los indígenas en los espacios de representación pública local, provincial y nacional muy reconocida en el país por sus triunfos de carácter electoral. Hoy lucen la Wipala inclusive aquellas personas que jamás se consideraban indígenas pero que ahora son parte de este movimiento.

Se puede hablar entonces de una identidad indígena, que a pesar de recias arremetidas por ocultarla o desaparecerla, recluida a espacios sumamente limitados y forzado a asumir más de una identidad por facilidades de acceso a los servicios sociales no se logró con el objetivo en forma total.

Este escenario provocó el inicio de una larga lucha porque se visibilice su propia identidad en la esfera pública, proceso en el que las organizaciones indígenas fueron los puntales en crear una conciencia nacional de reconocimiento de la diversidad cultural. Para ello utilizaron estrategias totalmente desconocidas por la mayoría de la sociedad nacional³⁵ generando incertidumbre, inclusive en los organismos que garantizan la paz y la seguridad ciudadana.

Otro recurso que la población indígena utilizó para reafirmar su identidad fue la conservación de la diferencia, impulsando la práctica de la interculturalidad, estas experiencias permitieron forjar un amplio debate valiéndose de algunos mecanismos. Uno de ellos fue la educación intercultural bilingüe, que no sería tal, sino apuesta al ejercicio de la interculturalidad que nace por la necesidad de romper la eterna relación conflictiva entre los distintos grupos étnicos con respecto a la sociedad dominante.

Al respecto el movimiento indígena sostiene que solo “el reconocimiento de la diversidad garantiza la unidad y permite la convivencia, coexistencia e interrelación fraterna y solidaria entre los Pueblos y Nacionalidades” (CONAIE, 1997: 12), una premisa de la vivencia intercultural, que por supuesto contempla los valores culturales, materiales y espirituales de cada pueblo.

Significa entonces que la interculturalidad debe reconocer la existencia de diferentes identidades culturales capaces de “relacionarse de manera positiva y creativa entre personas de diversa cultura” (Albo, 1998: 9), o como dice otro autor, para convivir y participar activamente, rompiendo con las “relaciones de subordinación que los estados han impuesto” (Cañulef, 1998: 273).

³⁵ Al hablar de las estrategias nos referimos a sus singulares formas de lucha por ejemplo, en los levantamientos realizados hacia la ciudad de Quito se recurre al uso de la lengua indígena para la comunicación aprovechando de la tecnología moderna; al manejo de la información privilegiada por parte de los dirigentes coordinadores; la consulta permanente hacia las bases sobre los puntos de negociación previa a la toma de decisiones; la resistencia a las largas caminatas que salen fuera de todo control y seguimiento.

Entendida así, la interculturalidad no es sino, el medio más idóneo para una convivencia armónica entre las diferentes culturas existentes en una sociedad, de cuya práctica aún es vista con mucho recelo por la sociedad mayoritaria, mas si se trata de la interculturalidad aplicada en el aula que enrumba hacia la valoración y a la recuperación del autoestima de la cultura indígena; reconozca la realidad particular de cada pueblo, ejecute un proceso de enseñanza-aprendizaje e interiorice conocimientos de otras culturas en los educandos.

Por supuesto, la educación intercultural bilingüe surge entonces, como una necesidad de los pueblos indígenas por valorar y mantener lo poco que les queda de su cultura, en otros, por rescatar los valores culturales de lo mucho que se había perdido, de esta manera refrescar su memoria histórica de las nuevas generaciones.

En este ámbito, el centro educativo comunitario es considerado como el eje mediador para la formación de nuevas generaciones dispuestos a desentrañar conocimientos que posibilite desenvolverse en una sociedad contemplativa, mecanicista, dependiente de la tecnología, una nueva generación que conservando los elementos fundamentales de su cultura sea capaz de asimilar nuevas formas de convivencia social.

Esta propuesta educativa, como se dijo ya, es un sistema paralelo al existente desde hace mucho tiempo, los dos no encuentran todavía un mecanismo de trabajo coordinado a pesar de ser parte de una misma estructura administrativa -Ministerio de Educación Cultura-, persiste una idea subyacente que relaciona a la educación intercultural bilingüe sólo con lo indígena.

Así que, la interculturalidad se dirige hacia la búsqueda de relaciones armónicas y una participación directa entre los distintos actores en todo proceso de convivencia social, un enriquecimiento recíproco de saberes y actitudes, que “sólo es posible desde la vivencia de la propia vida cotidiana entre diversos pueblos culturalmente diferenciados y con sentidos propios y distintos de existencia” (Guerrero, 1999: 20).

Ahora, los educadores bilingües actores importantes de la educación intercultural bilingüe, aún no están persuadidos totalmente del compromiso de

reciprocidad con su comunidad y la apertura hacia los conocimientos externos, porque fueron formados con muchos prejuicios contra el indigenado, se han empeñado en enseñar a leer, escribir y calcular en castellano, contribuyendo a la “desvalorización y pobreza cultural, pérdida de la lengua, distorsión de los valores culturales, llegando de este modo a la pérdida de la identidad y formando comunidades con personas alienadas” (Quishpe, 2001: 14) a decir de un influyente funcionario de la DINEIB.

A pesar de que, la interculturalidad supone relaciones entre culturas, las partes aún no están dispuestos al diálogo en doble vía con respeto y reconocimiento, sino, a la *tolerancia* entendida tácitamente de esta manera por los no indígenas, en muchos casos la interculturalidad limita a pensar que es el uso de una lengua indígena en un centro educativo³⁶.

Se detecta aquí un problema de definición práctico, la población indígena elevó a proyecto político el ejercicio de la interculturalidad logrando con éxito, mas aún, cuando actualmente es motivo de reconocimiento constitucional, pero al parecer es una interculturalidad pensada en buscar “relaciones armónicas” con el “otro” -los no indígenas-, direccionadas desde adentro hacia fuera muy poco reflexionados para vivir una “interculturalidad interna” entre las diferentes culturas indígenas que de por sí difieren, las que a su vez están agrupadas y representadas por organizaciones que también tienen posiciones y motivaciones de supervivencias diferentes, constituidas en las últimas instancias de decisión del accionar político actual.

Esta indiferencia sobre la diversidad política, organizativa y religiosa entre los mismos pueblos y culturas indígenas, ha creado una sensación de unidad falsa frente a la intención hegemónica de representación política de las organizaciones indígenas ante el resto de la sociedad nacional, lo que pronto ha provocado rupturas y pugnas por copar espacios políticos-administrativos visibles en la actualidad.

³⁶ La educación interculturalidad bilingüe obliga a presumir el fomento de un bilingüismo equitativo, si se establece una relación de los pesos específicos de cada uno de estos tres términos, lo bilingüe termina imponiéndose porque en la mayoría de los establecimientos de la jurisdicción se considera como imprescindible el uso de la lengua indígena (teóricamente), lo que provoca un descuido u olvido en la búsqueda de verdaderas destrezas para la vivencia intercultural en el aula.

Se llegará a establecer una real interculturalidad solo cuando se reconozca la existencia al interior de estos pueblos, diferencias y se conceda el derecho a la participación de todos los actores en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas que beneficien a toda la sociedad.

Planteado así, la educación intercultural bilingüe no ha logrado construir la senda hacia la “unidad en la diversidad”, sino la auto exclusión, quizá la creación de instituciones públicas como la DINEIB, el CODENPE y la Dirección Nacional de Salud Indígena para la atención exclusiva de la población indígena y no como parte de la sociedad ecuatoriana, así lo explican, los mismos gobiernos de turno intentando solucionar el problema de la realidad indígena al desconcentrar la solución de los mismos en estas instituciones pero con las mismas reglas de juego políticas, burocráticas y sin los necesarios recursos económicos y técnicos lo verifican.

En el tratado anterior se ha referido a “los pueblos indígenas” como un sector que, en los últimos tiempos ha sufrido una serie de transformaciones y ha cambiado inclusive su posición circunscrita a espacios comunitarios, muchos de ellos por estrategia de conservación, en la actualidad casi no se aprecia esas condiciones, ahora sus acciones rebasan los límites territoriales ancestrales de un país, se encuentran en pleno proceso de interrelación con la sociedad blanco-mestiza.

Se han convertido en sujetos y actores de desarrollo nacional, tienen ya un peso específico muy concreto, siendo capaz de organizar acciones políticas que inclusive van mas allá de sus propios intereses, lo hacen con gran fuerza por su capacidad de organización y de movilización.

Refiriéndonos a los “pueblos” se dirá que son aquellos grupos humanos que en virtud a su religiosidad, vestimenta, territorio o formas propias de organización social, económica y política se diferencian de los demás. No se detendrá en la definición de pueblo porque implica muchos significados de acuerdo al grupo social que lo tome, por ejemplo, los políticos utilizan este vocablo refiriéndose a la masa popular para efectos eleccionarios, otros grupos como los evangélicos se autodenomina como “pueblo de Dios” o “pueblos indígenas evangélicos”.

El sector indígena para efectos de su discurso de lucha actual ha optado por tomar el término “pueblo o nacionalidad indígena”, con el fin de diferenciar a un grupo importante de la población nacional, así por ejemplo, la CONAIE considera como pueblos indígenas a “colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económico, político y legal” (Tiban, 2001: 35), son éstos quienes plantearon la educación intercultural bilingüe como agente socializador y medio difusor de su cosmovisión al resto de la sociedad.

Queda aún por desarrollar mucho trabajo reflexivo sobre el conocimiento real de los conceptos prácticos de las nacionalidades y pueblos. Sus formas de representación implementada por decreto como los asumidos por el CODENPE y la DINEIB a partir de 1998 no ayudan en nada a tomar este ejercicio como suya por toda la población indígena, el mismo término “indígena” está ya en discusión. Mientras ocurre esto, las organizaciones indígenas seguirán siendo portavoces de las propuestas indígenas y continuarán en su condición de referente político en busca de constituirse en una sola organización indígena nacional que aglutine a todas las existentes³⁷.

2. La participación de las organizaciones indígenas en la gestión de la educación intercultural bilingüe.

Como es lógico, la educación intercultural bilingüe requiere necesariamente de la participación de sus actores, de acuerdo a los intereses de sectores o grupos que conviven en una sociedad, tal es así, que “la noción de participación ha estado marcada por diversos factores como la inserción de sectores de la población excluidos de los beneficios sociales” (González, 1995: 15). Disponiendo para ello de un conjunto de técnicas y procedimientos de gestión con el fin inclusive de auto evaluar a cada uno de los actores involucrados.

³⁷ Se considera que la propuesta de los pueblos y nacionalidades tiene un significado de identidad cultural de cada uno de ellos, porque reconoce la diversidad de la población indígena ecuatoriana, este proyecto ha sido elevado a propuesta política por la CONAIE, desconociendo de toda representación en las instituciones antes anotadas a la FEINE y a la FENOCIN, razón por la que estas dos últimas organizaciones ven con mucho recelo este nuevo discurso. Que ha generado la confusión, por ejemplo, cuáles prevalecen: las organizaciones indígenas o los pueblos y nacionalidades, un caso práctico, cuando alguien requiere certificar la pertenencia al pueblo Panzaleo, ¿ha dónde tendrá que recurrir el interesado?. De seguro a una de las dos organizaciones indígenas provinciales existentes en la provincia de Cotopaxi.

La participación de los indígenas en la palestra política ha sido fundamentalmente para reclamar sus derechos y ser reconocidos como diversos y parte de la sociedad, presencia que ha transcurrido por muchas facetas, sus luchas han ido desde el reclamo de sus tierras, hasta de cambios estructurales del Estado como lo están haciendo en la actualidad.

Luchas que por lógica requieren de un liderazgo propio, fueron surgiendo muchos líderes, pero a la vez, éstos debían girar alrededor de una agrupación que recoja sus ideales y se identifique con el pensamiento indígena. Así, surgen las organizaciones indígenas por diferentes motivaciones, prioritariamente en defensa de los intereses de la población indígena, las que son citadas en orden cronológico:

La Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), nace en el año de 1944, su papel protagónico estuvo dirigido a la defensa de tierras de los indígenas en las provincias de Chimborazo y Pichincha -Cayambe- cuando se inicia la Reforma Agraria, organización que surge ligada al discurso de la izquierda sindicalista, constituida en la semilla germinadora para la posterior constitución de otras organizaciones nacionales.

La Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), surge también al calor del discurso sindical, en pro de la ocupación de las haciendas y en defensa de las tierras comunitarias, esta organización toma una orientación campesina aunque con una presencia mayoritaria indígena al fundarse en el año de 1963.

La Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN) es una organización que se derivó de la FENOC, incluyendo en su discurso de representación a la población indígena y negra al desvincularse de la posición sindical, fue fundada en 1972.

El Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), se constituye en protección a las fuertes persecuciones lideradas por la curia y los cantineros que sufren los primeros indígenas convertidos, concentrados mayoritariamente en la provincia de Chimborazo, esta organización de naturaleza religiosa se funda en 1980.

La ECUARUNARI -regional sierra- sumada a la Federación Shuar -regional amazonía- constituyen en pilares de la fundación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986, organización que toma su giro hacia las reivindicaciones sociales, civiles y políticas de la población indígena.

A pesar de sus diferentes motivaciones para el surgimiento de estas organizaciones, la conjunción es el tema de la exigencia de sus derechos, condición que, les permitió enfrentarse en algunas ocasiones de manera sólida y unitaria contra los gobiernos de turno³⁸.

Pero no siempre han logrado permanecer unidos, mas bien han prevalecido las pugnas por liderar el discurso indígena, copar los espacios del poder político y los principales cargos de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe; del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) y la Dirección de Salud Indígena, que han sido los obstáculos para construir un movimiento indígena sólido, sumado a la vigencia de la nueva Constitución que fue aprovechada por muchos dirigentes y ejecutivos indígenas, para dejar fuera de toda participación a las organizaciones nacionales en las instituciones antes señaladas, fueron clasificando entre organizaciones fuertes (CONAIE) y débiles a las demás, recurriendo en forma desorganizada a la representación por pueblos y nacionalidades³⁹.

Esta nueva forma de representación tiene dificultades para su aplicación, frente a la sólida estructura institucional de las organizaciones nacionales, las que representan a sus respectivas bases regionales, provinciales, comunitarias, cuyos dirigentes son el resultado de elecciones participativas que ejercen una

³⁸ Así sucedió en el levantamiento del 7 de febrero del 2001, cuando a pesar de sus diferencias las organizaciones indígenas sumaron fuerzas para obligar al gobierno nacional a la firma del acuerdo de los "23 puntos".

³⁹ Esta nueva forma de representación consagrada en la Constitución Política vigente no encuentra mecanismos para implementarla, debido a que los elegidos como representantes de los pueblos o nacionalidades resultan ser las mismas personas que fungían como dirigentes de las organizaciones indígenas provinciales, situación problemática que se pudo observar en el primer Congreso de Pueblos y Nacionalidades organizado por la CONAIE en octubre del año 2001. Otro problema conflictivo que se vive actualmente, algunos "pueblos" de la provincia de Chimborazo no se sienten representados en el CODENPE por el delegado Puruhá, argumentan que existen otros pueblos que no han sido tomados en cuenta. Algunos miembros de los actuales consejos representativos de los pueblos y nacionalidades en la DINEIB y el CODENPE fueron "nombrados" por la autoridad de turno y no "elegidos" por los miembros de cada uno de los pueblos y nacionalidades, por lo menos no se disponen de documentos -actas ni resoluciones- que den cuenta de estos procesos ni legitimen su representación.

representación delegativa.

Es importante precisar que la participación como tal debe favorecer mas bien a la inclusión de todos los actores involucrados, de tal modo que, se entienda como “la intervención de individuos o grupos de personas en la discusión y toma de decisiones que les afectan para la consecución de objetivos comunes” (Gento, 1995: 10), donde el trabajo individual oriente hacia la consecución de demandas comunes, capaz de “traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos” (González, 1995: 17).

En el ámbito de la participación, los pueblos indígenas siempre reclamaron y buscaron su oportunidad a la que estaban impedidos. Así por ejemplo, en la institucionalización de educación bilingüe, las organizaciones indígenas se involucraron con diferentes grados de participación dispuestas a negociar y concertar en la toma de decisiones conjuntas con la DINEIB, la finalidad, democratizar los mecanismos de acceso al poder y fortalecer la capacidad de interlocución con el Estado, dirigidos hacia una administración autónoma, descentralizada administrativa y financieramente.

Hoy, la participación es un espacio donde necesariamente se tiene que discutir sobre las relaciones de poder entre los distintos actores sociales, pues, “las formas de participación que se ofrecen son ambiguas o inconclusas, no alcanzan a constituirse como verdaderas instancias para que alcancen algún nivel de incidencia” (Iguiñez, 1998: 23), ni mucho menos tienen la posibilidad de transformar los organismos creados por las propias organizaciones indígenas en entidades interculturales de legislación y control social y, se conviertan por lo tanto, en una acción sistemática y planificada que los ubique en un proceso de trabajo permanente.

Una participación que, en el campo de la educación incorpore a los padres de familia, docentes, autoridades, dirigentes, estudiantes y otros en el ámbito de los consejos educativos comunitarios, provinciales y el mismo consejo nacional, una acción “interactiva” que “describa la naturaleza de un proceso decisorio de consulta y consenso con los diversos actores y que cuente con el

involucramiento de diversos intereses y perspectivas”, pero que también “se refiera a la naturaleza de un proceso decisorio, capaz de visitar sus análisis y decisiones, considerando que nuevos acontecimientos pueden obligar a repetir ciertos análisis o a repensar ciertas decisiones” (INDES, 2002), a fin de que, los padres de familia no sólo se limiten a enviar a sus hijos al centro educativo, sino, asuman una corresponsabilidad en la toma de decisiones de la gestión institucional.

Como toda organización social, el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, instancia a la que nos interesa conocer y que nos ocuparemos más adelante, se basó esencialmente en la participación de las organizaciones indígenas como soporte político y técnico del desarrollo de educación intercultural bilingüe, siempre inspirado por el interés de hacer presencia, opinar, sugerir y facilitar el acceso a las oportunidades y al protagonismo equitativo de las mismas.

Sin lugar a duda, coincidiendo con (Montaluisa, 1994), las organizaciones indígenas ejercieron “poder” con su presencia, como lo hicieron por ejemplo, creando la DINEIB que se constituyó en un organismo autónomo⁴⁰. Lo descrito como es lógico se manifiesta a través de la representación que ejercen las organizaciones indígenas al interior del Consejo y, que tienen sus propias connotaciones y controversias no pudiendo pensar por separado de la actividad política.

Entonces estamos hablando de la representación definida como “un particular mecanismo para la realización de una relación de control” (Bobio, 1995: 1427), por lo tanto requiere de dos actores: los representados que encargan en sus elegidos la defensa de los intereses del grupo y, los dirigentes elegidos que representan estos intereses.

Esta representación “delegativa democrática” es la más practicada en las

⁴⁰ Al hablar de la autonomía, en la práctica se puede rescatar la facultad de las organizaciones indígenas de elegir a las autoridades, funcionarios de la DINEIB y las direcciones provinciales sin la injerencia directa de los políticos ni Ministros de turno: modalidad que duró hasta la llegada del gobierno de Jamil Mahuad, en los demás aspectos se continúa dependiendo de la decisión estatal, principalmente en la asignación de los recursos económicos.

organizaciones indígenas, aquí, el representante⁴¹ es el vocero ante la esfera pública; es el encargado de ejecutar los mandatos en forma estricta sin ninguna posibilidad de cuestionar a sus mandantes; quienes están sujetos a un complejo sistema de control social conocido como “rendición de cuentas” o “ñahuinchina”.

Retomando lo tratado anteriormente, desemboca inevitablemente su acción en el trabajo que hagan o dejen de hacer sus dirigentes. Pues la gestión es una práctica desarrollada en todos los ámbitos de la vida humana, sus formas y estilos varían de acuerdo al entorno geográfico y cultural, así como, de la época histórica de la humanidad, ya en el ámbito educativo “en realidad, la gestión educativa desempeña un papel político y cultural específico, históricamente construido y geográficamente situado” (Sander, 1996: 18).

Al respecto, no obstante, que las acciones de las organizaciones indígenas encuentran una serie de barreras, su misma naturaleza hace que soporten muchos avatares al tratar de convivir con otros grupos, en sus intentos de compartir el medio geográfico, su entorno, sus recursos, sus particularidades, pero fundamentalmente en sus relaciones sociales. Esta necesidad de corresponder con otros grupos y entre los mismos de su género originó una incesante búsqueda de formas de participación a través de la representación, que a lo largo de la historia han venido dando diferentes matices y resultados.

Para nuestro estudio, los pueblos indígenas mantuvieron sus propias formas de administración practicados durante mucho tiempo que salen de toda racionalidad, así lo hicieron en el campo educativo, desde luego en el ámbito estrictamente familiar, sus prácticas hoy tratan de ser recogidos y aplicados en la conducción de instituciones y proyectos dirigidos por profesionales indígenas, que plantea indudablemente la “ruptura de los modos tradicionales de gestionar” (Iguíñez, 1998: 95).

Mientras que, en la gestión tradicional burocrática las “teorías de administración de la educación han generado modelos hipotéticos-deductivos y normativos,

⁴¹ Conocidos como dirigentes miembros de los Consejos de Gobierno en los casos de la CONAIE y la FEINE, o miembros del Consejo Directivo en el caso de las demás organizaciones indígenas.

preocupados con el mantenimiento del orden y del progreso racional en el funcionamiento de las instituciones y sistemas educativos” (Sander, 1996: 22).

En las formas propias de administración se pretende la sujeción de los actores educativos a una constante rendición de cuentas, procedimiento definido por el Instituto Interamericano de Desarrollo -INDES- como “accountability”, por constituir en un “método eficiente por el cual la responsabilidad del éxito o fracaso de una iniciativa radica dentro del sistema y no fuera de él”, que facilita “someter las acciones y decisiones al juicio y escrutinio de los involucrados” (INDES, 2001, glosario a) para conocer con exactitud la consecución de las metas planteadas.

Entendida la gestión como tal, es un medio para dotar agilidad al trabajo educativo en el cumplimiento de sus objetivos, cuyo resultado debe reflejarse en la calidad de los servicios que ofertan los centros educativos, aquí encontramos un problema de definición que muchas veces confunde entre la gestión (medios) y la administración (normas), que son mas bien complementarias. Al respecto se cree que los mecanismos empleados son aún insuficientes, hace falta sistematizar experiencias que sirvan de referencia para ser aplicados en diversos contextos, algunas normas establecidas por los mismos actores educativos tan pronto dejan de ser tales, por no tener ningún respaldo legal.

No es menos cierto que, toda comisión depende de las condiciones de la comunidad y su contexto cultural, educativo y lingüístico, pues “las grandes propuestas educativas pedagógicas tienen, en mayor o menor grado, un enfoque organizacional que se ha subvalorado” (Iguíñez, 1998:83), impidiendo experimentar una adecuada administración en los establecimientos educativos y del sistema educativo global.

Una adecuada gestión educativa sería posible solamente adoptando los criterios de “eficiencia, eficacia, efectividad y relevancia” (Sander, 1996: 74), precisamente cuando los pueblos indígenas exigen una “calidad de vida para todos, definidos en términos político-ideológicos y técnico-pedagógicos” (Ibid: 137). Sin embargo, el autor no menciona dos conceptos fundamentales para el

desarrollo educativo que recoge el INDES, se hace referencia a la equidad y sostenibilidad, que junto a la eficiencia y eficacia “ representan un conjunto mínimo de pautas, normas para el análisis, formación de políticas y programas” conocidos como “conjunto prioritario de criterios” (Mokate, 2001: 1).

Principios que no tienen una definición exacta, lo reconoce la propia autora, pero es menester conocer en resumen las definiciones vertidas por ella a continuación: Eficacia “se podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos”, su cumplimiento o no depende de la “claridad del objetivo” al que se desea llegar. Eficiencia puede entenderse como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible”. El concepto equidad “está basado en tres valores normativos de: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia.

“En las sociedades actuales, caracterizadas por desigualdades entre grupos e individuos, la promoción de la equidad (socialmente justa) podría requerir de tratamientos diferenciados para distintos actores o grupos sociales, con el propósito de ajustar diferencias ya existentes entre los grupos e individuos que forman parte de la sociedad” (Ibid: 2001).

Los criterios antes anotados son elementales en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe, en la medida que nos permite dimensionar su aplicación, pero depende del “empoderamiento”, que creemos imprescindible incluirlo, porque es el grupo o sector de la población favorecida que harían suyo y pueden convertirla en una alternativa educativa pertinente, inclusive para otros sectores que aún observan con indiferencia.

En lo que respecta a la sostenibilidad, es un término que ofrece mucha imprecisión al definir, se ha desarrollado conceptos variados de acuerdo a las circunstancias y a los factores que inciden en el sostenimiento de un determinado proyecto, noción utilizado por los estudiosos ambientalistas con frecuencia para hablar del desarrollo “sustentable o sostenible”.

Como se anotó al inicio del presente estudio, la falta de una real evaluación de resultados del sistema en su totalidad nos dificulta conocer el nivel de eficacia,

eficiencia, equidad, sostenibilidad y empoderamiento del sistema vigente durante 14 años; los existentes arrojan resultados muy dispersos y de acuerdo al interés de la investigación. En todo caso nos darán pautas para conocer más adelante el avance de nuestra educación⁴².

Para analizar lo antes dicho se afirma que, la implementación de la educación intercultural bilingüe se debe a las organizaciones indígenas que la convirtieron en icono ante la sociedad nacional, con la finalidad de renovar esa vieja estructura educativa ofrecida por el Estado ecuatoriano durante muchos años, que atraviesa permanentes cambios en la forma y no en el fondo, cada vez que ocurre el ingreso de un nuevo gobierno o Ministro de Educación.

Sin embargo, su concurso posiblemente ha sido confuso, en palabras de los mismos dirigentes que han reclamado una participación en “*todo*”, bien se podría señalar tres grandes fases: una antes y las otras después de la creación de la DINEIB.

La primera, caracterizada por la intensa lucha por institucionalizar su propia educación, su acción estaba dirigida a crear los primeros instrumentos técnicos -MOSEIB- y administrativos -reglamento de elección de las autoridades y funcionarios-, suscribir convenios de cooperación para los proyectos de implementación -GTZ, UNICEF, UNESCO- y la creación de una primera instancia de representación indígena para la administración del sistema.

En la segunda fase, se reducen la intensidad de su participación, encargan la gestión técnica y administrativa a los funcionarios-docentes elegidos por las mismas organizaciones indígenas, mientras que éstas fijan sus objetivos en otros temas también acuciantes como la inserción en la representación política en los gobiernos seccionales, la discusión de temas de ámbito nacional que hasta entonces eran reservadas para otros sectores sociales y el inicio en la construcción de un movimiento indígena nacional.

⁴² Las organizaciones provinciales incluyen en las agendas de sus congresos la evaluación de la educación bilingüe, espacios en los que debaten sus problemas pero también muestran intereses por nombrar un nuevo director provincial, haya o no concluido su periodo -tres años-, cuyas resoluciones se pueden encontrar en los archivos de las organizaciones.

En esta fase última, la DINEIB sufre la arremetida de sectores interesados en desaparecerla, surgen grupos dispuestos a desprestigiar el sistema, la injerencia política de los gobiernos de turno no se hace esperar, las disputas por convertir en su “propiedad” a la DINEIB y sus direcciones provinciales por parte de las organizaciones indígenas son visibles.

En esta situación inestable, la vigencia de la nueva Constitución política cambia la representación indígena en el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, de cuya estructura desaparecen las organizaciones indígenas, intentando conformar un grupo mas “representativo” nacional que tome en cuenta a los miembros de los pueblos y nacionalidades, lo que hasta la actualidad ha resultado impracticable.

Pese a esta situación, las organizaciones indígenas logran mantener la institución, la lucha por el incremento del presupuesto para la creación de nuevas partidas presupuestarias han sido parte esencial de la plataforma de lucha en los levantamientos, algunas con éxito.

En una tercera etapa, las organizaciones indígenas descuidan el tema de la educación bilingüe de sus agendas publicas, ya sea por la incesante vinculación de sus principales dirigentes que ocupan los principales cargos públicos después de la victoria electoral (CONAIE-PACHACUTIK), o porque las demás organizaciones aducen estar excluidas de la DINEIB.

En todo este periodo, la DINEIB atravesó inconvenientes de carácter político, económico y administrativo, su creación como una institución “administrativa y financieramente autónoma” es relativa; los cambios ocurridos estructuralmente sólo han respondido a expectativas de carácter administrativo de la DINEIB y no al sistema en su conjunto, pese a gozar de la autonomía otorgada por la Ley de su creación, la capacidad de decisión y control propio por parte de los ejecutivos ha sido muy limitado o, simplemente no los quisieron asumir, sus administradores cayeron muy pronto en las normas de control burocráticas engorrosas de los que tampoco pueden prescindir.

Al reiterar, en estos cambios, se entendió la descentralización administrativa en la DINEIB hacia y desde las direcciones provinciales, no así, en la gestión y administración del sistema educativo, no se ha iniciado siquiera a implementar formas de descentralización que conlleve a la transferencia de competencias hacia los diferentes actores educativos de la comunidad.

Aquí no se vislumbra aún el ejercicio de la práctica comunitaria democrática pregonada en el discurso por las organizaciones indígenas nacionales, provinciales y de base, cuyos líderes lucharon por el reconocimiento de los derechos educativos consagrados ya en la Constitución Política vigente en su artículo 68 que dice:

“El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en los procesos educativos” (CODENPE, 2001: 13). Este fundamento legal abre un espacio amplio para la maniobra de las autoridades educativas, gobiernos seccionales y la dirigencia indígena⁴³.

Al respecto nos referiremos a una propuesta de descentralización efectuada por el Consejo de Modernización del Estado -CONAM- que fundamenta en tres componentes: “la descentralización política, administrativa y fiscal”, sobre la experiencia nacional de un sistema centralista que crea mas bien grupos de élite entre los dueños de la decisión, y de quienes han sido obligados a convivir sumisamente con este sistema causando “innumerables conflictos, unos con consecuencias inmediatas, como es el caso de la agudización de la pobreza y la migración desarticulada hacia las grandes ciudades y el exterior, otros con efectos en el mediano y largo plazo, como por ejemplo, la desaparición de estructuras sociales y culturales” (CONAM, 2000: 5).

⁴³ La DINEIB, contrariamente a esta corriente de descentralización asume una actitud “centralista”, obliga por ejemplo, a los aspirantes a ocupar una partida docente, trasladarse a la ciudad de Quito desde las provincias, sin considerar su distancia, causando serios problemas económicos porque deben correr con los gastos de hospedaje y alimentación mientras el director nacional “suscriba la acción de personal y tome el juramento de rigor”, lo que implica a quienes vienen de las provincias orientales por ejemplo, destinen un promedio de cinco días -tres de viaje, uno para la elaboración del nombramiento, otro para rendir la prueba de bilingüismo, en el mejor de los casos si los funcionarios no tiene “otras ocupaciones”.

Partiendo de esta última descripción innegable por cierto en las comunidades, la DINEIB no tiene un camino despejado hacia un verdadero manejo del sistema educativo por los propios actores, un problema que afecta el alcance de los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad y empoderamiento a los que se ha referido anteriormente.

La administración del sistema desde la DINEIB es ejercida generalmente por personas que fueron formados para docentes, no se objeta esta formación, sin embargo los patrones de gestión sucesivos puestos en práctica hacen sospechar que no se recogen los criterios del mandato comunitario, ni de los instrumentos de manejo que sugiere las ciencias sociales para una adecuada gerencia social.

Para el efecto, se toman en cuenta las siete premisas recomendadas por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES para el diseño y gerencia de políticas y programas sociales que citaremos:

1). Los aspectos éticos que obligan a acordar y explicitar valores sociales prioritarios; 2). los criterios fundamentales de: eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad, que deben guiar la formulación, gerencia y evaluación de políticas sociales; 3). la entrega de servicios sociales para fortalecer los procesos educativos; 4). la gerencia social como un ejercicio dado en entornos cambiantes; 5). la articulación con medidas proactivas de las políticas económicas, sociales y del desarrollo institucional; 6). el reemplazo de un esquema interactivo e iterativo⁴⁴ a cambio del esquema tecnocrático y; 7). el monitoreo y la evaluación. (INDES, 2002).

Propuesta que bien podrían servir de orientación gerencial, de lo contrario redundará negativamente no solo en la calidad de la educación que ofrece el sistema sino en la calidad humana, porque se pierden muchos valores culturales que regulan el comportamiento social y en vista de que, las comunidades indígenas se enfrentan a un “cambio vertiginoso de la actividad

⁴⁴ Aquí se transcriben estos dos conceptos:

Interactivo.- Describe acciones que se ejercen recíprocamente entre dos o más actores, agentes, fuerzas, funciones, etc. (Diccionario de la Lengua Española). Describe la naturaleza de un proceso decisorio que consulta y consensúa diversos actores y que cuenta con el involucramiento de diversos intereses y perspectivas.

Iterativo.- Describe la acción y efecto de repetir algo múltiples veces. (Diccionario de la Lengua Española.) Corresponde a petición de acciones análogas. Repetido, reiterado (Diccionario Larousse.) Se refiere a la naturaleza de un proceso decisorio capaz de revisar sus análisis y decisiones, considerando que nuevos acontecimientos pueden obligar a repetir ciertos análisis o a repensar ciertas decisiones.

económica, con un desarrollo aún insipiente en la calidad de sus productos y, por consiguiente, poca competitividad; el desplazamiento territorial que obliga a subemplearse con los nuevos propietarios o a trasladarse a territorios menos productivos y/o suburbios citadinos; la pérdida de valores culturales, lengua, costumbres, idiosincrasias, entre otros” (ibid: 6).

En medio de esta situación preocupante, surge un proyecto de descentralización educativa que se dirige a “salvar” a la educación ecuatoriana incluido el sistema de educación intercultural bilingüe, bajo el lema “calidad en la educación rural”, propiciado por el Ministerio de Educación, que responsabilizó a la Unidad Coordinadora de Programas (UCP), asistido financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a implementar el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales -REDES AMIGAS⁴⁵-, sustentado en problemas demoleedores para el sistema educativo que se anota.

La escasa asignación presupuestaria para el sector de la educación de cuyo presupuesto se destina hasta un 95% al pago de sueldos y salarios; una formación deficiente y anticuada del maestro en el uso de la tecnología y del conocimiento contextual; la caótica organización de las instituciones educativas burocratizadas y centralizadas; y la transferencia de responsabilidades de los padres exclusivamente a la escuela. Estas redes operan con tres principios básicos “la autonomía, la descentralización, y desconcentración” (REDES AMIGAS, 2001: 6).

Para efectos de estudio, la descentralización en educación es un proceso gradual que implica el traspaso de la toma de decisiones, de recursos, de servicios y competencias, en un marco de institucionalidad que favorezca el desarrollo de nuevas estrategias, políticas y programas educativos en búsqueda del acercamiento mutuo entre el usuario y el ofertante.

Es un modelo óptimo que obliga a atravesar en primera instancia la fase de la desconcentración, entendiéndose como tal al endoso de atribuciones en el manejo de los recursos económicos, materiales y humanos a las instancias

⁴⁵ Las redes escolares están conformadas por un mínimo de 5 hasta un máximo de 20 escuelas, las que deberán ser únicamente del sistema no indígena o bilingüe, es decir no pueden mezclarse entre centros educativos de los dos sistemas.

provinciales y locales, para alcanzar los mejores grados de eficiencia, eficacia, equidad, sostenibilidad y empoderamiento.

Si la DINEIB logra establecer mecanismos de descentralización que asimile las condiciones antes anotadas a través de las redes escolares, se podría entonces hablar de un sistema autónomo con la capacidad de decidir en pro del desarrollo del sistema en su conjunto, se puede presagiar entonces, la aplicación de un proyecto que cambie sustancialmente la calidad de la educación en los sectores rurales. Todo sujeto a la predisposición de los actores en asumir sus propias responsabilidades, a la formación del capital humano que administre el sistema, al cambio de actitud de los padres; docentes y dirigentes para aceptar estas innovaciones, a la posición política de las organizaciones indígenas y del gremio magisteril⁴⁶, así como de las normas legales que permitan accionar a las instancias de los gobiernos locales⁴⁷.

En vista de que, el proyecto de las redes escolares cubre el sector rural prioritariamente, lo que también constituye la jurisdicción del sistema bilingüe, la DINEIB ha sido parte del programa en muchos casos hasta involuntariamente, porque algunas redes se las han creado directamente por la administradora del proyecto, sin consultar a las autoridades de la DINEIB y de las direcciones provinciales. Sólo asumen responsabilidades cuando surgen problemas técnicos y administrativos una vez creada la red, lo que puede provocar la injerencia de la acción política porque por su naturaleza implica la aparición de actores políticos para la gestión de la red.

El ex director de la DINEIB, facilitó de alguna manera la implementación de las redes de educación intercultural bilingüe (RECEIB) de manera inconsulta, la dirigencia indígena no tiene aún respuesta alguna al respecto, quizá contagiada por la oposición de la UNE conocida por todos. No obstante, no tienen claro el cómo implementarlas, existen funcionarios que están en contra y otros a favor, se ha encargado a pocas personas para que coordinen la apertura de nuevas redes, número insuficiente frente a la magnitud del programa y al plazo de conclusión

⁴⁶ Este sector ha sido el más resistente en aceptar la ejecución del proyecto aduciendo que es un camino hacia la privatización de la educación ecuatoriana.

⁴⁷ A estas instancias el proyecto de redes escolares lo denomina "Consejo de Red" conformada por tres representantes de los padres de familia, tres representantes de los profesores, y un representante de la comunidad, deja de lado a otros grupos como la iglesia, las organizaciones sociales locales que deben jugar un papel decisivo en la gestión educativa.

del proyecto, al momento se han creado 55 redes bilingües.

Tal el caso que en una de las provincias con mayor número de estudiantes y docentes bilingües -Chimborazo- se resisten a tomarlo, por lo que no cuenta con una sola red, contrariamente a lo que sucede en Tungurahua, provincia que está integrada en redes la mayoría de los centros educativos.

A pesar de las bondades del programa, quizá lo preocupante es que no da cabida al desarrollo de la interculturalidad, puesto que, las redes deben agruparse entre centros educativos con características socioculturales y económicas similares pertenecientes a un mismo sistema -no indígena o bilingüe-⁴⁸. Lo que restringe el diálogo intercultural en el aula por la falta de intercambio de realidades distintas entre las niñas y niños de los dos sistemas, causará más de una desintegración en las comunidades, entonces cómo se conjugará este atributo esencial de la educación intercultural bilingüe?

Pronto se consolidarán redes dotadas de todos los medios económicos y materiales, otros carentes de los servicios más elementales, su desarrollo estará sujeto a la gestión política de los miembros del Consejo de Red liderado por su director; de la capacidad técnica del personal para formular proyectos convincentes ante los organismos de apoyo financiero, del trabajo innovador que impulsen los docentes y de la responsabilidad que asuman los padres de familia y la dirigencia.

Surgen otras preguntas, estarán preparadas las comunidades para sostener un proyecto que de por sí cuesta mucho dinero mantenerlo por el estatus que han tomado los centros educativos que recibieron financiamiento a su inicio y, que a futuro asumirán los gastos de mantenimiento de la infraestructura, servicios básicos, equipos, programas de capacitación, proyectos productivos, hasta del pago de docentes ocasionales?. -no se menciona el pago a los docentes porque el Estado continuará haciéndolo-. Las personas que administran los recursos y observan las normas administrativas están siendo lo suficientemente capacitados para responder a los diferentes órganos de control financiero y administrativo del

⁴⁸ Artículo 3 del Capítulo I De la naturaleza, objetivos y estructura de las redes (Reglamento sustitutivo para la gestión de las redes escolares autónomas).

Estado?.

Se cuenta con el número de líderes, administradores, contadores, economistas y otros profesionales indígenas dispuestos a trabajar en las comunidades?. Cómo se efectivizarán las normas disciplinarias establecidas por los Consejos de Red, en el caso de sancionar a los docentes que son amparados a una Ley de Educación que desconoce todo intento de poner en ejercicio el derecho propio?, el mismo reglamento sustitutivo para la gestión de las redes escolares autónomas rurales emitido el 1 de junio del 2001 no fija procedimientos claros al respecto. Otra preocupación quizá la más importante, cuál será el futuro de estas redes cuando el flujo de recursos económicos concluya?.

Uno de los organismos constituidos en los centros de ejercicio del discurso indígena, son los gobiernos locales alternativos que en los últimos tiempos han ganado espacios importantes en la política nacional, tal es el caso de la elección de alcaldes indígenas de las ciudades de: Cotacachi, Otavalo, Saquisilí, Colta, Guamote, Suscal, Guaranda, entre las principales. En estas administraciones sus autoridades han propiciado una profunda transformación política, aprovechando de una práctica característica de las comunidades, la minga⁴⁹, sin lograrlo en su totalidad porque se encuentran con fortalezas burocráticas edilicias que impiden cualquier acción.

Experiencias como los de Guamote, han logrado construir propuestas participativas y democráticas vinculando a los actores sociales y políticos a trabajar en forma conjunta, sin embargo, estas administraciones no tocan el problema educativo a profundidad, porque quizá lo entienden como parte de un conjunto de problemas sociales y no un factor esencial del desarrollo en su jurisdicción, posiblemente temen que la administración de los servicios educativos le significará pasar a su cuenta enormes responsabilidades técnicas, administrativas, económicas de las que no están preparados⁵⁰. Al parecer han

⁴⁹ Para los pueblos indígenas, la "minga" es la "construcción de la democracia, desde la perspectiva "india", ... es la incorporación de la gobernabilidad, .. es el facilitador de los procesos de desarrollo de la comunidad" (Yamaipacha: 2002). Por lo tanto la minga es una práctica tradicional de trabajo en la que participan todos los moradores de la comunidad sin distinción de edad y sexo, radica fundamentalmente en el aporte de la mano de obra y alimentos para la ejecución de una determinada obra para el desarrollo comunal o de una familia.

⁵⁰ Al respecto las mismas ciudades grandes como Quito y Guayaquil que tienen experiencias en el manejo de establecimientos educativos se han negado a recibir esta transferencia de competencias, consideran que es una pesada carga de la que el Estado debe asumir con responsabilidad porque las leyes así lo dictaminan.

tomado la misma actitud de las organizaciones indígenas, responsabilizar el manejo del sistema educativo a la DINEIB, explicable entonces la falta de prioridad sobre el tema.

No obstante, la puesta en marcha un sistema descentralizado de la educación liderada por estos cantones no sería difícil, porque: por un lado, cuentan con experiencias de trabajo participativo ligados a la prestación de servicios y la creación de mecanismos de rendición de cuentas que no son nuevos por cierto en las parroquias y comunidades, por otro, el municipio “podrá asumir la formulación de políticas locales de educación, la planificación, la operación o prestación de servicio, la construcción de infraestructura y equipamiento. El municipio a la vez transferirá el financiamiento y la operación a las unidades educativas” (decreto ejecutivo No. 1616), en toda su jurisdicción.

A pesar de que, sus autoridades son el producto de un largo proceso de lucha hacia la autodeterminación de los pueblos, no logran cristalizar a plenitud el discurso indígena en espacios locales. Porque si visualizamos las formas de administración de los gobiernos seccionales presididos por los indígenas, aún no se vislumbra un modelo de desarrollo indígena que sea la expresión auténtica de los principios de gestión que difiera de los modelos económicos ya aplicados, con la excepción de casos singulares como los de Cotacachi y Guamote que han logrado un buen nivel de participación ciudadana.

Por su parte el CONAM calculó en US. 203'157,800 dólares para descentralizar el sector educación en todos los cantones del país, este proceso se ha iniciado lentamente, a pesar de encontrar obstáculos y temores por parte de grupos interesados que no desean el cambio, porque significa la reducción de espacios de su statu quo generado por el manejo de las partidas docentes.

Mientras tanto, los municipios deben asumir directamente el manejo del sistema educativo o concesionar el manejo administrativo y técnico a las comunidades por medio de la cogestión (trabajo técnico-socio-organizativo), “entonces será necesario contar con entidades capaces de entregar servicios y bienes públicos con eficiencia y eficacia. Además es necesario que exista confianza mutua entre las entidades concedentes y receptoras” (CONAM, 2000: 74).

Un proceso que debe ser impulsado por la DINEIB conjuntamente con las organizaciones indígenas constituidas en instancias técnicas que generen políticas educativas, que evalúen el desarrollo del sistema, que regulen su funcionamiento, que se alimenten de experiencias innovadoras producidas en el aula, los sistematicen y reviertan a los centros educativos, a la vez, sometan a discusión nuevas leyes en favor de la educación bilingüe.