

Educación, Estado y Pueblos indígenas

Germán Flores

Introducción

Las constituciones son acuerdos y pactos sociales que exponen los alcances y los límites de una sociedad para su convivencia. Por tanto, son “restricciones y precompromisos que se imponen las sociedades para conseguir objetivos deseados” (Ramírez, 2010: 9).

En casi toda América Latina, los Estados nacionales surgen luego de un largo periodo colonial. Las poblaciones originarias sufrieron un duro proceso de explotación y exclusión. Durante la República, la herencia colonial profundizó la exclusión y la desigualdad de los pueblos originarios.

Las constituciones norman las formas de comportamiento y la relación entre el Estado y la sociedad. Las restricciones y los precompromisos que se imponen las sociedades lo hacen con el fin de conseguir los objetivos deseados, esto es, el tipo de sociedad que anhelan. En este marco, juegan un rol fundamental la educación, la cultura y el tejido social, que transmiten y construyen imaginarios. Esto se puede notar en la primera Constitución redactada en 1830, cuando define quiénes son ciudadanos (artículo 12) y muestra una lista de requisitos para acceder a los derechos de ciudadanía. Los que quedan al margen sin ser sujetos de derechos son las poblaciones indígenas.

Tanto en Ecuador como en América Latina, a los pueblos que estaban asentados en estos territorios que poseían lengua, identidad, cultura y cosmovisión, los “descubridores” los bautizaron –de manera general a todos– como “indios”. Por tanto, “indio” fue una invención del europeo, asumida desde diferentes dimensiones de una sola invención, de acuerdo a quiénes lo miran: “el indio de Colón, el indio de los guerreros; el indio de los mercaderes; el indio de los filósofos y de los teólogos” (Mires, 1992:8).

El “indio” que surgió en la colonia, es ese “otro” que no era el español, por tanto, son todos los que habitaban estos territorios. En este sentido, se dijo que:

... Indio era un concepto homogeneizante que surgía no de alguna característica propia, sino por referencia al que había decidido ‘descubrirlo’. (Por tanto) *El indio era el no europeo en las indias*. El indio, entonces, surgía no como la afirmación de sí mismo, sino que como *negatividad de lo europeo... El indio era el ‘otro’ más allá de los mares* (Mires, 1992: 12).

El Estado-Nación se constituye en el marco de los conflictos y luchas de las elites económicas y políticas por independizarse de la corona española, con el fin de mantener y conservar privilegios que tenían acceso de acuerdo al orden social establecido.

En el orden social de la colonia y luego en la república, el “indio”, no es considerado ciudadano con derechos, a pesar de representar el grueso de la población. Por tanto, la manera que encuentran para invisibilizarlo es marginándolo de la sociedad.

Al analizar las constituciones, pretendo revisar el tipo de sociedad que se constituye, así como las políticas que se implementan, en especial el derecho a la educación para las poblaciones indígenas, para lo cual se hará un recorrido desde la Constitución de 1830 cuando se inicia la institucionalización del Estado-Nación.

Este artículo pretende abrir el debate de la relación Estado-Pueblos indígenas, que permita repensar la historia compleja del proceso de construcción de nuestros Estados- Naciones actuales, y que cada vez haya mayores coincidencias en la necesidad urgente de construir estados plurinacionales y sociedades interculturales, que pasan justamente por los ámbitos de la educación, la cultura y la interculturalidad.

Las miradas constitucionales

La importancia de las luchas indígenas en la percepción de la sociedad, así como conocer el número de población de manera desagregada por etnicidad y por autodefinición aportan a su visibilidad para la implementación de políticas que favorezcan su mejoramiento; esto no se refleja en la realidad, dado que los datos del primer censo de población levantado entre 1778 a 1781, impulsado por el presidente

de la Audiencia de Quito, Juan Josef de Villalengua, muestra para la época, que la población a la que se denominaba indígena representaba el 63%, frente al 26% de la denominada blanca (INEC, 2005). Los pueblos originarios, a pesar de ser superiores en cuanto al número de población, fueron un actor invisible frente al Estado naciente.

Cuadro 1

Censo de Villalengua				
Población	Distribución Étnica (miles de habitantes)	%	Distribucion regional (miles de habitantes)	%
<i>Indígena</i>	278	63%	285	65%
<i>Blanca</i>	113	26%	121	28%
<i>De castas</i>	48	11%	33	8%
TOTAL	439	100%	439	100%

Fuente: Tomado de INEC, 2015, de Guillermo Bustos Lozano, “La redefinición del orden colonial”, p. 80.

Desde el Estado se buscó de manera sistemática, mediante políticas asimilacionistas, que los indios dejaran de ser indios, progresivamente se vuelvan “mestizos” y se incorporen al conjunto de la sociedad. Ello para, en un siguiente momento, en una suerte de blanqueamiento, hacer que desaparezcan los rasgos, los gestos, las señales del cuerpo y de comportamiento. Esas “señas”, como diría Manuel Espinosa Apolo (1987), hay que eliminarlas, porque delatan y porque el cuerpo también habla.

El Ecuador al constituirse como Estado-Nación en 1830, con la promulgación de la primera Carta magna en el Palacio de Gobierno de Riobamba el 23 de septiembre, establece el primer pacto político y social que rige la convivencia de la sociedad ecuatoriana. En este primer pacto político hay tres elementos a destacar. Uno, al definir quiénes son los ecuatorianos, en el artículo 9, numeral 1 menciona que son: “Los nacidos en el territorio y sus hijos”, entre otros. Dos, en el artículo 12 se menciona que para el goce de los derechos de ciudadanía

debe: “Ser casado, o mayor a veintidós años; tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero. Saber leer y escribir”. Y finalmente, para ser elector, el artículo 16 determina como requisitos “Ser sufragante parroquial. Haber cumplido veinticinco años. Ser vecino de una de las parroquias del Cantón. Gozar de una renta anual de doscientos pesos que provenga de bienes raíces, o del ejercicio de alguna profesión o industria útil” (Constitución 1830).

Si bien define quiénes son los ecuatorianos, y aclara que son todos los nacidos en el territorio nacional y sus hijos, la diferencia está en el acceso a los derechos ciudadanos donde divide al conjunto de la población entre los que tienen acceso a derechos frente al resto o los otros. En este último está la población indígena y el pueblo negro.

En cuanto a la educación para la población indígena no se menciona en la Constitución. Más bien hace referencia sobre la población indígena para su cuidado, encargando a la Iglesia “Este Congreso Constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable”. (Constitución 1830, artículo 68).

En lo concerniente a educación en general, en toda la Constitución se menciona una sola vez en el artículo 26, literal 7: “Promover la educación pública”, como una de las atribuciones del Congreso nacional.

Las constituciones subsiguientes a partir del año de 1835, 1843, 1851 y 1852 no evidenciaron cambios de la situación educativa para la población indígena, ya que las Constituciones se promovieron en medio de las luchas por el control del poder entre los caudillos militares extranjeros y los nacionales, quienes manejaban este instrumento legal para alcanzar según sus intereses el manejo del país.

Las constituciones de 1861, 1869, 1878 y 1884 tuvieron ciertos cambios en los derechos, como suprimir el requerimiento económico para alcanzar la ciudadanía. Sin embargo, la Constitución de 1869 incorpora como requisito ser católico para ostentar los derechos de ciudadanía. Estos cambios mantenían la situación de excluida a la población indígena, manteniéndoles en la condición de la inferioridad legal a la que se les habían sometido. Llama la atención la Constitución

de 1884, cuando incorpora en el artículo 9 la condición de ser “... ecuatorianos varones...” para acceder a los derechos ciudadanos, dejando –además– sin derechos a todas las mujeres.

Con la revolución liberal de 1895 y la entrada a la modernización del país, cobra importancia la ampliación de la cobertura educativa y en especial la laicización de la educación. Es así que, para 1906, se ordena a los propietarios de los fundos la creación de escuelas mixtas, pero finalmente la ley queda incumplida. No existe ningún intento de relación Estado-Pueblos indígenas más allá de lo funcional. La ideología dominante mantiene los postulados integracionistas que intentan invisibilizar a las poblaciones indígenas, donde ninguna política educativa para pueblos indígenas saldrá del Estado, hasta la llegada de la Misión Andina al Ecuador en la década de los años 50.

Las constituciones de 1897, 1906 y 1929 incorporan un artículo relacionado con la protección a la población indígena. Es así que, en los artículos 138, 128 y 167 respectivamente, mencionan: “Los poderes públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social; y tomarán especialmente las medidas más eficaces y conducentes para impedir los abusos del concertaje”. Finalmente, la Constitución de 1929 en el artículo 33, relacionado con la composición de la Cámara del Senado, en su literal 4 incluye: “Un Senador para la tutela y defensa de la raza india”.

Por otro lado, en el año 1912, el gobierno busca atender a un genérico sector rural, incorporando en la Ley Orgánica de Instrucción Pública del 21 de octubre de 1912, en el artículo 47 la creación de “Escuelas mixtas de tercera clase” en los predios rurales. En el mismo año, al decretarse la Ley Orgánica de Educación, se menciona que frente: “Al estado actual de retraso económico y de ignorancia de la raza indígena, se establece la creación de escuelas para indígenas y de un curso especial en el Instituto normal para maestros indígenas” (Chiodi, 1990: 339).

Hasta estos años, el imaginario del blanco-mestizo con relación a las poblaciones indígenas estaba relacionado al cuidado y protección, y no a su desarrollo y proyección histórica como pueblos.

En 1944, se aprueba la primera Ley de Educación y un año más tarde la Constitución de 1945, que reconoce por primera vez las lenguas

indígenas en la educación, mencionando: “En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usará, además del castellano, el quechua, o la lengua aborigen respectiva” (Artículo 143). Además, en el artículo 5 reconoce: “... El quechua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional”. Todo esto fue un gran enunciado que no pasó a tener ningún impacto en la población. Es así que, un año más tarde en la Constitución de 1946, se suprime lo que se dispuso en el art. 5 de la Constitución de 1945, más bien incorpora: “El idioma oficial de la República es el castellano. El Escudo, la Bandera y el Himno Nacional son los determinados por la ley” (artículo 7).

La responsabilidad de educar a los niños se traslada como derecho primario a los padres. En cuanto a las poblaciones indígenas la Constitución dispone que las instituciones educativas públicas y particulares prestarán especial atención a la raza indígena (Constitución 1946, artículo 171).

La Constitución Política de 1967, conocida por la claridad de sus normas en el área educativa para los pueblos indígenas, en su artículo 38 plantea:

... Se propenderá a que los maestros y funcionarios que traten con él, conozcan el idioma quichua y otras lenguas vernáculas. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se usará de ser necesario además del español, el quichua o la lengua aborigen respectiva, para que el educando conciba en su propio idioma la cultura nacional y practique luego el castellano.

Queda claro que esta Constitución visualiza la existencia de diversos pueblos, así como la necesidad de un proceso de transición desde la escuela hacia el amestizamiento de las poblaciones indígenas, de ahí la importancia de que los docentes y funcionarios tengan conocimiento del *kichwa* y en el mejor de los casos del resto de las lenguas, como puente para la enseñanza del castellano y posterior integración a la cultura y sociedad nacional.

En el imaginario de la sociedad ecuatoriana sería que quedaban muy pocos rezagos de las poblaciones originarias y que progresivamente fueron desapareciendo. Que los pocos indios que aún quedaban, estaban extinguiéndose o amestizándose, y que el proceso de asimilación estaba acabando con todas las huellas y presencia india

en el país. Por tanto, las políticas de asimilación y de blanqueamiento habían logrado el objetivo de homogenizar e integrar a los indios a la población nacional.

La Constitución Política de 1978, aprobada mediante referéndum, entró en vigencia un año más tarde con el retorno a la democracia, misma que en el artículo 1 menciona entre otros que: “El idioma oficial es el castellano. Se reconocen el quichua y demás lenguas aborígenes como integrantes de la cultura nacional”.

Con relación a la educación el artículo 27 menciona que “... Es deber primordial del Estado [...] En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena, se utiliza, además del castellano, el quichua o la lengua aborígen respectiva” (Constitución 1978).

Además, se incorporan defensores públicos para las comunidades indígenas. El artículo 107 menciona: “El Estado establece defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores y de toda persona que no dispusiere de medios económicos” (Constitución 1978).

Los años ochenta llegan con la consolidación de una organización nacional, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), fundada en 1986. Se trata de un movimiento indígena caracterizado como el más poderoso de América Latina. Actor político con capacidad de veto en el país y que incorpora en la agenda indígena temas nacionales.

El país de los inicios de la década de los 90 descubrirá en el Levantamiento Indígena de junio, denominado IntyRaymi, que los pueblos indígenas aún están presentes, que son miles y que toman las calles, los parques, las plazas, los medios de comunicación de las principales ciudades capitales del país. Los indígenas hablan, se pronuncian, demandan la construcción de otro tipo de Estado. Demanda que pone en tela de duda y resquebraja el andamio jurídico en el que se asienta el Estado-Nación. El principal argumento es que el Estado es racista, centralista y excluyente, por tanto, no representa la diversidad del país. Que este Estado debe transitar a otro, a un Estado incluyente, justo y solidario, que reconozca las diferencias sociales y culturales de los diversos pueblos del conjunto de la población,

en el marco de un nuevo pacto social; en suma, la demanda es la construcción del Estado plurinacional e intercultural, que consiste en la reconstrucción de la estructura del aparato institucional estatal, partiendo para ello del reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades históricas que han habitado en este territorio desde antes de la conquista y la colonización, que es urgente formar este nuevo Estado, porque el Estado-Nación nacido en 1830 no representaba al conjunto de la población.

En esta misma década, el movimiento indígena logra el reconocimiento del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADE-IN)¹, que más tarde sería el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)², como un espacio destinado a articular las políticas con un enfoque de diversidad cultural. El CODENPE fue la primera institución pública dentro de la estructura del Estado destinada a pensar las políticas públicas desde la visión de los pueblos indígenas y desde la interculturalidad. A finales de la década de los noventa, el movimiento indígena, con el apoyo del Estado ecuatoriano, logra acordar el proyecto de desarrollo para los pueblos indígenas y negros, con el Banco Mundial (BM) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), denominado Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE). Uno de los componentes de este proyecto es el apoyo a la consolidación de los gobiernos locales administrados por autoridades indígenas y el otorgar becas de estudios en educación superior.

Esta demanda moviliza especialmente a la academia, que realiza grandes debates y se producen artículos y libros sobre multiculturalidad, pluriculturalidad, interculturalidad y plurinacionalidad. Debates

¹ El CONPLADE-IN se crea adscrito a la Presidencia de la República, mediante Decreto Ejecutivo n°. 133 y publicado en el Registro Oficial n°. 25 de 18 de marzo de 1997, durante la presidencia interina de Fabián Alarcón Rivera.

² El CODENPE se crea adscrito a la Presidencia de la República, mediante Decreto Ejecutivo n°. 386, publicado en el Registro Oficial n°. 86 de 11 de diciembre de 1998.

que se concretan en la Asamblea Constituyente de 1998, cuando se logra el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, queda pendiente la declaratoria del Estado plurinacional.

Varios líderes, dirigentes de organizaciones y académicos indígenas participan en la Asamblea Constituyente de 1998, por lo que la Constitución incorpora desde su parte inicial, es decir, desde el artículo 1 lo siguiente: El Estado Ecuatoriano se define como pluricultural y multiétnico. "... El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley".

Otro logro fundamental es la incorporación de los derechos colectivos, que significa el reconocimiento de un nuevo sujeto de derechos: las poblaciones indígenas como entidades históricas colectivas, como sujeto colectivo de derechos.

La responsabilidad que tiene el Estado en la educación se menciona en el artículo 66, que expresa: "La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos" (Constitución 1998).

La obligatoriedad de la educación para la población se define en el artículo 67, que dice:

La educación pública será laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente. En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten. Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos... El Estado formulará planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo y fortalecerá prioritariamente la educación en las zonas rural y de frontera. Se garantizará la educación particular (Constitución 1998).

Con relación a la diversidad del país, en el artículo 68 se menciona:

El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos (Constitución 1998).

En cuanto a la educación intercultural bilingüe el artículo 69 refiere:

El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural (Constitución 1998).

Como se puede observar, el marco jurídico garantiza una educación de acuerdo a las características sociales y culturales de los Pueblos y Nacionalidades. La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), desde su creación en 1988, implementa principalmente la educación intercultural bilingüe en el nivel primario y secundario, y en el bachillerato mediante los 5 institutos pedagógicos a nivel nacional³; sin embargo, está ausente en el nivel de educación superior.

La demanda del reconocimiento del Estado plurinacional, que se inició en la década de los 90 como demanda histórica, se concreta en la Constitución del año 2008, que marca una ruptura para el país, pues logra que en el artículo 1 se declare: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Constitución 2008).

³ Los Institutos pedagógicos, su área de influencia y étnica son: IPIB Shuar Achuar (ubicación: Morona Santiago y Zamora; Pueblos y nacionalidades: Shuar, Achuar y Shiwari); IPIB Canelos (ubicación: Pastaza y Napo Sur; Pueblos y Nacionalidades: Shuar, Achuar, Waorani, Záparo, Kichwa Amazónicos y Andoas); IPIB Martha Bucaram (ubicación: Sucumbíos, Orellana y Napo Norte; pueblos y nacionalidades: Kichwas del Napo Norte, Shuar, Cofanes y Siona - Secoyas); IPIB Quilloac (ubicación: Cañar, El Oro, Azuay, Loja y Zamora; Pueblos y Nacionalidades: Kichwas del Austro y Sur Amazónico); IPIB Jaime Roldós Aguilera (ubicación: Chimborazo, Pichincha, Carchi, Imbabura, Bolívar, Esmeraldas, Cotopaxi, Tunguragua y Guayas; Pueblos y Nacionalidades: Kichwa de la Sierra Centro y Norte; Awa, Tsachila y Chachi).

En cuanto a las lenguas de los pueblos indígenas el artículo 2 menciona: "... El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso". En el Título II, capítulo IV se incorporan los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; la justicia indígena, las circunscripciones territoriales indígenas; la creación del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades. En suma, es una ampliación de derechos y reconocimiento como entidades históricas (Constitución 2008).

Este reconocimiento como Estado plurinacional e intercultural hace justicia con la lucha de más de 500 años de los pueblos indígenas, pues abre un reto importante a las organizaciones, pueblos y nacionalidades para su implementación, hacia un nuevo tipo de relación Estado-Pueblos indígenas. Esto implica pasar del folklorismo, del discurso, de la idea, hacia la construcción de un nuevo imaginario colectivo de convivencia.

Es necesario partir del conocimiento, esto es, reconocer y validar las concepciones que tienen los pueblos y nacionalidades; diseñar con el diálogo y participación políticas públicas diferenciadas culturalmente; generar cambios estructurales en las instituciones públicas; en suma, es cambiar la estructura de poder y la relación del Estado con los Pueblos y Nacionalidades indígenas.

Para generar estos cambios, el rol del movimiento indígena es fundamental, debido a que las propuestas construidas desde los territorios constituyen un instrumento esencial para el diálogo con el Estado.

Como se puede observar en la parte normativa constitucional, en cuanto a los derechos y en especial a lo relacionado a la educación para pueblos indígenas, el Estado no ha asumido su rol de garante que implementa políticas de acuerdo a la realidad diversa del país. La lucha de los pueblos indígenas ha sido el detonante que ha permitido que se logre incorporar derechos en el ámbito de la normativa nacional (Constitución, leyes orgánicas, decretos, resoluciones, etc.), así como

la ratificación de normativas internacionales (acuerdos, convenios) a favor de garantizar los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, la pobreza, la marginación, la exclusión aún persisten, por lo que el trabajo de construir una sociedad de igualdad de oportunidad es la meta a conseguir.

Educación y Pueblos indígenas

Se dice que la educación es la herramienta del desarrollo de los países. Por ello, se espera que se diseñen políticas educativas y se garantice el presupuesto para su implementación.

La educación para los pueblos indígenas, denominada intercultural bilingüe, transita por tres grandes momentos hasta la creación de la DINEIB en 1988; estos son los siguientes.

Primero, la llegada del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) el Ecuador arranca por primera vez un proyecto de educación bilingüe con apoyo estatal. Galo Plaza Lasso (presidente desde septiembre de 1948 a agosto de 1952) firma en 1952 el convenio de cooperación con el ILV⁴ y empieza el trabajo con 5 pueblos de la Amazonia: Kichwa, Shuar, Huaorani, Siona-Secoya y Cofán y luego, en 1973, amplía el programa hacia los Kichwa de la sierra.

El segundo momento es el Sub-Programa de Alfabetización en Kichwa (que estuvo dentro del marco del Programa de Alfabetización Nacional, el otro Sub-Programa es en castellano), que entró en vigencia con el retorno a la democracia y como compromiso⁵ de campaña de los nuevos mandatarios (Roldós – Hurtado, 10 de agosto de 1979 a 10 de agosto de 1984) que iniciaban el periodo democrático en el país.

⁴ En 1956, el presidente Velasco Ibarra amplía los términos del convenio, que estará vigente hasta 1981 cuando es expulsado del país por el gobierno del presidente Jaime Roldós Aguilera, quien, haciéndose eco de las presiones de las organizaciones indígenas y personalidades del país, toma esta decisión (Chiodi, 1990).

⁵ La agenda de los nuevos mandatarios giraba alrededor de los siguientes puntos programáticos: "a) Mejorar la distribución de la riqueza nacional a través de la acción estatal en los campos de la tributación, el crédito y la inversión social, b) Reivindicar los valores culturales de los grupos indígenas, c) Defender la soberanía nacional, d) Incorporar a la vida nacional a los

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) entregó mediante convenio a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) el Sub-Programa de Alfabetización en Kichwa para el diseño y gestión del programa, para lo cual la PUCE creó el Centro de Investigaciones de Educación Indígena (CIEI), dependiente del Instituto de Lenguas y Lingüísticas, que asumió el control y todas las actividades del programa. Cabe notar nuevamente, que el Estado entrega a una institución privada la responsabilidad del programa de alfabetización en kichwa. Aunque ahora, podemos mencionar que esta gran responsabilidad el mismo Estado no la hubiese podido llevar a cabo, ya que ni el propio CIEI lo logró, debido a que la aspiración del gobierno con el programa en su conjunto (kichwa y castellano) pretendía reducir la tasa de analfabetismo del 22 % al 6 % en cuatro años, lo que representaba alfabetizar a 260.000 pobladores urbanos y a medio millón de personas del sector rural (Moya, 1988).

El programa duró hasta 1984, se extendió a 11 provincias y sus resultados, en lo que a alfabetización se refiere, estuvieron por debajo de las expectativas. Entre 1980 y 1983 se reportó una matrícula de 25.458 participantes, de los cuales fueron promovidos a la etapa de pos-alfabetización 9.413, el convenio MEC - PUCE tenía como meta alfabetizar 446.800 indígenas, pero logró únicamente el 5,69 % de la meta establecida⁶.

El tercer momento de institucionalización de la Educación Bilingüe Intercultural, es la firma de un convenio de cooperación –el 12 de diciembre de 1984– entre los gobiernos de la República de Ecuador y Alemania, para desarrollar el Proyecto “Asesoramiento para la implementación de la Escuela Rural Bilingüe Intercultural del Proyecto EBI”. Este convenio preveía una fase “piloto” de un año, y una fase de realización del proyecto hasta 1990, fecha en la cual todas las

marginados a través de la promoción popular, y, e) Continuar la reforma agraria con énfasis no en la expropiación, sino en la colonización y la asistencia técnico-financiera para los productores” (Quintero, 1991: 207).

⁶ Oficina Nacional de Alfabetización, Educación bilingüe intercultural en el Ecuador, 1980-1984, en: Ministerio de Bienestar Social- Oficina Nacional de Asuntos Indígenas, Política estatal y población indígena, Quito, Abya Yala, 1984: 358.

actividades debían pasar a manos nacionales. Para 1995, en el marco de este convenio se crea el Primer Proyecto de Educación Primaria Bilingüe Intercultural, denominado Proyecto EBI-GTZ⁷, que buscaba una participación activa del movimiento indígena. El Estado enfrenta su compromiso a escala limitada. Este proceso hereda las experiencias de educación indígena, así como las propuestas, fracasos y logros de la educación dirigida al sector rural y en especial a los pueblos indígenas desarrollados en el país a partir de la década de los 60.

Para el caso de la educación superior para los pueblos indígenas hay experiencias que vienen desde el sector privado, así como también desde las iniciativas de las organizaciones indígenas en alianza con las instituciones de educación superior.

El acceso a la educación superior se inicia mediante un convenio entre la Universidad de Cuenca-CONAIE-DINEIB, para implementar programas de licenciatura dirigidos a los pueblos indígenas. Esta cooperación se inició en el año 1991, con el primer programa de Lingüística Andina y Educación Bilingüe, auspiciado por la GTZ. Duró 10 meses y participaron 25 estudiantes. En el año 1993 se implementa un segundo programa financiado por GTZ y UNICEF, mediante un convenio para llevar adelante dos promociones. En 1998, con un convenio para dos promociones se lleva adelante el programa de licenciatura en Lingüística Andina y Educación Bilingüe. Este era un programa preparado para 4 años, aunque, por ser a tiempo completo y al tener cursos en verano, duró 3 años.

En el año 2002, mediante un convenio entre CONAIE, DINEIB, el Instituto Pedagógico Intercultural Bilingüe Canelos (IPIB Canelos) y la Universidad de Cuenca, se llevan adelante dos Programas de Licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe (PLEIB) “... destinado a los docentes (bilingües) de la Educación Intercultural Bilingüe de las Nacionalidades de menor población”⁸. La propuesta presentada por la

⁷ La institución que representa al gobierno alemán es la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica).

⁸ Convenio Interinstitucional de Cooperación entre la Universidad de Cuenca, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el Instituto Intercultural Canelos (IPIB-Canelos), 11 de junio

DINEIB, CONAIE e IPIB-Canelos a la Universidad de Cuenca tiene varias particularidades: el programa debe ser implementado con modalidad semipresencial, la sede es el IPIB-Canelos; además, que este programa se lleve adelante de manera descentralizada, es decir, se desarrolle en 10 Centros de Desarrollo Curricular⁹ (CDC), agrupados por regiones, bajo la administración y supervisión académica del Instituto Canelos y también solicitan el aval académico a la Universidad de Cuenca.

Otra experiencia es el Programa de Formación de Recursos Humanos (uno de los componentes) del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE)¹⁰, que estuvo orientado a fortalecer el capital humano, el capital social local y la formación de recursos humanos con la finalidad de consolidar y mejorar el nivel de gestión de las nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas y afroecuatorianas y crear las condiciones que permitan involucrar a su personal en proyectos de desarrollo. El programa asumió el compromiso de formar en educación formal a 90 licenciados, 240 bachilleres y en educación no formal a 484 técnicos locales en modalidad semipresencial (PRODEPINE, 2002).

Los 50 millones de dólares de la fase uno del Proyecto PRODEPINE fueron financiados: 25 millones por el Banco Mundial, 15 millones por FIDA, 5 millones del Gobierno nacional, y 5 millones como contraparte de las comunidades. Se esperaba una segunda fase del proyecto PRODEPINE, el cual estuvo aprobado por el Gobierno nacional y el Banco Mundial, pero desde la CONAIE y CODENPE no aceptaron este proyecto argumentando que el Ecuador no debe continuar contratando más deuda externa. Sin embargo, este proyecto, hasta antes de la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez, estuvo a punto de implementarse con otras organizaciones indígenas, con la finalidad de darle un uso clientelar.

del 2002, Cuenca.

⁹ Carchi: Awa; Naranjal de Esmeraldas: Chachi y Tsachila; Nueva Loja (Lago Agrio): Cofán, Siona, Secoya, Kichwa y Shuar; Coca: Kichwa y Shuar; Tena: Kichwa; Puyo: Kichwa, Shuar, Shiwar, Huaorani, Zápara, Achuar; Toñampari: Huaorani; Shuinmamus: Achuar; Taisha: Shuar; Macas: Shuar.

¹⁰ Proyecto financiado a través de un préstamo de deuda externa del Banco Mundial.

Una nueva e importante iniciativa que surge desde el movimiento indígena y data del año 1987 es la propuesta de creación de un sistema de educación intercultural bilingüe. Esto es, complementar a los niveles primario y secundario implementado por la DINEIB desde 1988 la educación superior, mediante la creación de una universidad. En 1996, con la llegada de varios indígenas al Congreso nacional en calidad de diputados, en la agenda legislativa se plantea la formulación del proyecto de ley de creación de la Universidad Intercultural para las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, la Universidad Intercultural Amawtay Wasi. Esto significaba cerrar el círculo del sistema integral de educación que respondiera a todos los niveles, desde el inicial hasta el superior, “debiendo en cada uno de ellos, recoger y recrear la sabiduría original de las nacionalidades indígenas...” (Universidad Intercultural Amawtay Wasi, 2004: 159-160).

El anteproyecto de ley, así como la propuesta académica del proyecto de creación de la Universidad Amawtay Wasi, es socializado a las organizaciones indígenas en 1998. En agosto de 2001, los diputados presentan al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) la propuesta de las mallas curriculares de las diferentes especialidades que la universidad propone para su aprobación. El 26 de noviembre de 2003, el CONESUP resuelve autorizar la creación de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi. Para esa fecha faltaba la aprobación del Congreso nacional del proyecto de ley, para culminar con los trámites que estipulan las leyes del país.

La misión de este centro educativo superior indígena es “Contribuir en la formación de talentos humanos que prioricen una relación armónica entre la Pachamama (Madre Naturaleza) y el Runa (Ser Humano) sustentándose en el ‘Sumak kawsan amanta sumak yachay’ (bien vivir comunitario) como fundamento de la construcción del Estado plurinacional y la sociedad intercultural”¹¹. Esto se sustenta en cuatro elementos fundamentales que lo orientan y que son: la identidad e interculturalidad; la perspectiva filosófica y pedagógica; el caminar en el aprendizaje, y la relacionalidad.

¹¹ www.amawtaywasi.edu.ec

Varias críticas han surgido frente a la Universidad Amawtay Wasi, entre ellas, en el año 2005 en el marco de la Asamblea de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de la CONAIE realizado en Quito con la participación de 60 representantes¹², el tratamiento de dos puntos de la agenda: el plan estratégico nacional de Educación Intercultural Bilingüe y la Universidad Intercultural “Amawtay Wasi”. La crítica a la Universidad es que:

... filosóficamente la propuesta de la Universidad solamente representa la cultura incaica por lo que no puede considerarse como de todas las Nacionalidades y Pueblos del país... la ausencia de profesionales y educadores indígenas en la elaboración de la propuesta de la Universidad, la cual fue realizada por un equipo que no es, ni conoce la cultura y realidad de la Nacionalidades y Pueblos... (y que) según los documentos aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, la Universidad es de propiedad del ICCI, una fundación privada... y por lo tanto, la Universidad no pertenece legalmente a las Nacionalidades y Pueblos a través de su máxima organización, la CONAIE¹³.

Frente a este argumento, la asamblea de la CONAIE resolvió con relación a la Universidad Indígena, entre otras: “Realizar una carta al CONESUP con la firma de los participantes de la Asamblea EIB pidiendo la suspensión temporal de los estatutos y reglamentos de la Universidad Amawtay Wasi (neutralizar), mientras se reforme la ley de creación estableciendo que la CONAIE es la única propietaria de la Universidad Indígena”¹⁴.

La importancia que tiene este proyecto de educación superior, es que abre un espacio que permite contribuir al desarrollo del

¹² Participaron diferentes organizaciones de base de la CONAIE, Directores Provinciales de las Nacionalidades de EIB, rectores de los colegios de EIB, la DINEIB, Consejo de Gobierno de la CONAIE, el presidente y el dirigente de educación de ECUARUNARI (Ecuador Runa kunapak Rikcharimuy, Movimiento de los Indígenas del Ecuador) el presidente y Consejo de Gobierno de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE).

¹³ Nota informativa de la Dirigencia de Educación y Cultura de la CONAIE con fecha 22/08/2005, titulado, La Asamblea de educación intercultural bilingüe de la CONAIE, realizado en Cumbayá, Quito, entre el 18 y 19 de agosto de 2005.

¹⁴ Ver: www.amawtaywasi.edu.ec y nota informativa de la Dirigencia de Educación y Cultura de la CONAIE de fecha 22/08/2005, titulado, La Asamblea de educación intercultural bilingüe de la CONAIE, realizado en Cumbayá, Quito, entre el 18 y 19 de agosto de 2005.

conocimiento y a fortalecer el diálogo intercultural. Es de capital importancia no pensar en competir con el resto de las universidades, sino de complementar y cooperar, para influir en los currículos de formación nacional.

Por otro lado, se presentan las iniciativas privadas y de organismos internacionales¹⁵ como el de la Universidad Politécnica Salesiana de Quito, que desde su creación en 1992 implementó dos programas de licenciatura en Pedagogía Intercultural Bilingüe dirigidos a indígenas de todo el país (inició las clases en la Puce-Q). Este programa se realizó de manera presencial a tiempo completo. Varios de los estudiantes de este programa estudiaron con becas ofrecidas por la Fundación Hanns Seidel y la misma universidad. Luego de que culminaron las dos promociones no se ha vuelto a abrir este programa. Sin embargo, fue convertida en Maestría desde el 2003.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Quito, es otra iniciativa privada, que se da mediante un convenio de cooperación entre el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, Fondo Indígena y la Cooperación Técnica Belga (CTB), para desarrollar el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales en Asuntos Indígenas. Cinco años duró este acuerdo entre el Reino de Bélgica y el Fondo Indígena, durante el cual la FLACSO desarrolló tres promociones de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Estudios Étnicos en la sede Ecuador. Como concluye en el informe de evaluación, que el programa ha sido pertinente, de alto nivel académico y de formación de profesionales que responde a las demandas para el desarrollo de los pueblos indígenas de la región (Montois & Lautaro, 2004).

¹⁵ Además de la Universidad Salesiana, hay otras iniciativas que en algunos casos continúan, y que en otros han cerrado los programas, como son: la Universidad Técnica Particular de Loja, que creó una Licenciatura en Educación Primaria bajo la modalidad a distancia, desde 1995 dirigida a la profesionalización de docentes bilingües, y que actualmente ya no funciona; la Universidad Estatal de Bolívar, que creó la Escuela de Estudios Andinos dirigida a estudiantes indígenas bajo la modalidad semipresencial. Esta Escuela que formó varias generaciones se encuentra actualmente sin funcionar. La universidad privada San Francisco de Quito, mantiene dentro de su programa de becas cupos dirigidos a la formación de profesionales indígenas en pregrado, desde su creación en 1989 (García, 2004).

La Fundación Hanns Seidel (FHS) es una institución alemana (Organización no Gubernamental, ONG), que viene trabajando en el Ecuador desde 1984. Entre sus proyectos se cuenta la dotación de becas para pueblos indígenas. Este proyecto busca fortalecer el capital humano mediante la creación del acceso de indígenas a la educación superior. Para este objetivo, la FHS ha firmado convenios con varias universidades (como aliados estratégicos) que permitan ampliar la oferta académica, así como ampliar el número de becarios.

En sus inicios, las becas estuvieron orientadas a programas de pedagogía en educación bilingüe (de ahí, la alianza con la Universidad Politécnica Salesiana), lo que respondía a las necesidades de formación de profesores luego de la creación de la DINEIB. Más tarde, y debido a la mayor demanda de formación profesional, se abren posibilidades a que sean los mismos indígenas quienes seleccionen tanto las carreras como las universidades donde quieran formarse; sin embargo, la Fundación da mayor prioridad a carreras técnicas.

Entre los becarios de la FHS y del Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas (INDESIC), en su mayoría y por su población, se ha beneficiado a los de la región de la sierra, seguida de la Amazonía y finalmente de la costa¹⁶. La beca cubre colegiatura (en su mayoría y de acuerdo con las universidades el total del costo) y una manutención que le permita al becario sostenerse mientras realiza los estudios.

El nivel educativo primario y secundario tiene dos experiencias claramente definidas. Una, que surge desde las iniciativas educativas implementadas por las organizaciones indígenas y las iniciativas privadas junto con las privadas delegadas por el Estado. Por otra parte, la implementada desde el Estado por la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe desde 1988, que es administrada en su mayoría por profesionales indígenas, de manera paralela a la educación nacional. De ahí que hasta el 2011 el sistema de educación se dividía en educación hispana, administrada por el Ministerio de Educación y educación bilingüe, administrada por la DINEIB.

¹⁶ Comunicación personal, Víctor Buñay, Quito, noviembre del 2005.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el año 2011 se supone que todo el sistema educativo debe ser intercultural, por tanto, actualmente la educación se divide en educación intercultural y educación intercultural bilingüe.

La educación superior presenta menos avances en cuanto a acceso, permanencia y titulación a todas las carreras de parte de las poblaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas a las instituciones de educación superior. Esto se mantendrá si no se revisa de manera integral la calidad del sistema educativo primario y secundario que se brinda en el sector rural, debido a que depende de estos niveles el acceso a la educación superior.

Conclusiones

La relación Estado–Pueblos indígenas no ha sido nada fácil. Ha existido una gran tensión, que muestra desde sublevaciones locales hasta grandes levantamientos nacionales, siempre en la búsqueda de que se garanticen derechos, en especial a la educación en lengua propia, bilingüe e intercultural bilingüe. En este sentido, se demuestra que, en gran parte del periodo republicano, desde el Estado no se generaron políticas educativas orientadas a fortalecer las lenguas, la cultura y el desarrollo de los pueblos indígenas. Más bien, el Estado miraba a las poblaciones originarias como un *“menor a quien se debe cuidar”*, por tanto, carente de derechos ciudadanos, por lo que el Estado actuó de manera marginal frente a las demandas de las poblaciones indígenas.

Las constituciones muestran su carácter racista, excluyente y centralista. Los cambios constitucionales son generados a partir de la década de los 90, cuando el movimiento indígena se convierte en actor político con capacidad de veto, por medio de la participación y movilización social de la CONAIE.

El Estado no ha asumido directamente la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación para los pueblos indígenas, más bien, cuando ha diseñado alguna política ha delegado a un tercero la administración (la Iglesia, ONGs, instituciones de educación superior privadas, entre otros).

La historia reciente muestra que la década entre 2006-2016, el Gobierno asumió la responsabilidad de la educación como política de Estado (educación intercultural y educación intercultural bilingüe). La Constitución del año 2008 da un salto cuantitativo en cuanto a las demandas del movimiento indígena, por ejemplo, declarar al Estado como plurinacional e intercultural, y en educación promulgar la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ambos constituyéndose en un gran reto para el conjunto de la sociedad, dado que convoca a construir el Estado plurinacional y una sociedad intercultural.

Bibliografía

- Chiodi, Francesco (1990). “Antecedentes históricos y contexto de la educación indígena”. En Chiodi, Francesco (comp.), *La educación indígena en América Latina. México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Quito: AbyaYala.
- CONAIE (1997), Proyecto político CONAIE. Quito-Ecuador.
- Espinosa Apolo, Manuel (1987). *Los mestizos ecuatorianos y las señas de la identidad ecuatoriana*. Quito: Trama Social Ediciones.
- García, Fernando (2004). *La educación superior indígena en el Ecuador*, Quito: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC – UNESCO). Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/indigenas/informes/ecuador/fernando%20garcia-esindigenaecuador.pdf>
- INEC (2005), *Una mirada histórica a la estadística del Ecuador*. Quito, El Telégrafo EP. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Bibliotecas/Libros/INEC_Historia_Censos.pdf
- Mires, Fernando (1992). *El discurso de la indianidad*. Quito: AbyaYala.
- Montois, Pascal & Ojeda, Lautaro (2004). *Informe de evaluación final externa del programa de tercer ciclo en ciencias sociales con mención en asuntos indígenas*, Quito: Fondo Indígena (FI) - Cooperación Técnica Belga (CTB) - FLACSO Ecuador, versión preliminar diciembre.

- Moreno, Segundo (2014). *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito. Desde comienzos del siglo XVIII hasta finales de la Colonia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)-Corporación Editora Nacional.
- Moya, Ruth (1988). “Educación bilingüe en el Ecuador: retos y alternativas”. En Amodio, Emanuelle (comp.), *Educación y culturas indígenas en América Latina*. Tomo II. Quito: AbyaYala.
- Oficina Nacional de Alfabetización, Educación bilingüe intercultural en el Ecuador, 1980-1984. En Ministerio de Bienestar Social-Oficina Nacional de Asuntos Indígenas (1984). *Política estatal y población indígena*. Quito: AbyaYala.
- PRODEPINE (2002), *Evaluación de efectos e indicios de impacto del programa formación de recursos humanos del Prodepine, informe final de consultoría*. Quito: Fundación Acción para el Desarrollo, diciembre.
- Quintero, Rafael (ed.) (1991). *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN).
- Ramírez Gallegos, René (2010). *Socialismo del sumakkawsay o biosocialismo republicano*. Quito: Senplades.
- Universidad Intercultural AmawtayWasi (2004), *Aprender en la sabiduría y el buen vivir*. Quito: Imprenta Mariscal.

Constituciones

- Alfaro, E., (1987), Constitución de 1897, (14 de enero de 1897).
- Alfaro, E., (1906), Constitución de 1906, (23 de diciembre de 1906).
- Arosemena, O., (1967), Constitución de 1967, (25 de mayo de 1967).
- Ayora, I., (1929), Constitución de 1929, (26 de marzo de 1929).
- Correa, R., (2008), Constitución 2008, (28 de Septiembre de 2008).
- De Veintimilla, I., (1878), Constitución de 1878, (6 de abril de 1878).
- Flores, J. J., (1830), Constitución 1830, (23 de Septiembre de 1830).
- Flores J. J., (1843), Constitución 1843, (01 de abril 1843).
- García Moreno, G., (1861), Constitución de 1861, (10 de abril de 1861).
- García Moreno, G., (1869), Constitución de 1869, (11 de agosto de 1869).
- Mahuad, J., (1998), Constitución 1998, (11 de Agosto de 1998).

- Noboa, D., (1851), Constitución de 1851, (25 de febrero de 1851).
Placido, J. M., (1884), Constitución de 1884, (13 de febrero de 1884).
Rocafuerte, V., (1835), Constitución 1835, (30 de julio de 1835).
Roldós, J., (1979), Constitución 1979, (27 de marzo de 1979).
Urbina, J. M., (1852), Constitución de 1852, (6 de septiembre de 1852).
Velasco, I., (1945), Constitución de 1945, (6 de marzo de 1945).
Velasco, I., (1946), Constitución de 1946, (31 de diciembre de 1946).

