

Capítulo V

Estado, Educación y Pueblos Indígenas

Sebastián Granda Merchán

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GRANDA MERCHÁN, S. Estado, Educación y Pueblos Indígenas. In: *Estado, educación y pueblos indígenas en los Andes ecuatorianos: la experiencia del Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi* [online]. Quito: Editorial Abya-Yala, 2020, pp. 244-266. Investigación Decolonial series, n. 2. ISBN: 978-9978-10-457-6. <http://doi.org/10.7476/9789978105733.0007>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Capítulo V

ESTADO, EDUCACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS

El proceso de institucionalización de la educación indígena en Ecuador fue el resultado de implementar un nuevo modelo de gestión de la diversidad cultural por parte del Estado y de procesar las demandas del movimiento indígena, en particular; modelo que se ha catalogado de diferentes maneras dependiendo del autor: régimen multicultural (Assies 1999), multiculturalismo oficial (Wade 2000), multiculturalismo de Estado (Martínez 2007), constitucionalismo multicultural (Van Cott 2000) y multiculturalismo neoliberal (Hale 2007), entre otros.

Este capítulo tiene como propósito discutir, a partir de la experiencia reconstruida y analizada en los capítulos anteriores, el impacto que el régimen multicultural ha tenido en las iniciativas de educación impulsadas y sostenidas por las comunidades indígenas de las zonas rurales del país. La pregunta que se busca responder es: ¿qué nos dice la experiencia analizada sobre el modo de operar del multiculturalismo en el ámbito local y sus efectos en las iniciativas de educación propia?²³¹

231 El uso del concepto de multiculturalismo en el presente capítulo es totalmente intencional, por cuanto es el que más elementos ofrece para comprender la manera en que ha operado el Estado ecuatoriano desde inicios de la década de los 80 respecto a la problemática de la diversidad cultural. Estamos conscientes que el concepto emergió en otras latitudes y para explicar y responder a otras problemáticas, sin embargo, consideramos que fue justo este concepto el que fue asumido y utilizado por los Estados latinoamericanos para procesar las demandas del movimiento indígena y las organizaciones afrodescendientes.

El tema es relevante por cuanto plantea la discusión de la problemática del multiculturalismo desde la experiencia de iniciativas de carácter local, y no a partir del análisis macro de las políticas implementadas por el Estado, que ha sido la tendencia en el país en materia de investigación.

Para el análisis se distinguirán los dos momentos del régimen multicultural: aquel de cuño neoliberal y que operó durante las décadas de 1980, 1990 y parte de 2000; y aquel que en la última década se ha conve-nido en catalogarlo como “multiculturalismo posneoliberal” (Martínez 2014), y que hace alusión al modelo de gestión de la diversidad de los gobiernos de la región que se han identificado como de izquierda.

La hipótesis que se busca argumentar en el texto que sigue es que la implementación del régimen multicultural en Ecuador, lejos de haber propiciado el desarrollo y fortalecimiento de la educación indígena, como se proclamó en reiteradas ocasiones durante las últimas décadas, terminó propiciando la cooptación de las iniciativas de educación propia y su despolitización, aspecto que encuentra su explicación de fondo en el modelo de Estado que estuvo en la base de ambos momentos del régimen multicultural, a saber: un Estado de impronta monocultural y colonial.

Con fines expositivos hemos organizado el capítulo en tres secciones. En la primera se revisa el modo de operación y efectos del régimen multicultural en Ecuador, considerando sus dos momentos. En la segunda sección se discuten los efectos del régimen multicultural en la forma de organización y dinámica de las iniciativas de educación propia. Y, en la última, se reflexiona sobre el modelo de Estado que estuvo en la base de ambos momentos multiculturales y las condiciones de posibilidad para impulsar iniciativas de educación que respondan a las demandas y proyectos de los pueblos indígenas.

El régimen multicultural en Ecuador

El multiculturalismo constituye un modelo particular de conceptualizar el tema de la diversidad cultural, pero también de gestionar e intervenir en aquella. En tanto que modelo conceptual, el multiculturalismo es un enfoque de carácter descriptivo que reconoce a los diferentes grupos culturales que coexisten en un territorio determinado (ya sea

local, regional, nacional o internacional), pero haciendo caso omiso de las desigualdades y relaciones de poder que se establecen entre ellos. En tanto que modelo de gestión, es un modelo que apela a la tolerancia de las diferencias y a su inclusión en la sociedad mayor, pero sin poner en cuestión, y menos aún en riesgo, la estructura de aquella y sus parámetros de funcionamiento (Walsh 2009).

El tema de la “inclusión” es central para este modelo y constituye uno de los elementos que lo diferencian de otros de gestión de la diversidad. Ciertamente, a diferencia de la interculturalidad, por ejemplo, que apuesta por la reestructuración de la sociedad y sus instituciones con el objetivo de propiciar la igualdad entre los grupos culturales, su encuentro e intercambio de experiencias y saberes; el multiculturalismo aboga por la incorporación de lo diferente en la sociedad e instituciones establecidas, proceso en el que los grupos excluidos terminan, por lo general, ocupando lugares periféricos y devaluados.

Al referirse a la política de la liberación, Dussel utiliza una metáfora interesante que da luces sobre el modo de operar del multiculturalismo y sus diferencias con proyectos orientados a transformar la sociedad:

No se trata de un proceso de inclusión, sino de creación novedosa, analógica, transformadora. No es cuestión de hacer simplemente una nueva habitación para los excluidos en la antigua casa. Es necesario hacer una nueva casa, con nueva distribución, de lo contrario los indígenas, las mujeres y los afroamericanos irán a las habitaciones “de servicio” [...] como antes, como siempre. (2007, 137)

Lo anterior explica por qué para varios autores²³² el multiculturalismo constituye un modelo conceptual y de gestión de la diversidad cultural que todavía mantiene una perspectiva colonial, un modelo que lejos de propiciar la transformación de la sociedad, en aras de una mayor igualdad y equidad entre los grupos culturales que cohabitan en un espacio determinado, termina reproduciendo las jerarquías históricas y relaciones de dominación que se han desarrollado entre ellos.

232 En esta línea de reflexión, son importantes los aportes de Panikkar (2002), Walsh (2009) y del mismo Dussel (2007).

El multiculturalismo es un modelo que tiene sus raíces en la experiencia de los países del norte por incluir a los grupos minoritarios y los migrantes, y tiene una larga historia de desarrollo por parte de la academia de dichos países. Al momento, cuenta con varios enfoques teóricos, siendo el enfoque liberal —con el filósofo canadiense Will Kimlicka a la cabeza— el que más impacto ha tenido en la definición de políticas para los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina.

En Ecuador la implementación de dicho modelo tuvo lugar a inicios de la década de los 80, con el retorno a la democracia. Ya en 1979, en su discurso de posesión, el primer presidente del nuevo período democrático, Jaime Roldós Aguilera, incluyó unas palabras en kichwa y reconoció el carácter pluriétnico y pluricultural del país. Tiempo después se creó la Secretaría de Desarrollo Rural Integral, con la finalidad de atender a la población rural en sus demandas de desarrollo, e impulsó un ambicioso programa de escolarización y alfabetización para la población rural e indígena (Ortiz 2016).

Sin embargo, fue en el Gobierno del presidente Rodrigo Borja que el régimen multicultural se expresó en toda su esencia, con la creación de la DINEIB como instancia encargada de la administración de la educación indígena en el país, y el reconocimiento y titulación parcial de territorios en la Amazonía ecuatoriana, en respuesta a la demanda de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (Pallares 2007).

Al igual que en otros países de la región la apertura hacia la diversidad cultural en Ecuador fue el resultado de la imbricación de varios procesos que se dieron de manera simultánea y muchas veces en tensión: la implementación del modelo neoliberal y sus respectivas políticas de ajuste, el retorno al régimen democrático luego de varios períodos de gobiernos militares, la crisis fiscal y de legitimidad del Estado, y la emergencia de un movimiento indígena fuerte, que desde mediados de la década de los 80 puso en cuestión la matriz de organización del Estado y la sociedad (Assies 1999).

Es fundamental considerar este aspecto por cuanto contribuye a comprender el alcance reducido, en términos redistributivos, del régimen multicultural, en general, y de sus políticas en los diferentes ámbitos del

devenir social, en particular. Y es que fueron políticas que se implementaron en el contexto del repliegue del Estado en áreas clave del desarrollo económico y social, con un giro de 360 grados en su forma de operar y en sus prioridades de intervención.

Si se quisiera hacer una síntesis de su forma de actuar en el nivel macro, se podría argumentar que el multiculturalismo, en el contexto neoliberal, operó mediante tres estrategias centrales: el reconocimiento jurídico de la diversidad cultural, la creación de instancias de gobierno especiales para la gestión de las problemáticas indígenas y de afrodescendientes, y la inclusión de representantes indígenas y afrodescendientes en el Estado y sus diferentes instituciones (Larrea 2010) (Walsh 2009); todas ellas implementadas, como dijimos arriba, en el marco del paradigma de la “inclusión”.

¿Cuál es el balance que se puede hacer del impacto del modelo multicultural de cuño neoliberal luego de casi dos décadas y media de operación: 1980-2006? Con Larrea (2010) podemos sostener que su impacto en el país no fue para nada positivo, pues su implementación no solo que garantizó la aplicación de políticas neoliberales duras en el agro y en las zonas rurales, con todo lo que aquello significó en términos de desarticulación de las comunidades y deterioro de sus condiciones de vida, sino que contribuyó a desmontar las demandas más radicales de las organizaciones indígenas (aquellas orientadas a la transformación de la estructura económica) y a debilitar su capacidad de movilización.

Hasta aquí en lo que tiene que ver con el multiculturalismo de cuño neoliberal. El multiculturalismo posneoliberal, por su parte, es un régimen que se ha ido consolidando en la región durante la última década y media, a partir de la entrada en el escenario político de gobiernos que se han catalogado a sí mismos como de izquierda. En el caso de Ecuador el multiculturalismo posneoliberal fue el resultado de varios cambios importantes, entre los que destacan los siguientes: la apuesta por un nuevo modelo de desarrollo que buscó dejar atrás los elementos centrales del neoliberalismo, el retorno del Estado como instancia rectora del desarrollo, regulación de la economía y redistribución de los

ingresos; y el debilitamiento del movimiento indígena y su pérdida de protagonismo en el escenario político.

Si se compara el régimen posneoliberal con el neoliberal, encontramos algunas diferencias importantes en cuanto a su forma de operar. La primera diferencia tiene que ver con la manera de procesar el tema de las diferencias en el nivel discursivo. El multiculturalismo posneoliberal es un modelo que ha reconocido no solo la diversidad cultural existente en el territorio nacional, sino las jerarquías y asimetrías que le son constitucionales. Consecuente con lo anterior es un régimen que proyecta para el mediano y largo plazos nuevos formatos de organización de la sociedad y del Estado que propician la igualdad.

Conectado con el tema anterior se encuentra el tema normativo. El régimen posneoliberal ha promovido avances importantes en materia jurídica, de manera especial a nivel de los contenidos de la normativa mayor, como el caso de la Constitución Política, así como de ciertas leyes secundarias. En esta línea es destacable, por ejemplo, el reconocimiento de Ecuador como un “Estado plurinacional e intercultural”, además de democrático, soberano, independiente, etc.; así como la ampliación y fortalecimiento de los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas (Grijalva 2008).

Una tercera diferencia se refiere al ámbito de la autonomía y la participación. A diferencia del multiculturalismo de cuño neoliberal, el multiculturalismo posneoliberal ha tendido a excluir a los pueblos indígenas y afrodescendientes de la definición y gestión de las políticas que inciden de manera directa en su vida (Martínez 2014). En esta línea coincidimos con Martínez (2014) en que el país ha vivido un retroceso a nivel de la relación Estado-pueblos indígenas, y que se ha retornado al momento anterior al neoliberalismo, en el que el Estado actuaba en nombre de los pueblos indígenas y en el que estos últimos constituían simples receptores pasivos de las políticas.

La última diferencia hace alusión a la forma de interpelación y naturaleza de las políticas públicas: en el contexto del multiculturalismo posneoliberal el Estado ha interpelado a la población indígena y afrodescendiente como ciudadanos pobres (con todo lo que ello implica) y

no como nacionalidades y pueblos, y ha optado —como derivación de lo anterior— por implementar políticas públicas de carácter universal para atender las demandas de dicha población.

El balance del impacto del régimen posneoliberal en materia de mejoramiento de las condiciones de vida y empoderamiento de las nacionalidades indígenas y pueblos afrodescendientes tampoco es halagador y tiene tintes contradictorios, pues a la par de que se ha incrementado la asignación de recursos públicos para dichos sectores, lo cual ha propiciado el mejoramiento de varios de los indicadores de sus condiciones de vida, se han desmantelado los espacios de autonomía alcanzados en las décadas anteriores y debilitado el control que tenían sobre ciertos recursos clave para su sobrevivencia; a lo que se suma la desarticulación de sus organizaciones y capacidad de movilización por efecto de la cooptación y criminalización de sus líderes (León 2010) (Martínez 2010).

El multiculturalismo y las iniciativas de educación propia

Hasta aquí hemos dado una visión general sobre el modo de operar del régimen multicultural en Ecuador y su impacto en la población indígena. Ahora bien, ¿qué significó el régimen multicultural para las experiencias de educación indígena de carácter local y, de manera particular, para aquellas iniciativas que fueron generadas y sostenidas por las mismas organizaciones indígenas? ¿Qué cambios trajo la implementación del régimen multicultural en la estructura y forma de funcionamiento de dichas iniciativas?

Basados en la experiencia analizada en capítulos anteriores y que comparte varios elementos en común con otras experiencias educativas que tuvieron lugar en otros puntos del país, podemos decir que el multiculturalismo, lejos de haber propiciado el fortalecimiento de las iniciativas de educación indígena (en los términos manejados por sus mismas organizaciones), significó un proceso de enajenación y refuncionalización de estas hacia los intereses del Estado. Pasemos a revisar con detenimiento el tema, manteniendo la diferenciación de los dos momentos a los que hicimos alusión.

Como se pudo apreciar en el primer capítulo el multiculturalismo neoliberal significó, en materia educativa, el reconocimiento de la educación indígena como una educación diferenciada, y, sobre la base de lo anterior, la creación de una instancia especializada dentro del Estado para su gestión y administración: la DINEIB, controlada y gestionada por representantes de las mismas organizaciones indígenas.

En el nivel provincial el nuevo formato institucional supuso la creación de instancias especializadas de gestión de la educación indígena: las DIPEIB, también controladas por las organizaciones indígenas y con potestad para definir y regular los aspectos centrales del día a día de la educación en sus comunidades: ingreso y egreso de docentes, su proceso de formación, currículo, materiales y recursos, entre otros.

Desde una perspectiva panorámica podemos sostener que el nuevo modelo de organización de la educación indígena propiciado en el contexto neoliberal trajo cuatro cambios importantes en el ámbito local y en la dinámica de las iniciativas de educación propia: la estatización de dichas iniciativas, la enajenación del control de las comunidades, la despolitización de los proyectos educativos y su capitalización simbólica. En lo que sigue haremos referencia a cada uno de estos cambios.

Estatización de las iniciativas

La implementación del régimen multicultural en Ecuador implicó un lento pero irreversible proceso de estatización de las iniciativas de educación propia. Como se pudo constatar en el primer capítulo, las experiencias de educación propia nacieron al margen del Estado y por iniciativa de las mismas comunidades indígenas, en un contexto de serios problemas económicos y sociales, por un lado, y de activación política de la población de la zona, por otro. Debido a lo anterior, fueron experiencias que contaron con un amplio margen de autonomía y movilidad para adecuarse a las demandas de las comunidades.

La implementación del régimen multicultural en el país significó la ampliación del radio de acción del Estado en el contexto rural y la apropiación de las iniciativas de educación indígena. Decimos “ampliación del radio de acción” y no “intervención” por cuanto el Estado

estuvo presente en la vida cotidiana de las comunidades indígenas desde mucho tiempo atrás, por medio de diferentes canales e instituciones. Con la creación de la DINEIB y de las DIPEIB en las diferentes provincias, todas las iniciativas de educación propia pasaron a formar parte del Estado y a sujetarse a sus directrices, dinámica y tiempos.

Lo interesante de la experiencia ecuatoriana es que dicho proceso de sujeción tuvo lugar en un contexto en el que la institucionalidad estatal encargada de la educación indígena, la DINEIB, estuvo en manos de las mismas organizaciones indígenas, una de las características centrales del régimen multicultural neoliberal.

Lo situación anterior explica por qué el proceso de estatización fue asumido y experimentado como un proceso positivo por parte de las comunidades indígenas y sus respectivas organizaciones y, de la mano con esto, por qué dicho proceso se dio de una manera fluida y sin tensiones mayores en los primeros momentos. Fue en el momento en que las políticas de la DINEIB y de las respectivas direcciones provinciales comenzaron a alterar la dinámica cotidiana de las escuelas, y a desdibujar su forma de organización y trabajo, que se iniciaron las tensiones entre las comunidades y el Estado.

La enajenación del control de las iniciativas educativas

Conectado con el tema anterior se encuentra el tema del control. El nuevo formato institucional de la educación indígena en Ecuador significó no solo la sujeción de las iniciativas educativas al Estado sino la enajenación del control de estas.

Las iniciativas de educación propia, por el hecho de haber sido impulsadas por las mismas comunidades de las zonas rurales, fueron iniciativas cuyo control reposó en aquellas. Eran las comunidades las que tenían la potestad para seleccionar a los educadores, para pedirles cuentas de manera regular, así como para prescindir de sus servicios si no cumplían con lo estipulado. De igual manera, eran las comunidades indígenas las que tenían potestad para definir lo que se debía trabajar en el aula y cómo hacerlo.

La implementación del modelo multicultural en el país significó la pérdida del control de las comunidades sobre los procesos educativos y el traspaso de aquellos al Estado. Ahora bien, como se pudo apreciar en el tercer capítulo, el proceso de enajenación del control de la educación no se dio por la fuerza sino como resultado de un acontecimiento puntual: el ingreso de los educadores comunitarios al magisterio y su articulación al sistema de educación nacional. Al hacerlo pasaron a ser pagados por el Estado, a seguir sus directrices, y a rendir cuentas a este y ya no a las comunidades.

Es importante destacar que, en el marco de la nueva institucionalidad y forma de organización de la educación indígena, no todos los ámbitos de decisión sobre la educación pasaron a manos del Estado, pues algunos de ellos se mantuvieron en manos de las comunidades, aspecto que contribuye a comprender por qué ciertos aspectos centrales del proyecto se mantuvieron durante varios años a pesar de su articulación al Estado: nos referimos, por ejemplo, a la definición de la propuesta curricular, pero también a procesos centrales como la capacitación de los educadores.

La situación anterior se explica no tanto por una supuesta naturaleza benévola o condescendiente del Estado, sino por la presencia, en un primer momento, de representantes de las organizaciones indígenas en la institucionalidad estatal que optaron, a ratos por convicción y a ratos por falta de fuerza para intervenir, por respetar cierto nivel de autonomía de las comunidades para la toma de algunas decisiones en materia educativa; y, en un segundo momento, como resultado de los proyectos de descentralización educativa que se implementaron en el país como parte de la agenda neoliberal.

Despolitización del proyecto educativo

Los cambios en materia institucional generados en el contexto neoliberal significaron no solo la estatización y la enajenación de control de las iniciativas educativas comunitarias sino, además, como consecuencia, un proceso de despolitización de los proyectos educativos comunitarios. El hecho de pasar a formar parte del Estado y a estar controladas por

aquel provocó un proceso de simplificación de los proyectos educativos comunitarios, por efecto del cercenamiento de su arista política. Expliquemos la problemática.

En el período anterior a la incorporación de las iniciativas educativas al Estado, los educadores comunitarios terminaron convirtiéndose en los verdaderos líderes de las comunidades y las escuelas, en instancias encargadas de aglutinar y organizar a las comunidades, catalizar sus necesidades e impulsar sus proyectos. Fue desde las escuelas, y bajo la dirección de los educadores comunitarios, desde donde se organizó la toma y recuperación de las tierras, pero también desde donde se gestionaron los proyectos de diferente índole que se requerían en las comunidades: agua, criaderos, tiendas comunales, proyectos productivos, etc.

El momento en que los educadores comunitarios pasaron a formar parte del magisterio y del sistema educativo nacional, aquellos fueron perdiendo paulatinamente el liderazgo en sus respectivas comunidades, y las escuelas la capacidad para aglutinar y organizar a la comunidad y llevar adelante sus proyectos. Con el paso de los años las escuelas se redujeron a instancias estrictamente de formación de las nuevas generaciones y el proyecto inicial se redujo a una propuesta de educación formal para la zona.

Es importante destacar que el proceso de despolitización de las iniciativas educativas no fue un proceso total sino parcial, pues a pesar de que los proyectos educativos originales fueron reducidos a su componente de educación formal, este buscó responder a las demandas y aspiraciones de la población de la zona que para el momento consistía en desarrollar los conocimientos y habilidades necesarios para que las nuevas generaciones pudieran emprender en diferentes áreas productivas, evitando la migración a las ciudades y su inserción en el mercado laboral en condiciones desfavorables.

Capitalización simbólica de las iniciativas

Para cerrar este apartado es necesario destacar un cuarto elemento de impacto del régimen multicultural y que tiene que ver con el tema del reconocimiento y la capitalización simbólica de las iniciativas. En

efecto, fue en el marco del régimen multicultural que las iniciativas educativas comunitarias fueron reconocidas por el Estado como propuestas válidas y legítimas, aspecto que sin lugar a dudas contribuyó a su sostenibilidad en el tiempo y a dotarlas de capital simbólico.

Con el paso de los años las iniciativas educativas comunitarias ganaron terreno en el imaginario de la población de las zonas rurales, y terminaron convirtiéndose en la mejor opción educativa de las comunidades indígenas, inclusive en aquellas zonas en las que la escuela indígena competía con la escuela hispana y en las que se llevó adelante una fuerte campaña para desprestigiar a las primeras. El problema fue que el reconocimiento y el proceso de capitalización simbólica de las iniciativas de educación indígena se dio a expensas de su metamorfosis y despolitización.

Apelando a la metáfora de Hale (2007), podemos concluir afirmando que el principal efecto del multiculturalismo neoliberal en materia educativa en el ámbito local fue la construcción de un “modelo de educación indígena permitido”, como resultado de dos procesos que se dieron de manera simultánea: el reconocimiento y legalización de las iniciativas de educación indígena comunitarias, por un lado, y el cercenamiento de su arista más política, por otro; un modelo que, si bien mantuvo algunos de los elementos originales, dejó de ser una amenaza para el orden local estatuido.

Hasta aquí lo que tiene que ver con el multiculturalismo neoliberal, pero, ¿qué ocurrió con las iniciativas educativas en el contexto del multiculturalismo posneoliberal? Como se pudo evidenciar en el capítulo cuarto el multiculturalismo posneoliberal fue un régimen de gestión de la diversidad que, a contracorriente de su discurso totalmente a favor de la diversidad y la interculturalidad, terminó desmantelando el sistema de EIB construido en el contexto neoliberal, y cercenando el control que las organizaciones indígenas tenían sobre la educación.

El desmantelamiento del sistema de EIB supuso no solo la erradicación de la DINEIB (en tanto instancia con capacidad de decisión y gestión de la educación indígena), sino el cierre de sus brazos operativos en el nivel local: las direcciones provinciales. Producto de estos cambios, la

educación indígena pasó a manos del ministro de Educación y su equipo, y a responder a las políticas y directrices estándar de su ministerio.

En términos generales podemos sostener que los cambios producidos en materia institucional y de lineamientos en materia educativa en el contexto posneoliberal provocaron cuatro giros fundamentales en las iniciativas de educación indígena locales: la enajenación total de su control, la alineación radical con los intereses del Estado, el reforzamiento del control y la vigilancia, y su descapitalización simbólica. Revisemos rápidamente cada una de ellas.

Pérdida total del control de las iniciativas educativas

Como se discutió en el apartado anterior, en el contexto del multiculturalismo de cuño neoliberal, algunos ámbitos de decisión educativa quedaron en manos de las comunidades indígenas, aspecto que contribuyó a mantener ciertos aspectos centrales del proyecto, como fue el proceso de definición de la propuesta formativa, y, en un segundo momento, el proceso de selección de los docentes y su capacitación. En el marco del régimen multicultural posneoliberal aquello concluyó de una manera radical, pues todos los ámbitos de decisión pasaron a manos del ministro de Educación y su equipo, y a ejecutarse desde las instancias de gobierno descentralizadas: las direcciones zonales y distritales.

Dicho proceso tuvo lugar en el marco de la apuesta del gobierno del momento por recuperar la rectoría del Estado en materia educativa, pero aún en el marco de una gran crisis y debilitamiento del movimiento indígena, conjugado con una fuerte campaña de desacreditación de la EIB. En el nuevo contexto los educadores y las familias estaban llamadas a allanarse a las disposiciones emitidas desde arriba y a encauzar su participación en materia educativa mediante los canales establecidos.

A diferencia del proceso de enajenación que se vivió en el período anterior, este fue vivido con mucho malestar por los líderes y educadores de la zona, pues fue asumido como la usurpación de la posibilidad de impulsar en la zona proyectos educativos que consideraran no solo las características de los niños indígenas, sino también la realidad y proyectos de las comunidades indígenas.

En el nuevo contexto el margen de movilidad de los directivos y docentes se redujo radicalmente y la posibilidad de impulsar prácticas alternativas que respondieran a la realidad de los estudiantes y el contexto pasó a depender de la buena voluntad de los docentes dentro de sus horas de clase. Esto fue, por ejemplo, lo que sucedió con la enseñanza en la lengua materna, y con la enseñanza del trabajo en la chacra, como se pudo analizar en el capítulo anterior.

Alineación de las iniciativas con el proyecto del Estado

A diferencia del momento neoliberal en el que las iniciativas educativas indígenas lograron mantener ciertos elementos del proyecto original, y en el que se pudo atender algunas de las demandas de las comunidades en materia de formación; en el marco del multiculturalismo posneoliberal se vivió un proceso de alineación total de los proyectos educativos de las zonas rurales con las directrices y expectativas del Estado.

Dicho proceso fue el resultado de dos procesos que se dieron de manera simultánea: el desmantelamiento del proyecto educativo original, por un lado, y la imposición del proyecto educativo de la educación hispana, por otro. Cuando hacemos referencia al proyecto educativo de la educación hispana, nos referimos al proyecto de Actualización y fortalecimiento curricular de la educación básica, que tenía como objetivo elevar la calidad de la educación básica y adecuarla a los grandes objetivos de los planes de desarrollo del momento.

En la práctica el proceso de alineación de las iniciativas educativas significó cambios importantes en el día a día del trabajo en el aula, entre los que destacan: pasar a trabajar los contenidos de la educación hispana, con sus respectivos textos escolares; pasar a trabajar en español, y la llegada a las zonas rurales de docentes externos a las comunidades que poco o nada conocían de su realidad y de la historia de la educación indígena.

En el marco de este proceso fue relevante el tema del cierre de las escuelas comunitarias, pues más allá de las repercusiones que aquello tuvo en la vida cotidiana de las comunidades, fue una política que contribuyó a imponer el proyecto educativo de la educación hispana: con el cierre de las escuelas, muchos de los estudiantes pasaron a las Unidades

Educativas del Milenio, mediante las cuales el gobierno apostó a implementar todos los cambios e innovaciones ofrecidos.

Apelando a la terminología foucaultiana y mirando los cambios desde una perspectiva panorámica, se podría argumentar que el régimen multicultural de impronta posneoliberal terminó, vía el desmontaje de lo que quedaba de los proyectos originales, normalizando de manera radical las iniciativas educativas indígenas de las zonas rurales con miras a funcionalizarlas a los requerimientos del Estado.

El problema está en que el proceso de normalización de las iniciativas educativas nunca provocó la tan ansiada funcionalización de estas a los intereses del Estado, pues por efecto de varios de los factores analizados en el cuarto capítulo (dificultad de los contenidos para los docentes y los estudiantes, dificultad para enseñar y aprender en español, desconocimiento de los nuevos docentes sobre el contexto y la realidad de los educandos, etc.), el nuevo proyecto educativo no logró calar en el día a día de las escuelas, ni potenciar el trabajo en el aula con miras a la consecución de los objetivos de la educación básica.

Reforzamiento del control y vigilancia

Un tercer giro tiene que ver con el tema del control y vigilancia. La apuesta del gobierno por recuperar la rectoría del Estado, más los cambios que se dieron en materia institucional y organización de la educación, tuvo como resultado un reforzamiento de la vigilancia y control de las escuelas indígenas, aspecto que se convirtió en una condición central para implementar los cambios e innovaciones ofrecidos.

El reforzamiento de la vigilancia y control se dio mediante diferentes vías; las dos más utilizadas fueron las visitas periódicas a las escuelas por parte de los funcionarios de las direcciones distritales, y el pedido continuo y recurrente de información. Esta última estrategia fue relevante por cuanto por medio de ella se aseguraba que los directivos y docentes estuvieran al día con las nuevas disposiciones y que se acoplaran a las nuevas regulaciones del trabajo escolar.

Demás está decir que el reforzamiento de la vigilancia y control contribuyó a disciplinar a los directivos y docentes de las escuelas indígenas, y

a alinearles con el nuevo proyecto de educación. Esto, junto con la presión provocada por la evaluación del desempeño docente, terminó quebrando la rutina con la que los directivos y los educadores operaron durante muchos años, y provocando malestar en ambos actores.

Descapitalización simbólica

Para concluir este apartado es necesario hacer alusión al tema de la descapitalización simbólica de la educación indígena. El Gobierno de turno, en su afán por quitar el control de la educación a las organizaciones indígenas, llevó adelante una fuerte campaña de desacreditación de la educación indígena mediante diferentes canales. Los argumentos centrales para la desacreditación tenían que ver, fundamentalmente, con la baja calidad de la educación indígena y su sobrepolitización, problemática esta última que se manifestaba, según el gobierno, en los contenidos plasmados en los textos escolares producidos por la DINEIB.

Fruto de esta intensa desacreditación, la educación indígena sufrió una pérdida de prestigio importante tanto a nivel nacional como local. La pérdida de prestigio de la educación indígena, sumada a las ofertas que el gobierno hizo en materia de educación para las zonas rurales usando a las Unidades Educativas del Milenio como referente central, terminó cambiando la perspectiva de una buena parte de las familias indígenas: durante los años en que se produjo el desmantelamiento del sistema de EIB y el proceso de unificación, era común escuchar en las comunidades voces en contra de la educación indígena implementada desde tiempo atrás, apelando fundamentalmente a su baja calidad.

Con el paso de los años y conforme se fueron concretando los ofrecimientos del gobierno, muchas de las familias indígenas comenzaron a dudar no solo de la posibilidad de que aquel llegara a cumplir con lo ofrecido, sino también de que los ofrecimientos iban a mejorar la educación en la zona. Recordemos que para mediados de 2014 varias de las escuelas indígenas fueron cerradas y muchos de los niños de aquellas se vieron obligados a pasar a las Unidades Educativas del Milenio, mientras que otros tuvieron que migrar con sus padres para estudiar en las ciudades. Además, recordemos que para esa época se comenzó a

trabajar con el nuevo currículo, el de la educación hispana, y de que el mandato era que se trabajara en español.

Más allá de los cambios producidos a nivel del imaginario de la población ecuatoriana, en general, y de la población indígena, en particular, es importante destacar que en el contexto del multiculturalismo posneoliberal se dio una vuelta de tuerca más al proceso de descapitalización simbólica de las iniciativas de educación indígena realmente existentes, proceso que tuvo como contraparte la idealización de un supuesto nuevo modelo de educación indígena, lleno de todas las virtudes y bondades, pero que hasta el día de cierre de esta investigación nunca evidenció un atisbo de concreción en ninguna de las provincias del país.

Si se realiza una valoración general del impacto que el multiculturalismo posneoliberal ha tenido en las iniciativas de educación indígena locales, se puede sostener que, a diferencia del multiculturalismo neoliberal que terminó construyendo en las zonas rurales un *modelo de educación indígena permitido*, el régimen multicultural de impronta posneoliberal terminó imponiendo en dichas zonas el proyecto educativo de la población blanco-mestiza urbana; situación alarmante si se considera, como se adelantó arriba, que fue en el contexto posneoliberal en el que más se avanzó en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y en la definición de un nuevo modelo de Estado y sociedad.

Se podría pensar que el proceso de estandarización educativa arriba aludido tuvo como contraparte un redireccionamiento importante de recursos públicos hacia las escuelas comunitarias, por efecto de las políticas de carácter redistributivo; pero la realidad no fue así. Para junio de 2014 la situación de las escuelas comunitarias en materia de infraestructura y equipamiento era la misma, cuando no peor, que en el momento neoliberal, con un elemento añadido: que ahora se prohibía a las escuelas buscar, por su cuenta, recursos de la cooperación internacional.

Modelo de Estado y educación indígena

En las páginas anteriores hemos hecho referencia a los diferentes cambios que las iniciativas de educación propia vivieron en los dos momentos multiculturales. Ahora bien, hay un elemento común en ambos

momentos y que explica buena parte de lo que terminó ocurriendo con dichas iniciativas, a saber: la poca o nula capacidad (dependiendo del momento) de las comunidades indígenas para controlar y dirigir las iniciativas educativas; aspecto que nos remite a la problemática del modelo del Estado que estuvo en la base de los dos momentos.

En términos generales podemos sostener que el modelo de Estado que estuvo en la base de ambos momentos multiculturales es el mismo que ha operado, con diferentes matices, a lo largo de toda la época republicana: el Estado de impronta monocultural y colonial. Expliquemos el tema.

En Ecuador, al igual que en otros países de la región, se construyó un Estado de carácter monocultural y colonial que se fundamentó en los principios de la filosofía liberal y que se sustentó, consecuente con lo anterior, en la figura de la ciudadanía individual (Guerrero 1994). Dicho modelo de Estado no solo contribuyó a viabilizar y legitimar los procesos de dominación y explotación sobre la población indígena, sino también a segregarla y excluirla en términos políticos.

Con relación al último punto es fundamental señalar, con Tapia (2007) y Díaz-Polanco (1998), que el formato liberal de Estado que se impuso en Ecuador contribuyó no solo a coartar la participación de la población indígena en las decisiones de carácter nacional, sino, y esto es lo más relevante, a anular de raíz toda posibilidad de autogobierno y desarrollo autónomo por parte de dicha población.²³³

Lo anterior explica por qué una de las demandas centrales del movimiento indígena ecuatoriano, desde su emergencia en 1990, haya sido el tema del autogobierno, y, como condición de aquello, la reestructuración del Estado. Para el movimiento indígena el autogobierno constituye no

233 Para el liberalismo de viejo cuño la libertad y la autonomía constituyen potestad únicamente de los individuos y no de los grupos, aspecto que explica su aversión a cualquier demanda enarbolada en nombre del grupo o la cultura del grupo. Fue recién en el transcurso del siglo XX que el liberalismo reconoció el derecho de los pueblos a la libre determinación, pero en el marco de la construcción de los Estado-naciones independientes; derecho que alimentó y estuvo en la base de los procesos independentistas de los países colonizados de África, Asia y América Latina, posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Díaz-Polanco 1998).

solo un derecho que le asiste a la población indígena por su condición de pueblos con una cultura propia y preexistentes al Estado ecuatoriano, sino también una condición básica, junto con la tierra y el territorio, para su reproducción como colectividades (CONAIE 2007).

Es este modelo de Estado el que estuvo en la base del régimen multicultural tanto de cuño neoliberal como posneoliberal, un formato en el que no hay lugar para que la población indígena se haga cargo de estas dimensiones clave de su reproducción como pueblos, ni tampoco posibilidad alguna para que cuando una de dichas dimensiones pase a formar parte del Estado (como fue el caso de educación) esta continúe bajo el control de aquella.

Es en este sentido que podríamos hablar, recuperando uno de los conceptos centrales de Díaz-Polanco (2006), del Estado ecuatoriano como un Estado etnófono, esto es, un Estado que ha operado con base en la cooptación y refuncionalización de todas aquellas instituciones, procesos y dinámicas de la sociedad que han ido cayendo dentro de su radio de acción. Una lógica de operación que, si bien ha impactado en todos los grupos de la sociedad, ha tenido efectos devastadores en los pueblos indígenas por cuanto su vida cotidiana se estructura basada en parámetros radicalmente distintos a los del Estado liberal.

La discusión anterior nos remite a la problemática de las condiciones de posibilidad para llevar adelante iniciativas de educación indígena alineadas con los intereses y proyectos de sus comunidades. La pregunta que surge, entonces, es la siguiente: ¿es posible pensar en procesos de educación indígena que formen parte del Estado y que, a la vez, respondan a las demandas y proyectos políticos de los contextos locales, o, el hecho de pasar a formar parte del Estado supone, necesariamente, la cooptación y desmantelamiento de dichas iniciativas? En caso de que la primera opción sea la más factible, ¿cuáles serían las condiciones básicas para que aquello se concrete? En caso de que la segunda sea la opción más cercana al contexto actual, ¿se deberían pensar en propuestas de educación de carácter autónomo, al estilo de la iniciativa de los zapatistas en México?

De entrada, podemos decir que no vemos factible que en el Ecuador actual se desarrollen propuestas de educación indígena de carácter

autónomo, al estilo de los zapatistas, no solo porque la historia de la pueblos indígenas en Ecuador y su relación con el Estado ha sido diferente a la situación mexicana, sino porque una de las demandas del movimiento indígena, desde su emergencia en la década de los 80, ha sido participar en el Estado y, cuando ha sido posible, pasar a formar parte de su estructura (Martínez 2004).

Sostenemos lo anterior a sabiendas de que en los últimos años se han realizado planteamientos desde varias organizaciones indígenas y educadores de escuelas indígenas que abogan por volver a construir propuestas de educación al margen del Estado, al estilo de los primeros momentos de la educación indígena en el país.²³⁴ Si bien constituye un planteamiento legítimo, consideramos que es una propuesta de difícil concreción si se considera, entre otros factores, la debilidad de las organizaciones indígenas en el momento actual.

A partir de la experiencia analizada y de otras que han tenido lugar en la región y que mantienen vigencia hasta el día de hoy, consideramos que sí es posible pensar en iniciativas de educación que formen parte del Estado y que, a la vez, sean sensibles con las características de la población y respondan a sus necesidades y proyectos colectivos. La condición básica de aquello, sin embargo, es que se asegure el control de la educación por parte de las comunidades indígenas, pues no puede haber proyectos educativos pertinentes sin la participación de la población indígena beneficiaria de estos y sin la capacidad de ella para definir elementos clave de la propuesta educativa como el currículo y el perfil de los docentes.

Con el planteamiento anterior nos alineamos con la perspectiva de todos los directivos y educadores entrevistados para esta investigación, pero también con la perspectiva del presidente del MICC, Julio César Pilalumbo. Para este último, en particular, el requisito indispen-

234 En esta línea se encontraban, por ejemplo, el presidente del MICC y también los directivos y educadores de las escuelas que formaban parte del SEIC. Todos fueron muy enfáticos en este planteamiento, pues en el contexto de las políticas del Gobierno de la revolución ciudadana la veían como la única posibilidad de mantener un proyecto educativo coherente con las necesidades de las comunidades y sensibles con su realidad lingüística y cultural.

sable para que la educación contribuya a propiciar el desarrollo y fortalecimiento de las comunidades indígenas de la zona constituye, sin lugar a dudas, el control directo del proceso educativo por parte de ellas.²³⁵

Nos alineamos con aquellos pronunciamientos y textos de normativa internacional de uso corriente por parte de las organizaciones indígenas, como el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2008), que abogan y defienden el derecho de los pueblos indígenas a definir, controlar y gestionar su educación, como un medio para asegurar su pertinencia.

Tres son los factores que, desde nuestra perspectiva, contribuirían a asegurar un nivel adecuado de control de la educación por parte de las comunidades: el primer factor tiene que ver con el formato institucional del Estado, el segundo hace alusión a su modelo de gestión, y el tercero se refiere a la población beneficiaria y sus niveles de organización e interés por la educación.

En cuanto al primer punto tenemos que una condición básica para asegurar el control del proceso educativo por parte de la población indígena es contar con una instancia específica al interior del Estado para hacerse cargo de ella; una instancia controlada por las mismas organizaciones indígenas y con los recursos suficientes, pero también con el poder necesario para sostener sus propuestas de educación. Consideramos que el modelo por el que se apostó en Ecuador durante las décadas los 80 y los 90 en materia de organización institucional fue interesante, pues la creación de una jurisdicción propia y diferenciada para la educación indígena, en manos de las organizaciones indígenas, definitivamente contribuyó a crear un espacio idóneo para su desarrollo y fortalecimiento, más aún, en un momento en que las iniciativas de educación indígena eran muy poco conocidas y menos aún valoradas por la población no indígena e inclusive por su misma población.

El problema, a nuestro entender, no tuvo que ver tanto con el modelo institucional, sino con el hecho de que aquello se dio en condiciones de total asimetría, lo que terminó provocando que la dirección de educación indígena fuera siempre la instancia con menor apoyo técnico, financiero y

235 Julio César Pilalumbo, entrevista personal, 21 de mayo de 2015, Latacunga.

político; y dependiente de la buena voluntad de los diferentes ministros de turno, que durante las dos décadas y media de vida de la dirección nunca fueron indígenas y menos aún indígenas ligados a las organizaciones.

Siguiendo la línea de reflexión de Sousa Santos (2010) y siendo coherentes con las demandas históricas y recientes del movimiento indígena, nos adherimos a la propuesta de una institucionalidad plural y paralela que contemple instancias de gestión de la educación para los diferentes grupos que coexisten en el país, pero instancias que estén al mismo nivel, cuenten con los mismos recursos y tengan que coordinar directamente, sin intermediarios, para definir aspectos medulares de la educación en el país.

El tema es que, luego de varias décadas de desarrollo de iniciativas de educación indígena en la región, queda claro que es necesario una institucionalidad propia para el desarrollo de la educación indígena, pues la famosa propuesta de contar con un solo sistema educativo en el que se transversalice el enfoque intercultural, como condición para atender las demandas educativas de la población indígena, no ha surtido efecto en ningún país de la región, incluido Ecuador en su experiencia de la última década.

El segundo factor tiene que ver con el modelo de gestión de la instancia del Estado encargada de la educación indígena, que es donde creemos ha radicado otra parte importante del problema en la experiencia ecuatoriana. Desde su nacimiento la DINEIB y las direcciones provinciales operaron con el modelo de gestión estatal hegemónico de la época, a saber, un modelo de gestión altamente centralizado y homogeneizante que, con el tiempo, les llevó no solo a asumir las responsabilidades y atribuciones educativas que estaban en manos de las comunidades, sino a estandarizar los procesos sin considerar las particularidades de las experiencias locales y de la población de cada sector, lo cual constituye un fenómeno por demás paradójico, si se considera que la DINEIB fue el resultado de la lucha por el reconocimiento y desarrollo de una educación diferenciada.

La situación anterior plantea la necesidad de pensar en nuevos modelos de organización y gestión de la educación que creen las condiciones

necesarias para que las comunidades y sus organizaciones decidan sobre sus proyectos educativos y generen propuestas idóneas para sus contextos. En esta línea, pensamos que necesariamente se debe apelar a modelos de organización y gestión de carácter descentralizado que se hayan experimentado en el país y en otras latitudes, y que hayan sido exitosos en propiciar la participación de las comunidades y su apropiación de la educación.

Un modelo como el que estamos haciendo referencia tendría que, necesariamente, asentarse en una concepción distinta de la gestión y la participación (Sousa Santos 2010), pues ya no se trataría de emitir directrices desde arriba en materia educativa y asegurar y controlar que estas se concreten localmente, sino de crear las condiciones necesarias para que la población (tanto en términos individuales como comunitarios) defina y actualice sus propuestas educativas y tome a cargo elementos centrales de su gestión.

Dicho modelo de gestión incluso debería estar permeado por una concepción diferente de la diversidad que no vea como problema el que las iniciativas educativas de cada localidad sean diferentes en su propuesta formativa y de gestión, pues como hemos podido constatar en el presente trabajo, la propuesta y la forma de organización depende no solo de las características y dinámicas de vida de la población, sino también de los problemas que enfrentan en el día a día y los proyectos que estructuran para dignificar su vida.

Por último, una tercera condición fundamental para asegurar el control es la organización de la población. La experiencia analizada y otras experiencias de la región demuestran que no puede haber un proceso de apropiación y control de la educación sin comunidades organizadas, pues el control de aquella demanda de un proceso permanente de seguimiento y retroalimentación por parte de las comunidades, cuando no de intervención directa para tomar los correctivos necesarios.

Cuando nos referimos al tema de la organización nos referimos no solo a la organización de cada comunidad por separado, sino también a la organización de las comunidades entre sí que propicie la creación de organizaciones mayores. El rol de estas organizaciones es de fundamental transcendencia para el tema educativo, no tanto por el

seguimiento y retroalimentación del proceso educativo cotidiano, que lo hacen las organizaciones menores, cuanto para servir de mediadoras con las instancias del Estado encargadas de la educación. El tema central, aquí, es que las organizaciones mayores deben ser fieles a los planteamientos de las comunidades y sus organizaciones, y que no manejen una agenda propia.

Ligado con el punto anterior está el tema del lugar de la educación en el proyecto de las comunidades. Asimismo la experiencia local y regional muestra que, junto con la organización de las comunidades, un aspecto de fundamental importancia es que la educación constituya un elemento central de los proyectos políticos de aquellas tanto en el mediano como en largo plazo. Con esto nos referimos al hecho de que la educación pase a ser una demanda central de las colectividades y que esta sea funcional a las otras dimensiones del proyecto: la dimensión económica, política, cultural, etc. La experiencia del SEIC, en sus primeros momentos, constituye un buen ejemplo de lo anterior, así como también otras experiencias educativas de la región como la del CRIC.

Los tres factores analizados nos dan pistas para alimentar el debate sobre una problemática que las organizaciones indígenas del país y la región han puesto sobre la mesa de discusión durante las últimas décadas, y a la que la academia ha prestado poca atención: nos referimos a la problemática de la “plurinacionalidad” y sus implicaciones en el ámbito educativo, dimensión por demás relevante pero que plantea interrogantes, cuyas respuestas merecen una nueva investigación.