

DIÁLOGOS PARA LA PAZ

MIRADAS DESDE LA DIVERSIDAD

Augusto Barrera / María Augusta Espín /
Sebastián Granda Merchán / Ralf Oetzel
(Coordinadores)

DIÁLOGOS PARA LA PAZ

MIRADAS DESDE LA DIVERSIDAD

TOMO 1



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Cofinanciado por
la Unión Europea



**Pontificia Universidad
Católica del Ecuador**



2024

DIÁLOGOS PARA LA PAZ: MIRADAS DESDE LA DIVERSIDAD

© Augusto Barrera / María Augusta Espín / Sebastián Granda Merchán / Ralf Oetzel (Coordinadores)

Este documento fue elaborado por Editorial Abya-Yala con el apoyo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Central del Ecuador y la Cooperación Alemana GIZ Ecuador por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania y la Unión Europea, en el marco del proyecto Diálogo como Instrumento de Paz. Las ideas, opiniones y datos contenidos en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan la posición institucional de GIZ, BMZ o UE.

Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Whymper N28-39 y Orellana

Quito – Ecuador

giz-ecuador@giz.de

www.giz.de

Domicilios de la Sociedad Bonn y Eschborn, Alemania

Bernhard Bösl | director residente | GIZ

Ralf Oetzel | coordinador del Proyecto Diálogo como Instrumento de Paz | GIZ

Coordinación

Ralf Oetzel | Cooperación Alemana | GIZ

Augusto Barrera | PUCE

María Augusta Espín | UCE

Sebastián Granda Merchán | UPS

Versión

1ª edición, noviembre de 2024

Impresión

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Tiraje

300 ejemplares

ISBN Abya-Yala (obra completa)

978-9942-46-048-6

ISBN Abya-Yala (Tomo 1)

978-9942-46-049-3

ISBN Abya-Yala (digital)

978-9942-46-052-3

ISBN UPS (obra completa)

978-9978-10-977-9

ISBN UPS (Tomo 1)

978-9978-10-978-6

ISBN UPS (digital)

978-9978-10-979-3

ISBN EDIPUCE

978-9978-77-730-5

DOI: <https://doi.org/10.17163/abyaups.80>

Diseño

Ediciones Abya-Yala

Autores y autoras Tomo I

Claudia Daniela Cadena
Pedro Leonardo Cajamarca
Ana Janeth Castro
Jaime Chela
Andrés Chiriboga
Jorge Chiriboga
Leonela Cucurella
Gabriela Duque
Alejandra Espinosa
Hernán Espinoza
Fernando Garcés
María Belén Garrido
Pedro Lucas Guadalupe
Dennis Guananga
Irina Mercedes Godoy
Carlos Francisco Hidalgo
María Eugenia Hidalgo
Diego A. Iturralde
José E. Juncosa
Paola Lozada
Milton Luna
Luis E. Maldonado
Andrea Martínez

Cécile Mouly
Gisela Muñoz
Joselyn Morales
Lenin Muela
Nathalia Novillo Rameix
Paulina E. Oña
Ralf Oetzel
Pablo Ortiz-T
Juan Páez
Luis Vinicio Parra
Pryanka Peñafiel
Janaina Marx Pinheiro
Jeff Pugh
Nelson Reascos
Hernán Reyes
Ramiro Rivadeneira
Francisco Rodríguez
Gisela C. Santamaría
Melany Ibeth Saldaña
Marco Arturo Valladares
Frank Viteri
Julio Yuquilema



Capítulo introductorio

Diálogos y resistencias: un camino obligado para la sociedad ecuatoriana

*Augusto Barrera Guarderas, María Augusta Espín,
Sebastián Granda Merchán y Ralf Oetzel*..... 9

PRIMERA PARTE

SIGNIFICADOS Y ALCANCE DEL CONFLICTO

Breve sistematización del proceso de diálogo 2022

*Juan Páez, Gisela Muñoz, Milton Luna, Pedro Lucas Guadalupe,
Jorge Chiriboga y Nelson Reascos*..... 26

Del dicho al hecho. Presente y futuro de los derechos indígenas en el Ecuador

Pablo Ortiz-T..... 51

Sistematización del diálogo nacional entre los movimientos de pueblos y nacionalidades indígenas y sociales y el Gobierno ecuatoriano

María Eugenia Hidalgo y Lenin Muela..... 85

Lucha indígena, conflictividad social y diálogos. Logros, límites y aprendizajes del paro popular plurinacional de junio de 2022

Hernán Reyes y Andrea Martínez..... 117

Análisis de los procesos de diálogo de las organizaciones indígenas y sociales durante varios estallidos. Lecciones aprendidas

Luis E. Maldonado Ruiz y Diego A. Iturralde..... 149

Análisis jurídico sobre el cumplimiento de los acuerdos firmados por el gobierno y las organizaciones

Andrés Chiriboga Zumárraga y Ramiro Rivadeneira Silva..... 181

Diálogos de saberes por la paz: intergeneracionalidad y cuidado territorial

*Gabriela Estefanía Duque Orozco, Gisela Carolina Santamaría Valle,
Luis Vinicio Parra Romero, Marco Arturo Valladares Villagómez,
Pedro Leonardo Cajamarca Sanango y Paulina Elizabeth Oña Quillupangui*..... 210

La acción no violenta estratégica en los procesos de diálogo democrático

*María Belén Garrido, Paola Lozada, Pryanka Peñafiel-Cevallos,
Cécile Mouly y Jeff Pugh*..... 233

Ecuador en conflicto: metodología para la sistematización de las acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena ecuatoriano

<i>Janaina Marx Pinheiro, Hernán Roberto Espinoza Riera, Joselyn Fernanda Morales Pilataxi, Melany Ibeth Saldaña Morales, Carlos Francisco Hidalgo Zunino, Irina Mercedes Godoy Carrera y Claudia Daniela Cadena Aguirre.....</i>	260

SEGUNDA PARTE

DERECHOS Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL

Acceso a la educación superior de pueblos y nacionalidades: estado de las políticas públicas

<i>Ana Janeth Castro Medina.....</i>	291

Entre conflicto y resolución: el derecho a la EIB. Principales tensiones y avances

<i>Alejandra Espinosa Andrade</i>	323

Percepciones de los estudiantes en torno a los acuerdos sobre educación superior

<i>Frank Bolívar Viteri, Jaime Chela Chimborazo, sdb y Dennis Guananga</i>	359

Educación superior: lo logrado, lo pendiente y perspectivas futuras

<i>José Juncosa, Fernando Garcés y Julio Yuquilema</i>	387

Interculturalidad en la educación superior: discursos y prácticas

<i>Francisco Rodríguez Mazón y Leonela Cucurella Landín</i>	419

Acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior

<i>Nathalia Novillo Rameix.....</i>	471

Capítulo introductorio

Diálogos y resistencias: un camino obligado para la sociedad ecuatoriana¹

Augusto Barrera Guarderas*

abarrera@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-5522-0770>

María Augusta Espín**

maespin@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-3317-9620>

Sebastián Granda Merchán***

sgranda@ups.edu.ec

ORCID: 0000-0002-8981-7281

Ralf Oetzel****

r.oetzel@gmx.net

<https://orcid.org/0009-0007-9057-2705>

1 Los autores de este capítulo conformaron la comisión de coordinación del proyecto Diálogos por delegación de cada una de sus instituciones.

* Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales, Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, Máster en Ciencias Políticas, Doctor en Medicina, Alcalde de Quito (2009-2014), Secretario de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2017-2018). Exdirector CETCIS. Docente e investigador de la PUCE.

** Ph.D en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos por FLACSO-Ecuador, Máster en Ciencias Sociales con mención en Antropología por FLACSO-Ecuador. Socióloga por la UCE. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la UCE desde el 2012. Miembro de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

*** Docente-investigador de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador (UPS). Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y magíster en Estudios de la Cultura y doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos, por la Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador.

**** MSC en Ciencias Políticas, Universidad Libre de Berlín, Alemania. Docente invitado en la Universidad de San Carlos de Guatemala y en FLACSO, sede Ecuador. Experiencia de 44 años en América Latina en procesos sociales y acompañamiento de la cooperación internacional. Actualmente coordinador del programa Diálogo como Herramienta de Paz, auspiciado por el gobierno alemán y le Unión Europea, e implementado por la Cooperación Técnica Alemana- GIZ.

Durante octubre de 2019 y junio de 2022 las organizaciones indígenas y campesinas, especialmente CONAIE, FENOCIN y FEINE junto a otros sectores populares irrumpieron con un extenso repertorio de acciones contenciosas como respuesta a las medidas económicas adoptadas por los gobiernos de Lenín Moreno y Guillermo Lasso, respectivamente. Estos dos últimos “levantamientos” forman parte de la trayectoria de varias décadas de conflicto entre el estado ecuatoriano y los pueblos y nacionalidades indígenas y sectores populares que se ha procesado en las calles, en las elecciones, en los medios y en las instituciones. Se trata de una fractura social, económica y cultural profunda que podría considerarse como constitutiva de un estado-nación que tiene en su pasado un hecho colonial y se ha edificado sobre seculares injusticias.

Los años noventa constituyeron un período crucial en la historia social del Ecuador al marcar la emergencia del movimiento indígena como un actor político relevante. Según Yashar (2005, p. 12, citado en De Castro *et al.*, 2004),² este fenómeno se origina en el proceso de “politización de la etnicidad”, que permitió a los indígenas definirse y legitimar su papel como interlocutores directos del Estado, sin depender de intermediarios, como era común en el siglo XIX (Guerrero, 1996 citado en De Castro *et al.*, 2004).

En 1990, Ecuador vivió su primer gran levantamiento indígena, conocido como el Levantamiento del Inti Raymi. Este evento se convirtió en un hito significativo en la lucha indígena y consolidó a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) como un actor político importante. A través de movilizaciones masivas, los pueblos indígenas exigieron derechos y reconocimientos que habían sido ignorados por el Estado. En este contexto, la CONAIE articuló sus demandas en diversas ocasiones, buscando un diálogo con los gobiernos y la implementación de políticas inclusivas. Los levantamientos de los pueblos y nacionalidades se pueden entender en cuatro ciclos (De Castro *et al.*, 2004).

El primer ciclo incluye las movilizaciones de 1990, 1992 y 1994 y están relacionadas a la negligencia gubernamental hacia las necesidades de los campesinos del país y en las que se evidencian reivindicaciones históricas relacionadas con la tierra y el territorio, así como una afirmación del movimiento indígena en la escena nacional.

El segundo ciclo abarca las movilizaciones de 1997, 2000, 2005 y 2006, donde se plantean demandas económicas, políticas y jurídicas, con un énfasis particular en el reconocimiento de la plurinacionalidad. Durante este periodo, el movimiento indígena

2 De Castro, M., Marx, J. y Morales, J. (2024). Cuando el Otro alza la voz: el movimiento indígena como actor colectivo entre los 90's y 2019. *Revista CoPaLa Construyendo Paz Latinoamericana*, 20. <https://doi.org/10.35600/25008870.2024.20.0340c>

se estableció como un actor significativo en la política nacional y también con mayor capacidad de articulación con otros movimientos sociales, en parte propiciado por la coyuntura política del país, que enfrentaba una crisis política, económica y social; recordemos que desde 1996, y durante la década siguiente, ningún presidente electo logró completar su mandato.

El tercer ciclo comprende los levantamientos de 2010, 2012 y 2015, enmarcados en la última Constitución del Ecuador de 2008, que se volvió emblemática al declarar este país como intercultural y plurinacional e incluyó derechos comunales y colectivos, tratando de reforzar mecanismos de participación popular en los procesos políticos. Las protestas sociales se centraron en la ley de aguas, el trabajo, los recursos ambientales y la dignidad de los pueblos y nacionalidades. El foco principal de tensión durante este periodo se concentró en la multiplicación de conflictos extractivos, mineros y petroleros situados en zonas indígenas.

Finalmente, el cuarto ciclo se caracteriza por los estallidos de 2019 y 2022, que abordaron cuestiones económicas, laborales, sociales y políticas. El 1 de octubre de 2019, el expresidente Moreno anunció en cadena nacional seis medidas económicas y 13 propuestas de reformas jurídicas incluidas en el Decreto Ejecutivo 883, que permitiría el alza de los precios de la gasolina y del diésel, eliminando los subsidios. Ante estas decisiones políticas y económicas del Gobierno, la CONAIE, FUT, FENOCIN, FEINE, FP, FENACOTIP y MRC iniciaron un ciclo de protestas. Estas manifestaciones se acrecentaron alcanzando el 5 de octubre la movilización masiva de más de 30 000 indígenas hacia Quito. A partir del 7 de octubre, los manifestantes se alojaron en recintos universitarios y establecieron su base en el Ágora de la Casa de la Cultura, desde donde se organizó una gran red de apoyo y mingas (trabajo colectivo) en favor de los protestantes.

En el paro de junio del 2022 las organizaciones propusieron una Agenda de Lucha Nacional, cuyos contenidos reclamaban sobre una amplia gama de aspectos de la vida social. Cabe destacar que la agenda fue el resultado de más de un año de trabajo en sus territorios y organizaciones, así como luego de varios intentos fallidos de diálogo con el gobierno de Guillermo Laso. Un segundo aspecto es que la movilización y agenda política tuvieron como telón de fondo la radicalización del modelo neoliberal en el Ecuador y la consecuente activación y profundización de crisis simultáneas en diferentes ámbitos: económico, político, social, y de seguridad. Este escenario se vio acentuado a niveles dramáticos por los efectos de la pandemia y significaron un fuerte deterioro en la calidad de vida de amplios sectores de la población ecuatoriana: indígenas, campesinos, afrodescendientes, sectores populares urbanos, clases medias, entre otros. Se reactivaron problemáticas que han acompañado la historia del país durante las últimas décadas: desempleo y subempleo, incremento de los precios de canasta

básica, deterioro de los precios de los productos del campo, desmantelamiento de los servicios de salud y educación, inseguridad, migración, entre otras.³

La agenda se estructuró sobre la base de diez puntos. A nivel general, es posible identificar cuatro dimensiones clave en la agenda política, las cuales están íntimamente relacionadas entre sí:

Dimensión antineoliberal, que aglutina, entre otras, las siguientes demandas: mantenimiento y focalización de subsidios de combustibles, políticas para confrontar precarización laboral, no privatización de sectores estratégicos, control de precios de productos de primera necesidad, regulación de precios de productos agrícolas, moratoria y renegociación de deudas, acceso a salud y educación.

Dimensión anti-extractivista, que demandaba el pedido de moratoria de actividades mineras y petroleras, derogatoria de decretos que dieron pie a procesos extractivistas en diferentes territorios, anulación de concesiones mineras, defensa de los territorios, implementación de consultas previas, libres e informadas, etc.

Dimensión anticolonial, directamente vinculada al cumplimiento de los 21 derechos colectivos de los nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios, reconocidos en la Constitución del 2008: territorio, autodeterminación, Educación Intercultural Bilingüe, justicia indígena, etc.

Dimensión que tematiza problemática coyuntural: inseguridad y violencia.

Es necesario subrayar que la agenda propuesta rescata problemáticas, intereses y expectativas de amplios sectores de la población, con lo cual se materializaba uno de los principios y horizontes centrales de los levantamientos anteriores: “Nada solo para indios”.

La agenda realiza una frontal impugnación al modelo de desarrollo y concretamente a la ampliación de la frontera extractiva, minera, petrolera. Demanda una auditoría y reparación integral por los impactos socio ambientales en los territorios de pueblos y nacionalidades. La resistencia al extractivismo se ha convertido la arista más dura y con mayores efectos por su enfrentamiento a la visión hegemónica de la política económica del país, y por la condición vital que adquiere en la preservación de los territorios para los pueblos que los habitan.

En Ecuador, los pueblos indígenas tienen derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 2008, que incluye el derecho a la autodeterminación, la protección de sus territorios y la preservación de su cultura. La Constitución reconoce el territorio

3 Juncosa, J. y Aguirre, M. (2023). Del Paro Nacional al diálogo entre el movimiento indígena, *Revista Antropología y Derecho*, (11), pp. 60-80.

indígena como un espacio que debe ser protegido y respetado, lo que incluye el derecho a gestionar sus recursos naturales y garantizar la gestión de sus territorios según sus propias formas de organización y cosmovisión.

El campo de demandas es amplio y complejo, lo que hace imposible abordarlo sin una mirada global y estructural del funcionamiento de la economía, la sociedad y el estado. Esta constatación del carácter integral e histórico del conflicto es un punto de partida capital que contrasta con aquellas visiones que lo consideran como una “anomalía social”, bajo la suposición de que una sociedad que vive en conformidad, paz y equilibrio. Además de la estigmatización del conflicto, esta mirada busca instalar el conflicto entre la “sociedad general” y los pueblos indígenas, argumentando que el clivaje primordial es de carácter étnico y que por lo mismo las demandas indígenas provienen de un grupo minoritario. Como es obvio esto busca naturalizar las asimetrías en las relaciones de poder y circunscribir la solución de la problemática indígena a políticas particulares y compensatorias. Esta narrativa está lejos de comprender la naturaleza y los alcances de las demandas indígenas, así como y sus posibilidades de resolución.

La hipótesis que subyace en los trabajos que se presentan y del proyecto de Diálogo, es que el abanico de demandas de los pueblos indígenas abarca todos los aspectos estructurales del modelo económico, las formas de representación política y las dinámicas que generan hegemonías culturales. En resumen, atraviesan todo el tejido social y alude al análisis global de ganadores y perdedores de la distribución de la riqueza social.

Como señala Villalba, en uno de los textos que se publica, “la economía ecuatoriana ha estado dominada históricamente por sectores que centran su ventaja competitiva en la riqueza natural del país y en la extracción de recursos naturales, con una pobre presencia de las industrias manufactureras y la producción de bienes y servicios”. Esta condición explica que prácticamente los únicos períodos de crecimiento son aquellos en los que hay alta producción y precios de los *commodities*. A partir de 2014 hay un desplome de la economía, que va más allá de la diversidad ideológica de los gobiernos. Parecería que, bajo este modelo, no hay proyecto de país viable sin precios altos de petróleo, con el agravante de que todo indica que estamos asistiendo al final de la capacidad exportadora del Ecuador.

Adicionalmente, la estabilidad de una economía dolarizada como la de Ecuador depende en gran medida de la capacidad de generación de divisas que hoy, además del petróleo, provienen de las remesas de la población emigrante⁴ y de las ganancias

4 Entre 2015 y 2023, se estima que aproximadamente 1.5 millones de ecuatorianos han emigrado del país, por la inestabilidad política, la crisis económica y la violencia, en gran parte de comunidades

del narcotráfico y de otras actividades ilícitas que se invierten en la economía legal. La dependencia extrema de la exportación de bienes primarios ha fortalecido la concentración de la riqueza en pocas manos profundizando la desigualdad.

Bajo el argumento de la crisis fiscal y el carácter regresivo del subsidio a los combustibles, los gobiernos de Moreno, Lasso y ahora Noboa enfrentaron la crisis fiscal teniendo el ajuste del estado como principio de acción; el abandono de varias tareas esenciales ha agravado los impactos de la pandemia sobre los sectores más pobres del país, entre ellos los indígenas.

El alza de los precios de los combustibles ha causado dos estallidos sociales en los últimos años y ha dejado al descubierto cómo las irresueltas crisis fiscales trastocan los equilibrios sociales y económicos. Como señala Oliva, el subsidio a los combustibles representa el 40 % del total de los subsidios del año 2024. De estos, el subsidio al diésel y la gasolina alcanzan más de 2100 millones (casi el 70 %),⁵ y específicamente el de la gasolina llega a cerca de 631.1 millones de dólares.

En este escenario, el proyecto “Diálogo como Instrumento de Paz” (en adelante proyecto) nace para fortalecer la agenda de diálogo y la gestión de conflictividad en el Ecuador, tras la jornada de levantamiento de 2022. El proyecto es el resultado de un esfuerzo conjunto de la PUCE, UCE y UPS con el apoyo de la UE y del gobierno alemán, a través de GIZ, en reconocimiento del rol de estas universidades como espacios de paz en medio de los levantamientos indígenas y populares de los últimos años y de su decidido rol de facilitación del diálogo, que como es obvio, contaron con la anuencia de los principales actores contendientes: gobierno y organizaciones.

El proyecto se propuso establecer un marco de cooperación que fortalezca las capacidades sociales para el diálogo y la negociación como mecanismo democrático de gestión de conflictos, promover la democracia participativa y el diálogo pacífico y duradero sobre políticas públicas, teniendo como base el respeto a los derechos humanos con enfoque de derechos, interculturalidad y género.

La sociedad se ha habituado a observar el diálogo como una herramienta para abordar el conflicto cuando éste ha rebasado ciertos cauces de convivencia y se expresa en episodios violentos e incontenibles. No obstante, la noción del diálogo intercultural que se propone conlleva a la necesidad de cimentar procesos de intercambio, reconocimiento, deliberación, negociación como dinámicas permanentes en el funcionamiento de sociedades democráticas.

rurales. Las remesas de emigrantes en 2023 subieron a USD 5.4 mil millones, un 69 % del valor de exportación del petróleo.

5 “Del monto total del subsidio a los combustibles, un 56 % se dirige al sector automotriz, un 16 % al sector eléctrico y un 22 % al sector doméstico (por el GLP)”.

Un componente central del proyecto fue el apoyo a la Comisión de Seguimiento de la Implementación de los Acuerdos, compuesta por las tres organizaciones CONAIE, FENOCIN) y FEINE, delegados del ministerio de Gobierno en representación del Gobierno Nacional y la PUCE, en calidad de facilitador del proceso. Este espacio tuvo como responsabilidad acompañar el cumplimiento de los compromisos firmados por las partes. En febrero de 2023 esta comisión dejó de funcionar debido a la creciente confrontación e inestabilidad política, el inicio del juicio político al presidente Lasso y posteriormente a la activación de la muerte cruzada.

El proceso de diálogo de 2022 se destacó, entre otros elementos, por la existencia de compromisos directos de las dirigencias de las organizaciones indígenas y sociales, por un lado, y del Ministerio de gobierno, como interlocutores de diálogo. A pesar de varios intentos y acuerdos con autoridades de turno en el Ministerio de Gobierno, ha sido imposible dar continuidad de cooperación con el ministerio en los ejes planteados por el Proyecto. No obstante, con las organizaciones CONAIE, FEINE y FENOCIN, se implementó varias actividades para aumentar sus capacidades de diálogo a nivel nacional o local.

Desde la asunción del presidente Noboa en noviembre de 2023, la relación del gobierno con las organizaciones indígenas y sociales no ha tenido avances significativos. En medio de la creciente violencia y frente a la arremetida del crimen organizado, el gobierno declaró un conflicto armado no internacional. Para financiar esta “guerra”, el ejecutivo anunció reformas económicas, fiscales y legales que, en parte, contradicen algunos de los acuerdos, como por ejemplo en la focalización de subsidios a combustible y posibles medidas compensatorias.

Otro componente del proyecto ha sido la formación académica sobre los temas relacionados al diálogo y la negociación, impulsados por las tres universidades participantes, con enfoques complementarios: la UPS a través de un Curso de Formación Continua en Gestión y Negociación Política, dirigido a miembros de las organizaciones indígenas y sociales; la PUCE con un Diplomado en Manejo de Conflictos y Construcción de Paz, dirigido a personas funcionarias del sector público; y la UCE con una Especialización en Análisis y Transformación de Conflictos Sociopolíticos, dirigido a posibles facilitadores de procesos de diálogo y negociación.

Un importante componente ha sido el fortalecimiento de los procesos de análisis y socialización de las demandas presentadas con las organizaciones. El proyecto apoyó a CONAIE, FENOCIN y FEINE en sus esfuerzos organizativos relacionados con el diálogo y los acuerdos. Entre otros logros, se apoyó la construcción de una Red de Jóvenes Promotores comunicacionales para la Paz.

Uno de los enfoques centrales del proyecto ha sido la organización de investigaciones y debates alrededor de los temas centrales del conflicto. Se realizaron el

Seminario Internacional sobre Desafíos Nacionales Frente a la Seguridad: Estrategias y Alternativas, en marzo de 2024 en la PUCE; el lanzamiento del Observatorio Ecuatoriano de Conflictividad y la plataforma “Llamas” por parte de UCE; y los intercambios con organizaciones indígenas y sociales de la UPS.

Además de ello se ha producido un significativo grupo de investigaciones, estudios y eventos de socialización con expertas y representantes tanto de las organizaciones indígenas y sociales como de instituciones públicas. Estos productos, articulados en el marco del proyecto “Diálogo como Instrumento de Paz”, se presentan en estos dos tomos del libro *Diálogos por la Paz: miradas desde la diversidad* publicado por la editorial Abya-Yala. Cada una de las 28 investigaciones fueron socializadas con líderes sociales y expertos y luego, sometidos a la lectura de pares.

El libro que se presenta está organizado en cuatro grandes secciones. La primera que se ha titulado **Significados y alcance del conflicto** ofrece nueve artículos. Comienza con una *Breve sistematización del proceso de diálogo 2022*, elaborado Gisela Muñoz y el equipo de facilitación de PUCE. En *Del dicho al hecho. Presente y futuro de los derechos indígenas del Ecuador*, Pablo Ortiz muestra que las movilizaciones sociales evidencian un quiebre en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, en un contexto marcado por el retorno al neoliberalismo, significativos recortes presupuestarios, de manera especial en el último sexenio (2017-2023). Al tiempo, se observa que “la intensificación de la explotación de recursos naturales en de territorios indígenas sin el derecho a la consulta previa, libre e informada, ha agudizado la conflictividad”. En suma, el Estado ha debilitado su capacidad en estos territorios, suprimiendo programas que garantizaban los derechos sociales de los pueblos indígenas. María Eugenia Hidalgo y Lenin Muela presentan una *Sistematización del diálogo nacional entre los movimientos de pueblos y nacionalidades indígenas y sociales y el Gobierno ecuatoriano*, preparado originalmente para la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE). El texto nos muestra el camino desde las protestas hacia la instalación y el desarrollo de las mesas de diálogo. Identifican algunas lecciones aprendidas, con base en una serie de entrevistas con protagonistas de este proceso. Propone, entre otros elementos, la institucionalización del diálogo acerca de la construcción del estado plurinacional que demanda un debate permanente de la sociedad.

Una perspectiva histórica y estructural es presentada en los trabajos escritos por Hernán Reyes *Lucha indígena, conflictividad social y diálogos. Logros, límites y aprendizajes del paro popular plurinacional de junio de 2022*, así como Luis Maldonado, a través de su texto *Análisis de los procesos de diálogo de las organizaciones indígenas y sociales durante varios estallidos sociales. Lecciones aprendidas*. Ambos dan cuenta de la larga experiencia de los pueblos indígenas en los procesos de diálogo. Los textos se

concentran en las agendas indígenas, las continuidades y rupturas y el rol de las instituciones gubernamentales rectoras de políticas sobre pueblos indígenas en los diálogos.

Este apartado contiene el artículo sobre *la Acción noviolenta estratégica en los procesos de diálogo democrático*, de María Belén Garrido. Ella afirma que “cuando en la búsqueda de la transformación de conflictos se aplica la acción noviolenta estratégica, existe mayor probabilidad de que la democracia en esos países se fortalezca. Los conflictos no son negativos, sino que pueden contribuir a cambios sociales importantes. La forma cómo se manejan los conflictos y los medios que se aplican para gestionarlos inciden en gran medida en el éxito para alcanzar los objetivos propuestos”. Además, se explica “cómo la acción noviolenta ha incidido en transformaciones sociales y políticas en el Ecuador, y se recalca la importancia de conocer las inmensas posibilidades que brinda la acción noviolenta estratégica y cómo puede contribuir a entablar un diálogo entre las partes”.

La reflexión es enriquecida por el trabajo de Janaina Marx Pinheiro y otros colegas del Observatorio de Conflictos del Ecuador de la Universidad Central del Ecuador, uno de los resultados del proyecto, sobre *Ecuador en conflicto: Metodología para la sistematización de las acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena ecuatoriano*.

Cierra esta primera parte el *Análisis jurídico sobre el cumplimiento de los acuerdos firmados por el gobierno y las organizaciones*, elaborado por Ramiro Rivadeneira y Andrés Chiriboga Z. que permite despejar dudas sobre los alcances, legalidad y exigibilidad de los acuerdos suscritos. El estudio señala que, si bien la calidad de las actas no demuestra prolijidad jurídica en su estructuración y elaboración, los acuerdos son vinculantes porque las personas que los suscriben ostentaban una representación pública y lo hacían en esa condición; por lo tanto, están obligadas a cumplir con los términos y condiciones establecidos en él. Concluyen que los acuerdos alcanzados son jurídicamente válidos y recomiendan establecer mecanismos que impliquen acciones procesales para la exigibilidad del cumplimiento de los acuerdos como las Garantías jurisdiccionales o las relacionadas con la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La segunda parte del libro denominada **Derechos y educación intercultural** aborda un tema medular de la agenda de los pueblos indígenas y también de las universidades que han acompañado en este proceso; se trata de la educación intercultural bilingüe. Como señala Alejandra Espinoza en su trabajo *El derecho a la EIB: tensiones y avances*, en el congreso constitutivo de la CONAIE en 1986 ya se discutió la categoría de nacionalidad y la demanda por el reconocimiento de la plurinacionalidad; ello implicada la disputa por la Educación Intercultural Bilingüe. En la agenda de la última movilización se exige la garantía del ejercicio de la autonomía orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB); el incremento al presupuesto; el rediseño del sistema curricular y el mejoramiento de la infraestructura educativa y de los servicios.

Este acápite del libro presenta *Acceso a la educación superior de pueblos y nacionalidades: estado de las políticas públicas*, elaborado por Ana Castro, así como la investigación *Acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior.*, realizado por Natalia Novillo que evidencian la persistencia de profundas brechas. José Juncosa, Fernando Garcés y Julio Yuquilema realizan un análisis titulado *Educación superior: lo logrado, lo pendiente y perspectivas futuras*. Los autores sugieren que, pese a las dificultades en varios de los ámbitos del conflicto, las demandas del campo de la educación superior fueron tomando forma y cuerpo a lo largo de los diálogos, al punto que se llegaron a precisar 22 demandas agrupadas en la ampliación presupuestaria sustancial para el Sistema de Educación Superior, la garantías de acceso, nivelación, permanencia y titulación de pueblos y nacionalidades indígenas y la necesidad de “plurinacionalizar e interculturalizar” el Sistema de Educación Superior.

Desde las perspectivas de los actores se presentan *Percepciones de los estudiantes en torno a los acuerdos sobre educación superior*, elaborado por Frank Bolívar Viteri, Jaime Chela y Dennis Gualinga; y el trabajo de Leonela Cucurella y Francisco Rodríguez sobre *Interculturalidad en la educación superior: discursos y prácticas en el Estado*.

Como puede verse en esta sección, a lo largo de estos años, una demanda central del movimiento indígena fue la autonomía administrativa, técnica y pedagógica de la SEIBE, que, pese a que se transformó en varias ocasiones, no ha logrado funcionar plenamente, no solo por restricciones económicas, sino por visiones pedagógicas y políticas discrepantes.

La tercera parte del libro que se presenta bajo el título de **Conflicto y diálogo en los territorios** ofrece tres casos de conflictos y diálogos territoriales que permiten adentrarse en la riqueza de las dinámicas locales con sus rostros y realidades. Figuran en esta sección: *Amazonía, territorio en disputa: diálogo y derecho a la tierra y al territorio*, realizado por Milagros Aguirre; *Pueblo afrodescendiente de Guayaquil: autodeterminación y libre determinación*, escrito por César Andrade, y, *Pueblo Kayambi: planes de vida comunitarios, derecho a la tierra y al territorio*, cuya autora es Narcisca de Jesús Riquelme.

Con las experiencias locales en mente e inspirado en un importante proceso de vinculación de la Universidad Central del Ecuador Paulina Palacios formulan dos útiles instrumentos para procesos de diálogo local, *Desde la memoria colectiva hacia la paz: el impacto de los diálogos interculturales en Ecuador* y *Luchas indígenas en Ecuador: del conflicto a la transformación de la política pública*.

La cuarta y última sección del libro llamada **Modelo socioeconómico y conflicto** recoge los trabajos que tratan las causas económicas y estructurales del conflicto. Como ha sido enunciado antes, las más importantes demandas de las movilizaciones impugnan las salidas frente al modelo económico y especialmente a la crisis fiscal. Con la intención de

cualificar la calidad del debate y aportar con información y evidencia en el tratamiento de estos temas, usualmente circunscritos a técnicos y especialistas, se presentan *Restricciones, desafíos y alternativas de política fiscal y monetaria* escrito por Mateo Villalba; y el texto de Nicolás Oliva, *Impactos de las reformas tributaria y energética*. La hipótesis que propone el trabajo de Mateo Villalba es que el principal costo de intercambio macroeconómico de las economías en desarrollo, y en este caso la ecuatoriana, es el que se da entre el manejo macroeconómico de corto plazo y los objetivos de desarrollo de largo plazo. En el caso de Ecuador en los últimos diez años, esto se ha traducido principalmente en la tensión entre la necesidad de ajuste fiscal de corto plazo y los objetivos de desarrollo de largo plazo, que no se ha podido resolver de una manera equilibrada, dado el péndulo de la prioridad política y las debilidades estructurales e institucionales. Por el contrario, se han priorizado visiones “de esquina” y ausencia de elementos de continuidad. Se sugiere varias alternativas como desarrollar un Balance Fiscal Estructural de largo plazo, diseñar e implementar una nueva institucionalidad tributaria de largo plazo; una institucionalidad fiscal que establezca mecanismos estabilizadores automáticos y mecanismos contra cíclicos de gasto, y el desarrollo de mecanismos de protección y cualificación de gasto social. En esta línea, el trabajo de Nicolás Oliva ve la necesidad de ir a un nuevo pacto fiscal, amplio y creíble, que contraste con las innumerables “reformas urgentes” que no han logrado estabilizar el sistema. Este acuerdo debe cumplir los principios de integridad, sostenibilidad y redistribución.

Carolina Viola escribe sobre *Posibilidades de un modelo post extractivista*. Afirma que desde la perspectiva de los pueblos que habitan esos territorios, la apuesta extractivista deja una huella de destrucción y muerte que anula los potenciales beneficios económicos. El trabajo abre la posibilidad de pensar una transición al post extractivismo a partir de un proceso multiactorial, multidimensional y multiescalar en la política, la economía y la sociedad. Propone con base en varios autores⁶ la construcción de un Estado para la transición; el segundo eje a la construcción de una economía para la transición; y el tercero a la construcción de una sociedad para la transición. Otros de los temas derivados de la agenda de las organizaciones se referían a la situación de pobreza y carencia de servicios básicos en algunas *Gestión presupuestaria y competencias de los GAD*, trabajo realizado por Soraya Jarrín.

La dramática situación de inseguridad que fue parte de la agenda y por lo tanto del trabajo de las mesas de diálogos es abordada por Luis Córdova-Alarcón, en su trabajo *Guerra interna en Ecuador: un análisis desde el poder militar*. Finalmente se presentan tres textos que combinan un diagnóstico de la situación, junto con algunas propuestas

6 Lang, Gudynas *et al.*, 2011; Lander *et al.*, 2013; Gudynas, 2013, Alimonda *et al.*, 2017, Acosta, 2018; Larrea, 2022; Lang, Larrea y Rodríguez, 2022; Lang, 2022, citados en el artículo.

en torno a la *Agricultura Familiar y Campesina en el contexto de la reactivación productiva*; elaborado por Andrea Martínez y Rubén Flores, *Pobreza y desigualdad: análisis de brechas*, escrito por Andrés Mideros y Carolina Sánchez y, finalmente *Desarrollo y productividad* escrito por Carolina Guevara.

La agenda propuesta durante las movilizaciones, el complejo y tortuoso camino de negociación y diálogo hasta su culminación del proceso el 12 de abril de 2023 en el contexto de muerte cruzada, abrió muchas interrogantes respecto de la continuidad y alcance de este. Finalmente, no fue retomado por el gobierno actual y gran parte del trabajo ha quedado en un compás de espera. En un país de profundas desigualdades y brechas sociales, políticas, económicas y culturales es, no solo entendible, sino incluso conveniente que esas fracturas puedan canalizarse, procesarse y corregirse a través de la protesta pacífica.

Es normal que en una sociedad democrática coexistan intereses, posiciones y puntos de vista discrepantes; sin embargo, la desafección democrática, la desaprobación e ilegitimidad de los partidos políticos y la exigua credibilidad en las instituciones anulan el desarrollo de mecanismos institucionales y permanentes para procesar la disputa social. El país está instalado en una profunda crisis de representación.

El diálogo como herramienta e instrumento de procesamiento del conflicto social no intenta anular, ni sustituir el conflicto, sino encausarlo, es decir darle una salida social y políticamente productiva. En oposición a la visión negativa y casi apocalíptica de los conflictos, varios autores (Merlinsky, 2020; Melé, 2016)⁷ entienden el valor social del conflicto en la estructuración de las sociedades y en los logros redistributivos y democratizadores que resultan de la lucha social, remarcando en la noción de productividad del conflicto.⁸ No se trata solo del resultado “final”, sino de los efectos del proceso. Se convierte en una salida “heterodoxa” y única en momentos límite en el que puede desbordar la violencia generando costos humanos y sociales aún mayores.

Con seguridad el tiempo permitirá una lectura más justa del diálogo y podrá valorarse mejor este complejo ejercicio social. Desde una perspectiva general, se pue-

7 Merlinsky, M. G. (2020). La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social. *Agrociencia (Uruguay)*, 24(spe), 2020. <https://doi.org/10.31285/agro.24.358>

Melé Patrice (2016). “¿Qué producen los conflictos urbanos?”, en Carrión, J. Erazo (coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, pp.127-158.

8 La noción de productividad que se propone hace referencia a la potencialidad que estos tienen en la innovación de las condiciones en las que se desenvuelve la práctica social (Merlinsky, 2020), es decir, en los efectos y consecuencias en términos de ampliación de los repertorios, de argumentos y las normas morales que utilizan los actores, los niveles de apropiación social de los territorios y la innovación resultante en la formulación de políticas públicas (Merlinsky, 2020; Melé, 2016).

den identificar algunos resultados valiosos en el proceso de diálogo. En principio se alcanzó el objetivo inmediato de detener la escalada de violencia y establecer un cauce relativamente pacífico para abordar las demandas propuestas sin que se llegue a la derrota de una de las partes ni aun punto de desbordamiento violento.

Se logró estructurar y desarrollar a partir de la agenda propuestas por las organizaciones un conjunto bastante detallado de políticas públicas, acciones y medidas, en varios casos con la asignación de responsables institucionales, hojas de ruta, e incluso plazos y presupuestos. Esto facilita la concreción y materialización de muchas demandas que, de otro modo, suelen ser formulaciones generales y vagas.

Desde el punto de vista metodológico, la experiencia de diálogo permitió la creación de instrumentos, mecanismos y capacidades técnicas que sostuvieron especialmente el proceso, además de un modelo de seguimiento de los acuerdos. Si bien estas capacidades pueden cualificarse y mejorarse, existe una experiencia adquirida por un grupo de dirigentes, funcionarios públicos, docentes universitarios y mediadores, lo cual representa un acervo valioso que será de gran utilidad en el futuro.

Socialmente, el proceso logró posicionar en la esfera pública el valor del diálogo. Aunque el seguimiento y la cobertura de los medios de comunicación fue desigual (dado que, en principio, el conflicto suele ser más noticia que el diálogo), se logró establecer una valoración social positiva del proceso.

Pero sin duda, hay aspectos pendientes y con saldos negativos. Un aspecto complejo es la debilidad de mecanismos institucionales para gestionar los conflictos. La fragilidad del sistema de partidos y del propio ejecutivo a través sus instancias, sumada al bloqueo institucional de la Asamblea Nacional y la Defensoría del Pueblo, impidieron que los procesos de diálogo puedan alojarse institucionalmente. Esto resulta problemático, ya que cada diálogo requiere la creación de mecanismos inéditos y específicos, lo que dificulta la continuidad institucional.

Otro aspecto contradictorio es la limitada capacidad de los actores para llevar a cabo procesos de diálogo efectivos. La tradición social y el contexto político y mediático conduce a la tensión entre una postura reivindicativa y, en algunos casos, maximalista, frente a la cual se contraponen una visión que suele ser reactiva y conservadora de los funcionarios. Asimismo, como los diálogos tienen más un carácter de negociación política, se necesita fortalecer las capacidades para la facilitación de estos procesos.

El debate político se ha concentrado más en las demandas y movilizaciones, y menos en las formas de resistencia y cómo reaccionar frente a la creciente violencia estatal y la criminalización de la protesta. La sociedad tiene aún un déficit considerable en la correcta valoración del diálogo. La presión y, en algunos casos, la falta de reconocimiento del trabajo de las instituciones mediadoras y de los propios dirigentes

y funcionarios involucrados en el proceso de diálogo demuestran lo fácil que es su estigmatización cuando no genera resultados totales e inmediatos.

El proceso histórico que se reseña y analiza en esta publicación constituye una experiencia inédita que logró detener una escalada de violencia que podría haber puesto en riesgo la democracia y generar consecuencias aún más graves en términos de vidas y abrió, con muchas dificultades, un camino para concretar cambios concretos en la vida de amplios sectores de la población. El papel de las instituciones de mediación y facilitación, el rol de las universidades y las personas que acompañaron vivamente el proceso, seguramente será valorado en su justa medida desde una perspectiva histórica.

Quito, octubre 2024

Primera parte
Significados y alcance del conflicto

Breve sistematización del proceso de diálogo 2022¹

Juan Páez*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

jfpaez@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0002-9352-0429>

Gisela Muñoz**

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

gimunoz@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0001-6358-8310>

1 Los autores y la autora de este texto son docentes de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador que se desempeñaron como facilitadores durante todo el proceso de Diálogo entre el 14 de octubre de 2022 y el 13 de abril de 2023.

* Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador, Docente de grado y posgrado en la PUCE desde 1989 hasta la presente fecha y en otras universidades. Capacitador en mediación en varios programas organizados por distintas entidades públicas, privadas y de educación superior. Mediador del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio Ecuatoriano Americana, del Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Quito, del Centro de Mediación de la Universidad Internacional SEK-UISEK y del CEMASC-PUCE. Director del Centro de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos CEMASC-PUCE (2020). Autor de varios artículos sobre Derecho Laboral, Derecho Internacional, Arbitraje y mediación.

** Licenciada en Ciencias Públicas y Sociales, Universidad Central del Ecuador, Doctora en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador Universidad Internacional del Ecuador. Diplomado en Arbitraje Comercial Internacional, ICC- Escuela Libre de Derecho México. Especialista en Derecho Civil, Universidad Panamericana, México. Mediadora por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Coordinadora del Centro de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos CEMASC-PUCE. Máster Universitario en Mediación y Gestión del Conflicto, Universidad Internacional de Valencia. Docente universitaria de grado y educación virtual.

Milton Luna***

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
mrluna@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-6192-351X>

Pedro Lucas Guadalupe****

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
pguadalupe116@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0001-0723-0656>

Jorge Chiriboga*****

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
jchiriboga059@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0003-9708-078X>

Nelson Reascos*****

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
nreascos@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0009-6573-1051>

Antecedentes

Múltiples causas que se hunden en la colonia, entre las que se destacan la injusticia, la pobreza y la exclusión social explican las tensas relaciones de los pueblos indígenas, afros y montuvios con el Estado. Desde 1830, desde el inicio de la república hasta el

*** Exministro de Educación. Profesor-Investigador de la Carrera de Historia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) desde 1990. Profesor invitado de post grado de la Universidad Central del Ecuador y Universidad Andina. Exdirector de la Carrera de Historia de la PUCE. Presidente del movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación. Exconsultor en educación de UNICEF y UNESCO. Integrante de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación CLADE. Publicaciones libros y artículos académicos sobre Historia de la educación, historia social, historia económica y educación superior. Actualmente dirige el proyecto de debate académico e investigación “Hacia una nueva reforma universitaria”.

**** Abogado y Mediador por la PUCE. Máster Universitario en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca. Diplomado en Técnicas y estrategias comunicativas y de argumentación para juristas por la Universidad Complutense de Madrid. Docente de grado y posgrado de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE.

***** Abogado y Mediador por la PUCE, Máster Universitario en Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico-Penal Especialidad en Política Criminal por la Universidad de Barcelona. Docente de grado y posgrado de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE.

***** Decano de la Facultad de Ciencias Humanas. (PUCE). Director de la Escuela de Filosofía (PUCE). Director de la Escuela de Sociología (PUCE). Consultor Temporario de la OPS. Delegado de las Universidades Privadas al Consejo Nacional de Universidades. Docente invitado en varias universidades de Ecuador y América Latina. Coautor de varios libros. Autor de varios artículos sobre Salud, Cultura, Epistemología, etc.

día de hoy, el Estado ecuatoriano ha sido incapaz de solucionar la falta de acceso de estas poblaciones al ejercicio pleno de sus derechos.

De manera paulatina y lenta, aunque de forma insuficiente el Estado Nacional, sobre todo en siglo XX ha incrementado su atención a los marginados. Dicha apertura provino de la sensibilidad de ciertas élites ilustradas, de la acción política de los sectores medios democráticos y sobre todo de la movilización directa de las organizaciones sociales.

Por mucho tiempo, tal como registran historiadores y académicos, los pueblos indígenas expresaron su resistencia a través sublevaciones puntuales y localizadas hasta que en 1990, bajo la dirección de la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), mediante un levantamiento general y con apoyo de otros sectores pobres, planteó al Ecuador una agenda de cambios estructurales, entre los que se destacó la ratificación del Sistema Intercultural Bilingüe, la aceptación de la diversidad cultural y la reorientación del carácter del estado y de la sociedad. Fue un cuestionamiento a fondo al Estado uninacional y monocultural. Se reclamó un nuevo orden: el Estado Plurinacional e Intercultural. Tales demandas, resultado de nuevas luchas, fueron incorporadas a los textos constitucionales de 1998 y 2008.

Durante los últimos 30 años, el movimiento indígena, con altos y bajos en su capacidad de movilización e incidencia política, se constituyó en la principal fuerza de los sectores populares. A ésta se integraron los pueblos afros y montuvios con sus organizaciones, particulares demandas y capacidades de acción pública.

En estos años, a través de diversos mecanismos de presión social frente a diversos gobiernos, impulsaron sus reivindicaciones, participaron en el derrocamiento de varios presidentes y obtuvieron sensibles cambios en leyes y Constituciones. Participaron en diversas instancias del estado central y de gobiernos locales.

En octubre de 2019 y junio de 2022, los gobiernos de Lenín Moreno y Guillermo Lasso respectivamente tomaron decisiones económicas y políticas de carácter fiscal que impactaron en la economía y situación social de amplios segmentos de la población, particularmente en los pobres. Bajo el liderazgo de la CONAIE, los sectores populares reaccionaron con paros y movilizaciones que llevaron al Ecuador al límite de su estabilidad.

El paro de junio de 2022 promovido por CONAIE, FEINE y FENOCIN tuvo el siguiente pliego denominado Agenda de Lucha Nacional, que a continuación se transcribe literalmente:

1. Reducción y no más subida del precio de los combustibles. (Focalización de subsidios).
2. Moratoria de las deudas en la banca pública, privada y cooperativa. Condonación de las deudas de los pequeños y medianos productores del campo. Alto a la privatización del patrimonio nacional.

3. Subsidio agrícola y no formas de TLC que destruyen la producción nacional.
4. Empleo, derechos laborales, libertad de sindicalización y organización de la clase trabajadora.
5. No a la ampliación de la frontera extractiva, minera, petrolera auditoría y reparación integral por los impactos socio ambientales. Para la protección de los territorios, fuentes de agua y ecosistemas frágiles. Derogatoria de los decretos 95 y 151. Consulta previa, libre e informada.
6. Respeto de los 21 derechos colectivos: educación intercultural bilingüe, justicia indígena, organización y autodeterminación de los pueblos indígenas.
7. Control de precios de productos de primera necesidad.
8. Presupuesto y recursos humanos para atender la salud. Red pública integral de salud. Desnutrición crónica infantil. Infraestructura.
9. Seguridad, protección y generación de políticas públicas efectivas para frenar la ola de violencia, sicariato, delincuencia, narcotráfico, secuestro y crimen organizado que mantienen en zozobra al Ecuador.
10. Garantizar el acceso de la juventud a la educación superior y mejoramiento de la infraestructura en escuelas, colegios y universidades.

Con esta agenda los pueblos, nacionalidades y organizaciones sociales, no sólo enfrentaron al gobierno del presidente Lasso respecto a los problemas coyunturales generados por sus decisiones, sino que abrieron la puerta para que otros actores sociales empobrecidos y medios expresen sus demandas. Además de manera simultánea plantearon añejas aspiraciones y sobre todo cuestionaron el modelo económico y social vigente e impulsaron la concreción del estado plurinacional y de la interculturalidad contemplados en la Constitución de 2008.

Luego de 18 días de paro y movilizaciones los actores enfrentados, organizaciones sociales y gobierno nacional, con la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, suscribieron un acta de paz, que contemplaba una ruta para la concreción de acuerdos que sería acompañada por la PUCE.

El Dr. Fernando Ponce, Rector de la PUCE con la anuencia de la Conferencia Episcopal invitó a otras Universidades a sumarse a esta mediación. Así, participaron también la Universidad Salesiana, la Universidad Central y la UTE. Se inauguró un espacio político trascendente, de similares y profundas consecuencias como las vividas por el país luego del primer levantamiento indígena de 1990.

El 30 de junio de 2022, las Organizaciones de las Nacionalidades y los Pueblos indígenas de Ecuador, Organizaciones Sociales representadas por la CONAIE, FEINE y FENOCIN, juntamente con el Gobierno Nacional, suscribieron el Acta por la Paz, de la que se desprende que las partes expresan su convencimiento sobre la importancia de

dialogar y llegar a consensos para la convivencia pacífica, el orden público, el desarrollo económico y la reconciliación nacional.

La Conferencia Episcopal Ecuatoriana, como garante de los acuerdos constantes en el Acta por la Paz, juntamente con las Organizaciones de las nacionalidades y pueblos representadas por la CONAIE, FEINE y FENOCIN, y el Gobierno Nacional, decidieron y acordaron una hoja de ruta, en la que se establecieron 10 mesas de diálogo para tratar las 10 demandas y los temas inherentes al Acta citada.

Desde el 13 de julio de 2022, en la sede de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en Quito, y durante noventa y un días, las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales y los representantes del Gobierno Nacional, en las distintas mesas temáticas de diálogo, bajo la coordinación, dirección y facilitación del Rector de la PUCE, se reunieron para dialogar, discutir y negociar las 10 demandas en cada una de las mesas con los temas y el alcance contenido en el Acta por la Paz del 30 de junio de 2022.

El 14 de octubre de 2022 concluyó el proceso de diálogo con la suscripción, en el Centro Cultural de la PUCE, del Acta de Cierre del proceso que contiene acuerdos, desacuerdos y pasos siguientes por cada una de las diez mesas de diálogo.

Además, se aprobó la metodología que se emplearía en la fase de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos. Esta metodología prevé, entre otros aspectos, el mecanismo de validación del cumplimiento de los acuerdos, así como la socialización de reportes.

El 25 de octubre de 2022, los dirigentes de las Organizaciones solicitaron a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la participación formal de la Institución en los roles de relatoría y facilitación de la Comisión de Seguimiento, pedido que fue aceptado por la PUCE el 1 de noviembre de 2022. El pedido de las Organizaciones fue también aceptado por el Gobierno Nacional.

Entre noviembre de 2022 y abril de 2023, las partes iniciaron la fase de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos, su validación y difusión, fase que concluyó con una última reunión que se llevó a cabo en la PUCE el 12 de abril de 2023. La convocatoria a esta reunión fue una iniciativa de la PUCE que se originó en la necesidad de cumplir con el compromiso que adquirió con las partes involucradas en el proceso de diálogo.²

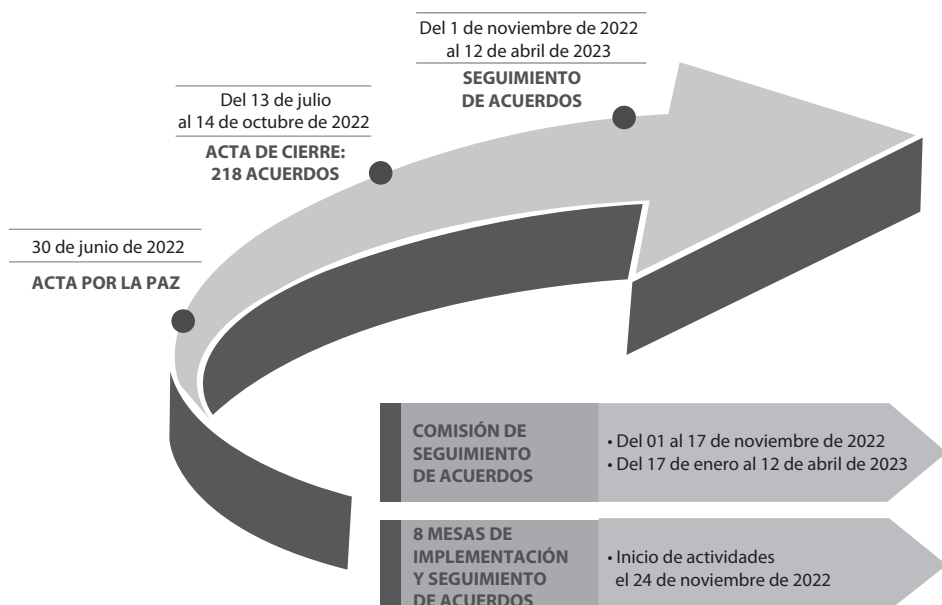
Línea de tiempo del proceso

A continuación, exponemos la cronología de los principales hechos ocurridos en este proceso, partiendo de la suscripción del “Acta por la Paz” el 30 de junio de 2022,

2 *Nota metodológica:* el presente documento hace referencia numérica de los acuerdos, sin profundizar en el contenido de estos.

que inició la fase de negociaciones que se llevaron a cabo entre el 13 de julio y el 14 de octubre de 2022, etapa que finalizó con la suscripción del Acta de Cierre del proceso en la PUCE, que contiene los 218 acuerdos y 82 desacuerdos.

A partir del 1 de noviembre de 2022 y hasta el 12 de abril de 2023, se gestionó el proceso de seguimiento y cumplimiento de los 218 acuerdos, en el que participó exclusivamente la PUCE en las tareas de facilitación y relatoría.



Metodología del seguimiento

Después de la firma de acuerdos y tras cumplirse los 90 días de diálogo y negociaciones entre el Gobierno Nacional y las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales, fue necesario implementar la fase de seguimiento y cumplimiento de estos.

Para la fase de seguimiento, las partes elaboraron la “Metodología para Seguimiento de Acuerdos”, que se suscribió el 14 de octubre de 2022, de manera conjunta con el Acta de Cierre del proceso de diálogo. La metodología tenía por objeto establecer los mecanismos para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos alcanzados, en las 10 mesas temáticas de diálogo. Las partes conformaron la Comisión de Seguimiento que inició sus reuniones en octubre de 2022, conforme lo previsto en la metodología.

Conformación de la Comisión de Seguimiento

Según la metodología aprobada, el Gobierno Nacional y las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales organizaron la Comisión de Seguimiento a los acuerdos, conformada por:

- Cuatro (4) delegados del Ejecutivo.
- Dos (2) delegados de cada una de las Organizaciones de los Pueblos y Nacionalidades y las Organizaciones Sociales (CONAIE, FEINE, FE- NOCIN), debidamente legitimados.
- A partir del 01 de noviembre de 2022, se incorporaron a esta Comisión, los facilitadores y relatores designados por la PUCE.

Convocatorias a la Comisión de Seguimiento

La Comisión de Seguimiento debía reunirse cada dos meses de manera ordinaria, previa convocatoria por parte del Ministerio de Gobierno; podía también reunirse en sesiones extraordinarias.

Sistematización de los acuerdos

Los acuerdos producto de las mesas de diálogo, se sistematizaron en una matriz denominada "Matriz de Seguimiento de Acuerdos", que fue elaborada en consenso por las partes, y que contiene la siguiente información:

- Número de acuerdo
- Mesa de diálogo
- Acción concreta que demanda el cumplimiento del acuerdo
- Medio de verificación
- Plazo en el que debe cumplirse el acuerdo
- Categoría del acuerdo: normativa directa, normativa participativa, trabajo participativo, actividades
- Temporalidad (corto, mediano y largo plazo y permanente)
- Observaciones y alertas

Desarrollo del proceso de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos

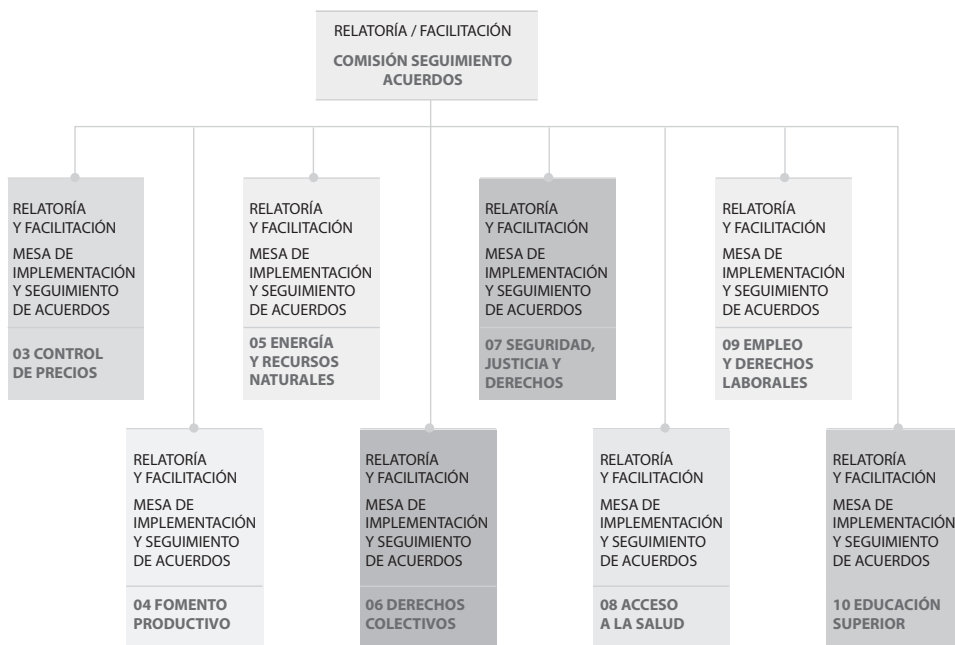
El 25 de octubre de 2022 el Gobierno Nacional a través de su delegado del Ministerio de Gobierno y las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales, representadas por CONAIE, FEINE y FENOCIN, solicitaron

al doctor Fernando Ponce León, S.J., Rector de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la participación formal de la Institución en los roles de relatoría y facilitación de la Comisión de Seguimiento.

Mediante oficio R.383 de 01 de noviembre de 2022, Fernando Ponce León S.J. Rector de la PUCE, informó a las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales y a los representantes del Gobierno Nacional, la aceptación a la petición realizada, para que la PUCE, a través de su Centro de Mediación (CEMASC-PUCE), participe en los roles de facilitación y relatoría de la Comisión de Seguimiento.

Conformación y rol del equipo de facilitación y relatoría en el proceso de seguimiento a los acuerdos

Como consecuencia de la decisión de la PUCE de apoyar en el proceso y de las decisiones tomadas en la Comisión de Seguimiento, se conformó un equipo de facilitación y relatoría a cargo del CEMASC-PUCE, con la siguiente estructura:



a. Facilitación y relatoría de la Comisión de Seguimiento

Para la Comisión de Seguimiento de Acuerdos se designaron dos personas como facilitadores-relatores, quienes cumplieron las siguientes actividades:

- Acompañaron al Gobierno Nacional y las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales en las reuniones de la Comisión de Seguimiento de Acuerdos, para lograr un diálogo efectivo.
- Elaboraron las memorias de las reuniones de esta Comisión.
- Mantuvieron un archivo digital y físico de las reuniones de esta Comisión.
- Organizaron el equipo de la PUCE que intervino en la facilitación y relatoría de las mesas que se encargaron de la implementación y seguimiento de acuerdos.
- Compilaron las memorias del avance de los equipos de facilitación y relatoría de las ocho Mesas de Implementación y Seguimiento de los Acuerdos.

b. Facilitación y relatoría de las Mesas de Implementación y Seguimiento de Acuerdos

Para las Mesas de Implementación y Seguimiento de Acuerdos se designaron a dos personas como facilitadores y relatores, para cada una de ellas, quienes cumplieron las siguientes actividades:

- a. Acompañaron al Gobierno Nacional y las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales en las reuniones de las Mesas de Implementación y Seguimiento de los Acuerdos, para lograr un diálogo efectivo.
- b. Elaboraron las memorias de las reuniones de las Mesas de Implementación y Seguimiento de los Acuerdos, a las que fueron convocados.
- c. Mantuvieron un archivo digital y físico de las reuniones de estas mesas.
- d. Entregaron las memorias de los avances de estas las mesas, al equipo de facilitación de la Comisión de Seguimiento de Acuerdos.

c. Sistematización del proceso

Todos los procesos de la Comisión de Seguimiento, así como de las Mesas de Implementación y Seguimiento de los Acuerdos, se encuentran sistematizados en la matriz denominada “Sistematización de Seguimiento”, que se elaboró partiendo de la originalmente acordada por las partes en la Comisión de Seguimiento. La información adicional incorporada en esta matriz recoge las resoluciones que fueron tomadas por las partes durante el proceso de cumplimiento y seguimiento de los acuerdos y contiene los siguientes datos:

- **Demanda:** resumen de las 10 demandas presentadas.
- **Subtema:** ampliación o delimitación del alcance de las demandas.
- **Número y nombre de la mesa de diálogo:** orden en el que se atendieron las demandas y nombre de cada mesa.

- **Número de acuerdo:** numeración resultante de cada acuerdo, según la matriz consolidada por las partes. Del 1 al 218.
- **Acuerdo según acta de cierre de 14 de octubre de 2022:** resumen del acuerdo que consta en el acta final producto de cada una de las 10 mesas temáticas.
- **Entidad responsable:** determina la entidad del ejecutivo que asume la responsabilidad de viabilizar el cumplimiento de cada acuerdo.
- **Forma de materialización y tipo de acuerdo:** informa el medio que se utilizará para cumplir el acuerdo y si este depende exclusivamente del ejecutivo o también de alguna otra entidad del sector público o si requiere del trabajo conjunto entre las partes.
- **Temporalidad:** determina el plazo en el que debe cumplirse el acuerdo.
- **Reuniones de instalación de la Comisión de Seguimiento de Acuerdos del 1 al 17 de noviembre de 2022:** resumen los acuerdos alcanzados por las partes en las primeras reuniones de esta comisión.
- **Hoja de ruta de las Mesas de Implementación y Seguimiento de Acuerdos:** resoluciones adoptadas en la primera reunión realizada en cada mesa de implementación y seguimiento de acuerdos.
- **Resumen de los temas tratados en las Mesas de Implementación y Seguimiento de Acuerdos:** reuniones posteriores realizadas en cada mesa, la fecha y los temas tratados.
- **Primera reunión bimensual de la Comisión de Seguimiento de Acuerdos. Decisiones generales adoptadas entre el 17 de enero y el 22 de febrero de 2023:** resoluciones adoptadas de carácter general.
- **Primera reunión bimensual de la Comisión de Seguimiento de Acuerdos:** estado de cada uno de los acuerdos entre el 17 de enero al 22 de febrero de 2023.

Primer período de reuniones de la Comisión de Seguimiento de Acuerdos

Con fechas 01, 08, 09, 11, 14, 16 y 17 de noviembre de 2022 el Centro de Mediación de la PUCE, apoyó en la facilitación y relatoría a las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales y al Gobierno Nacional en las reuniones de la Comisión de Seguimiento antes indicadas. Estas reuniones tuvieron por objeto completar la Matriz de Seguimiento de Acuerdos, como punto de partida del proceso de cumplimiento y seguimiento.

En el desarrollo de estas reuniones, y con el fin de viabilizar con mayor agilidad el cumplimiento de los acuerdos, las partes resolvieron conformar las siguientes mesas a las que denominaron de Implementación y Seguimiento de acuerdos:

1. 03 Control de Precios
2. 04 Fomento Productivo
3. 05 Energía y Recursos Naturales
4. 06 Derechos Colectivos
5. 07 Seguridad, Justicia y Derechos
6. 08 Acceso a la Salud
7. 09 Empleo y Derechos Laborales
8. 10 Educación Superior

El alcance de estas mesas fue cumplir con las acciones concretas y los medios de verificación, según la Matriz de Seguimiento de Acuerdos aprobada por las partes, en los acuerdos que requerían del trabajo conjunto de las partes. En la primera reunión debían elaborar la hoja de ruta con el cronograma de trabajo, para cumplir con la labor encomendada.

Las partes acordaron que la conformación de estas mesas debía tener el mismo esquema que el de la Comisión de Seguimiento, de acuerdo con la metodología anteriormente explicada. Las convocatorias a las reuniones de estas mesas debían ser realizadas por el Gobierno Nacional.

Mencionamos, además, que el Gobierno Nacional creó una página electrónica específicamente desarrollada para el proceso de cumplimiento y seguimiento de los acuerdos, cuya dirección es: <https://bit.ly/48jKOWd>

En esa página se encuentran en línea los documentos que el Ejecutivo consideró como elementos de evidencia del cumplimiento de los 218 acuerdos. La Comisión de Seguimiento evaluó parcialmente la información contenida de esta página y existen varias referencias a la misma, originadas tanto en la Comisión de Seguimiento como en las Mesas de Implementación y Seguimiento.

Proceso de las demandas que no requirieron de mesas de cumplimiento y seguimiento³

Para los acuerdos resueltos en las mesas de Focalización de Subsidios a los Combustibles (01) y de Banca Pública y Privada (02), la Comisión de Seguimiento no consideró necesario crear Mesas de Cumplimiento y Seguimiento, tal como consta del acuerdo adoptado el 17 de noviembre de 2022.

3 En el numeral X de este documento, consta el detalle de los acuerdos que fueron conocidos por la Comisión de Seguimiento y el estado de estos.

A continuación, se resumen las demandas y resultados en estas dos mesas:

*a. Focalización de subsidios a los combustibles (mesa 01)*⁴

Demanda 1: Focalización de subsidios

Subtema: Entrar en un proceso de focalización de subsidios

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 4 acuerdos del 1 al 4 (1.1 a 1.7, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 y 4)
- 3 desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Validación por la Comisión de Seguimiento en la reunión de 17 de enero de 2023, según detalle que constan en el numeral X de este documento y en la matriz de Sistematización de Seguimiento.

b. Banca pública y privada (mesa 02)

Demanda 2: moratoria de las deudas en la Banca Pública, privada y cooperativa. Condonación de las deudas de los pequeños y medianos productores del campo. Alto a la privatización del patrimonio nacional [sic].

SUBTEMAS

- Moratoria de deudas por el período mínimo de un año y renegociación con reducción de tasas de interés en el sistema financiero (Bancos Públicos, Privados y cooperativas). Condonación de los créditos del sector productivo y detener acciones desde los organismos crediticios que impliquen el embargo de bienes como casas, terrenos y vehículos por falta de pago [sic].
- Creación de una comisión especial para investigar las denuncias de abusos y cobros indebidos de la banca y las deudas de los hogares en mercados informales de crédito.
- Rechazo a los procesos de privatización del patrimonio nacional.

4 Los acuerdos de la mesa de Focalización de subsidio a los combustibles se contabilizan en la matriz como cuatro.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 6 acuerdos del 5 al 10⁵
No existieron desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Validación Por la Comisión de Seguimiento en reunión de 17 de enero de 2023, según detalle que constan en el numeral X de este documento y en la matriz de Sistematización de Seguimiento.

Desarrollo del proceso en las mesas de cumplimiento y seguimiento de los acuerdos⁶

El 22 de noviembre de 2022 el Gobierno Nacional convocó a las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales, para iniciar el trabajo de las ocho Mesas de Implementación y Seguimiento de los Acuerdos, a partir del 24 de noviembre de 2022, con el fin de que cada una elabore la hoja de ruta para cumplir los acuerdos, conforme a lo resuelto en la Comisión de Seguimiento.

A continuación, se presenta un resumen de las actividades realizadas en cada Mesa de Implementación y Seguimiento de Acuerdos, información que se complementa en la Matriz de Sistematización de Seguimiento.

a. Control de precios (mesa 03)

Demanda 7: Políticas de Control de Precios y a la especulación en el mercado de los productos de primera necesidad que hacen los intermediarios y abuso de precios en los productos industrializados en las cadenas de supermercados. Precios justos en los productos del campo en las 3 regiones del país [sic].

Subtema: Recuperar las capacidades institucionales del estado en el control de prácticas especulativas y de abuso del poder de mercado.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 5 acuerdos del 11 al 15
- 5 desacuerdos

5 El acuerdo número 9, que se refiere a la concesión de créditos hasta \$20.000, también fue tratado en la mesa de Fomento Productivo (04).

6 En el numeral X de este documento, consta el detalle de los acuerdos que fueron conocidos por la Comisión de Seguimiento y el estado de los mismos.

FASE DE CUMPLIMIENTO

Tres reuniones:

- 15 de diciembre de 2022
- 20 de diciembre de 2022
- 23 de diciembre de 2022

b. Fomento productivo (mesa 04)

Demanda 3: subsidio agrícola y no firmas de TLC que destruyen la producción nacional [sic].

SUBTEMA

- Protección de producción agrícola nacional.
- Implementación del subsidio agrícola, e insumos, herramientas y tecnologías para el desarrollo y fortalecimiento de la producción campesina.
- Sector Floricultor: regulación del cobro de regalías por el derecho de patentes de acuerdo con la realidad de los pequeños y medianos productores.
- Resolver el precio de la leche: mientras la Asamblea fijó el precio por litro de la leche en venta directa en \$0,42, el costo de producción sobrepasa los \$0,50 y más del 80 % son pequeños productores.
- Banano: establecer un cupo fijo de exportación bananera que le corresponda a pequeños y medianos productores.
- Establecer nuevas líneas de crédito de 20 y 30 000 dólares a 10 años plazo con el 5 % a pequeños productores de hasta 10 hectáreas [sic].
- Arroz: respeto al precio oficial para pequeños y medianos productores, cuotas de exportación propias.
- Implementación de una política de Estado que garantice una comercialización con rentabilidad para los productores agropecuarios del país.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 19 acuerdos del 16 al 34 (más 1 innumerado)
- 1 desacuerdo

FASE DE SEGUIMIENTO

2 reuniones:

- 22 de diciembre de 2022
- 26 de enero de 2023

c. Energía y recursos naturales (mesa 05)

Demanda 5: no a la ampliación de la frontera extractiva minera/petrolera, auditoría y reparación integral por los impactos socio ambientales. Para la protección de los territorios, fuentes de agua y ecosistemas frágiles. Derogatoria de los Decretos 95 y 151. Consulta previa libre e informada [sic].

SUBTEMAS

- Que el excedente de ingresos por exportaciones de petróleo se utilice para saldar la deuda social.
- Auditoría integral sobre las afectaciones a las fuentes de agua y territorios.
- Derogatoria de los Decretos Ejecutivos 95 (Plan de Acción inmediato para el desarrollo del sector hidrocarburífero) y 151 (Plan de Acción para el sector minero del Ecuador).
- Se declare a los territorios originarios amazónicos como territorio libre de extractivismo.
- Reversión al Estado de todas las concesiones, mineras, petroleras e hidroeléctricas en todas sus fases y la restitución de los territorios ancestrales entregados a las empresas extractivas, así como la compensación y reparación inmediata e integral de los daños y perjuicios ambientales, psicológicos, culturales y económicos ocasionados por esta actividad.
- Consulta previa, libre e informada de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afrodescendientes y Montubias.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 10 acuerdos del 35 al 44⁷
- 8 desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Dos reuniones:

- 24 de noviembre de 2022
- 09 de febrero de 2023

⁷ En esta mesa existen 9 acuerdos numerados y 1 acuerdo enumerado.

d. Derechos colectivos (mesa 06)

Demanda 6: respeto a los 21 Derechos Colectivos: educación intercultural bilingüe, justicia indígena, organización y autodeterminación de pueblos indígenas [sic].

SUBTEMAS

- Autonomía administrativa y financiera para la educación intercultural bilingüe.
- Reintegro a todos los profesionales de la educación despedidos.
- Cumplimiento de los Convenios Internacionales y la Constitución que reconoce el derecho a la autonomía.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 55 acuerdos del 45 al 99
- 3 desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Dos reuniones:

- 24 de noviembre de 2022
- 24 de enero de 2023

e. Seguridad, justicia y derechos (mesa 07)

Demanda 9: seguridad, protección y generación de políticas públicas efectivas para frenar la ola de violencia, sicariato, delincuencia, narcotráfico, secuestro y crimen organizado que mantiene en zozobra al Ecuador[sic].

SUBTEMAS

- Mejoras en el presupuesto de seguridad
- Derecho a la resistencia

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 33 acuerdos del 100 al 132
- 4 desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Dos reuniones:

- 24 de noviembre de 2022
- 30 de enero de 2023

f. Acceso a la salud (mesa 08)

Demanda 8: fortalecimiento de la salud incluyendo la asignación de presupuesto urgente frente al desabastecimiento de los hospitales por falta de medicinas y personal [sic].

SUBTEMAS

- Pago inmediato de las deudas al IESS.
- Reintegro a todos los profesionales de la salud despedidos.
- Dotación de insumos y personal necesarios para abastecer las necesidades urgentes y garantizar el acceso a salud digna y de calidad.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 44 acuerdos del 133 al 176
- 2 desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Dos reuniones:

- 24 de noviembre de 2022
- 17 de enero de 2023

g. Empleo y derechos laborales (mesa 09)⁸

Demanda 4: empleo, derechos laborales, libertad de sindicalización y organización de la clase trabajadora [sic].

8 Esta mesa es la que más avances refleja. Las actividades de esta mesa no fueron validadas por la Comisión de Seguimiento.

SUBTEMAS

- Políticas e inversión pública para frenar la precarización laboral y asegurar el sostenimiento de la economía popular.
- Trabajo digno, sostener e incrementar un salario mínimo en relación a la canasta básica.
- Desistir de más despidos en el Sector Público.
- Derogatoria de la Política anti obrera y antisindical, reglamentando el derecho a la huelga y la organización de la clase trabajadora, tanto en el ámbito público como privado.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 15 acuerdos del 177 al 191
- 56 desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Reuniones:

- 24 de noviembre de 2022; 01, 06, 07, 08, 12, 15, 20, 21, 22 de diciembre de 2022; 05, 09, 11, 12, 13, 19, 20, 26, 30 de enero de 2023; 09, 14, 15, 22, 23 de febrero de 2023

h. Educación superior (mesa 10)

Demanda 10: garantizar el acceso de la juventud a la educación superior y mejoramiento de la infraestructura en escuelas, colegios y universidades [sic].

SUBTEMAS

- Restitución del presupuesto a la universidad ecuatoriana y que se implementen mecanismos de ingreso.
- Derecho al acceso a la educación superior de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador.
- Políticas Públicas que garanticen el acceso a la educación.
- Decreto sobre las deudas de becarios hasta diez mil dólares.

FASE DE NEGOCIACIÓN

- 27 acuerdos del 192 al 218
- 0 desacuerdos

FASE DE CUMPLIMIENTO

Tres reuniones:

- 24 de noviembre de 2022
- 15 de diciembre de 2022
- 20 de diciembre de 2022

Segundo período de reuniones de la comisión de seguimiento de acuerdos

La Comisión de Seguimiento de Acuerdos mantuvo un Segundo período de reuniones que se realizaron el 17, 18, 26 de enero de 2023 y el 22 de febrero de 2023.

El 12 de abril de 2023, la PUCE convocó a las partes por última vez a una reunión en la que se resolvió la imposibilidad de continuar con las labores encomendadas, ya que uno de los participantes se separó formalmente del proceso.

Lo tratado y resuelto en cada una de las reuniones de este Segundo período, se detalla a continuación:

17 de enero de 2023

Las partes acordaron revisar la metodología de seguimiento de los acuerdos a la que se encuentra sujeta esta mesa. Las decisiones que tomaron las partes sobre el cumplimiento de los acuerdos fueron las siguientes:

- Subsidios a los Combustibles, las partes acordaron que, de los 7 acuerdos, 4 están cumplidos y 3 son de cumplimiento a largo plazo.
- Banca Pública, las partes acordaron que, de los 6 acuerdos, 5 se encuentran cumplidos y 1 no cumplido.

Respecto a las Mesas de Implementación y Seguimiento que no se han instalado o que instaladas no han operado, las partes resolvieron:

- Derechos Colectivos: reiniciar conversaciones el 24 de enero de 2023 para concluir con la elaboración de la hoja de ruta.
- Control de Precios: las partes resolvieron reunirse el 26 de enero de 2023.
- Energía y Recursos Naturales: las partes resolvieron reunirse el 25 de enero de 2023
- Seguridad y justicia: las partes resolvieron reunirse el 20 de enero de 2023

18 de enero de 2023

Las partes resolvieron hacer una revisión general de los acuerdos por temas y sobre las mesas instaladas, determinar los avances, nudos críticos, así como el mecanismo para la comunicación del cumplimiento de acuerdos.

Control de precios: las partes resolvieron que esta mesa cuenta con cinco acuerdos de los cuales tres se encuentran cumplidos y dos en proceso de cumplimiento.

Fomento productivo: las partes resolvieron que esta mesa cuenta con 20 acuerdos de los cuales se han cumplido cuatro y 16 están incumplidos. Sobre los acuerdos cumplidos las Organizaciones de los Pueblos y Nacionalidades y Organizaciones Sociales solicitaron la presentación de informes bimensuales. Sobre los demás acuerdos las partes convinieron en que el MDG subirá los informes de avance en la página web de los resultados de las mesas de diálogo. La dirección electrónica consta en el numeral VIII de este documento.

26 de enero de 2023

Las partes resolvieron implementar los siguientes cambios a la metodología para revisar el avance de los acuerdos:

- Valoración de los acuerdos de cumplimiento de mediano, largo plazo y permanentes. Se valoraron los avances realizados en cada acuerdo y las observaciones y alertas constan en la matriz de seguimiento elaborada por las partes.
- Valoración de los acuerdos de corto plazo, para lo que se aplica el esquema de semaforización según la metodología acordada por las partes.
- Las partes acordaron que el porcentaje de cumplimiento de los acuerdos se realizará sobre lo evaluado en los acuerdos de corto plazo.

Fomento productivo: sobre esta mesa las partes acordaron que cuentan con 20 acuerdos; no obstante, en el acta de cierre aparecen 19, ya que uno de los acuerdos (créditos para los agricultores de \$5000,00 a \$20 000,00) está en la mesa de Banca Pública. En la matriz de seguimiento se hacen constar las observaciones y la semaforización de los avances de esta mesa.

Energía y Recursos Naturales: esta mesa cuenta con 10 acuerdos. Se analizaron los acuerdos números 35, 36 y 37 y se acordó que el MDG solicitará al MEM y al MAATE informes sobre concesiones y licencias ambientales hasta la presente fecha.

22 de febrero de 2023

Energía y Recursos Naturales: las Organizaciones de los Pueblos y Nacionalidades y Organizaciones Sociales solicitaron que el gobierno proporcione la siguiente información para poder construir la Hoja de Ruta:

1. Contratos: conocer los contratos de inversión de:
 - Las Naves
 - Wuarints (cordillera del Cóndor)
2. Solicitaron que el gobierno confirme si se han militarizado zonas en 11 sitios estratégicos y pidieron que no se lo haga.
3. Catastro minero: solicitaron que no se entreguen más concesiones nuevas hasta que no se aplique la Ley de Consulta Previa e Informada.

Derechos Colectivos: se inició la revisión desde el acuerdo 59 en adelante. Las Organizaciones de los Pueblos y Nacionalidades y Organizaciones Sociales designaron a los delegados para la comisión técnica prevista en el acuerdo 64.

Para los acuerdos 65 y 77, las partes resolvieron que el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, convocará a una reunión.

Para el acuerdo 68 las partes resolvieron que el delegado del ejecutivo consultará sobre la posibilidad de emitir otro instrumento que refuerce y respete a la guardia indígena.

12 de abril de 2023

Reunión en la Sala del Consejo Superior de la PUCE

Para esta última reunión no se contó con la participación de la CONAIE, se dio lectura a la comunicación enviada por la organización en la que expresó su decisión de retirarse del proceso de diálogo, en la fase de cumplimiento de los acuerdos.

Los asistentes acordaron que la metodología de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos partió del principio y de la necesidad de la comparecencia de las cuatro partes que iniciaron el proceso, por lo que no es posible continuar aplicándola, ya que una de ellas se ha retirado.

Listado de acuerdos conocidos en la comisión de seguimiento

Según consta de las matrices de “Sistematización de Seguimiento” y de “Seguimiento de Acuerdos” consensuadas por las partes, elaborada por la relatoría, se desprende que 21 acuerdos han sido instrumentados y se están implementando con-

forme lo acordado, 18 acuerdos presentan retrasos en el cumplimiento respecto a lo acordado y en 3 acuerdos la entidad responsable del ejecutivo experimenta problemas para su cumplimiento, según se indica a continuación:

Acuerdos instrumentados y en proceso de implementación

NÚMERO Y NOMBRE DE LA MESA DE DIÁLOGO	NÚMERO DE ACUERDO	TEXTO DEL ACUERDO
01 Focalización de subsidios a combustibles	1.1	Ratificar los acuerdos señalados en el Acta de Paz del día 30 de junio de 2022.
	1.2	Mantener el subsidio general bajo los principios constitucionales de solidaridad. El método seleccionado es la exclusión de quienes pueden pagar un precio mayor y la inclusión de quienes carecen de recursos quienes tendrán un precio diferenciado.
	1.3	Prohibir la liberación de precios de los combustibles. Adicionalmente, se respetará para estos fines lo dispuesto en la constitución y la Ley.
	1.6	No modificar el subsidio del gas de uso doméstico.
02 Banca Pública y Privada	5	Reestructuración y refinanciamiento de microcréditos, créditos productivos, PYMES y educativos
	6	Reestructuración de créditos entre \$3.000 a \$10.000 por parte de BANEQUADOR
	8	\$200 millones adicionales para Crédito de las Oportunidades (hasta \$5.000, al 1% de interés y 30 años plazo)
	9	\$100 millones para nueva línea de Crédito Productivo (hasta \$20.000, al 5% de interés y 10 años plazo)
	10	\$120 millones desde CONAFIPS para créditos productivos a personas que no cuentan con garantía con cooperativas
03 Control de Precios	11	Difusión tarifas y subsidios de energía eléctrica
	14	Reforma del AM 0069: se incluye una sanción administrativa a la inobservancia de política de precios
	15	Incremento en un 10% los operativos para frenar el contrabando de productos agrícolas y pecuarios
04 Fomento Productivo	22	Levantamiento de precios referenciales al productor y canales de comercialización
	23	Levantamiento de metodologías para establecer precios locales
	24	Campaña de socialización y aplicación de política de precios

NÚMERO Y NOMBRE DE LA MESA DE DIÁLOGO	NÚMERO DE ACUERDO	TEXTO DEL ACUERDO
	25	Norma técnica por parte del SENADI para revisión e inscripción de contratos de obtenciones vegetales
	28	Becas de formación en Derecho Intelectual para PYMES
	29	Asesorías gratuitas aplicadas para floricultores de PYMES
	30	Proceso de mediación en el sector florícola por medio del SENADI
	34	MAG generará acercamientos con PLANTEC y floricultores para tratar una sentencia de justicia indígena
		Crédito de \$5.000 a \$20.000 al 5% y 30 años plazo (acuerdo contabilizado en la Mesa Banca Pública y Privada)

Acuerdos en los que la entidad responsable presenta retrasos en el cumplimiento respecto a lo acordado

NÚMERO Y NOMBRE DE LA MESA DE DIÁLOGO	NÚMERO DE ACUERDO	TEXTO DEL ACUERDO
03 Control de Precios	12	Actualización de la Tarifa Social de telefonía móvil e internet fijo
	13	Acercamientos entre distribuidores y comunidades para mejorar el precio de transporte del GLP
04 Fomento Productivo	16	Estudio sobre transiciones agroecológicas por medio de una línea de investigación con el INIAP
	17	Formación y fortalecimiento de conocimientos agro- ecológicos por medio de un proyecto de inversión
	18	Implementación de Bio-fábricas de fertilizantes nitrógenos por medio de MAG
	19	Creación de nuevos bancos y casas de semillas por medio del INIAP
	20	Construcción y ejecución del Programa Nacional para Agricultura Familiar Campesina
04 Fomento Productivo	21	Se promoverá la creación del Plan Nacional de viabilidad rural. El MAG entregará información de viabilidad rural
	27	Talleres de propiedad intelectual para PYMES por parte del SENADI

NÚMERO Y NOMBRE DE LA MESA DE DIÁLOGO	NÚMERO DEACUERDO	TEXTO DEL ACUERDO
06 Derechos Colectivos	59	Capacitación en materia de derechos colectivos y pluri- nacionalidad del estado para servidores públicos
	60	Decreto con pronunciamiento público sobre respeto, garantía y promoción de derechos colectivos
	61	Mesa técnica para proyecto de Ley de Consulta Pre Legislativa con la misma metodología de estas mesas
	62	Incluir en el DE el respeto al Ayllu Llacta (comunidades, pueblos y nacionalidades), en todas sus dimensiones.
	63	DE en 30 días para la no emisión de actos normativos o administrativos que afecten derechos colectivos
	64	Crear una comisión técnica para revisión de actos administrativos que hayan afectado derechos colectivos
	66	Emisión de DE para no exigir personería jurídica a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades
	70	Actualización del instructivo de relacionamiento entre la PN y los pueblos y nacionalidades
	77	Plan de fortalecimiento del CNIPN

Acuerdos en los que la entidad responsable experimenta problemas para su cumplimiento

NÚMERO Y NOMBRE DE LA MESA DE DIÁLOGO	NÚMERO DE ACUERDO	TEXTO DELACUERDO
02 Banca Pública y Privada	7	Condonación de créditos de hasta \$3.000 y de hasta \$10.000 para crédito productivo y microcrédito
06 Derechos Colectivos	65	Registro de organizaciones comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades manejado por el CNIPN
	67	Política comunicacional sobre derechos colectivos por medio de un plan de comunicación en 30 días

Conclusiones

1. Se desprende de la matriz de “Sistematización de Seguimiento” que, de los 218 acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo, 21 acuerdos han sido instrumentados y se están implementando conforme lo acordado; 18 acuerdos presentan retrasos en el cumplimiento respecto a lo acordado y en tres acuerdos la entidad

responsable del ejecutivo, experimenta problemas para su cumplimiento, según resolvieron las partes en la Comisión de Seguimiento, todo lo que además se desprende de las matrices como quedó explicado en el numeral anterior.

2. Respecto a los 176 acuerdos restantes que no fueron tratados en la Comisión de Seguimiento, se evidencia que todas las Mesas de Cumplimiento y Seguimiento iniciaron con el análisis de los temas que a cada una le correspondía, según se desprende de la matriz de Sistematización de Seguimiento que se adjunta.
3. Las actividades de la Comisión de Seguimiento concluyeron, ya que una de las partes se retiró formalmente del proceso.
4. El Gobierno Nacional proporcionó información sobre el cumplimiento de los acuerdos que se encuentra a disposición del público en la página electrónica (<https://bit.ly/48jKOWd>), información que no fue totalmente validada por las partes en la Comisión de Seguimiento.
5. Es posible continuar con el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos, si se cuenta con el consentimiento de los cuatro involucrados.

Del dicho al hecho. Presente y futuro de los derechos indígenas en el Ecuador

Pablo Ortiz-T.*

Universidad Politécnica Salesiana

portiz@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-5063-4560>

Introducción

El presente texto sintetiza un informe más amplio denominado “*Estudio de situación de las políticas públicas en torno a derechos colectivos de los pueblos indígenas y nacionalidades del Ecuador (brechas, actores involucrados, casusas y efectos)*” (Ortiz-T., 2023), cuya realización se ejecutó a mediados del 2023, en el marco del acuerdo vigente entre la Universidad Politécnica Salesiana y el Programa “Diálogo para la Paz” de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ) en Ecuador. El objetivo central del trabajo giró en torno a levantar información primaria, sobre la base de las experiencias y percepciones de las principales organizaciones indígenas del país, en torno al estado de situación de los derechos colectivos que están reconocidos en la Constitución y demás instrumentos del marco jurídico del país.

Hay que subrayar que dichos derechos colectivos son el resultado de un largo y conflictivo proceso de reconocimiento, que en su último tramo remite a junio de 1990, cuando el Primer Levantamiento Indígena, liderado por la CONAIE hizo públicas las demandas como el derecho a la tierra, la culminación de la reforma agraria y la educación intercultural bilingüe. Y también -de manera inédita- la propuesta de reconocer a Ecuador como un Estado plurinacional y a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, basados en la autodeterminación, la autogestión territorial y el respeto a su cosmovisión y lenguas. Durante las últimas tres décadas, las

* PhD. Sociólogo. Profesor-investigador y coordinador del Grupo de Investigación Estado y Desarrollo GIEDE de la UPS. Investigador asociado del International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) con sede en Copenhague

demandas indígenas han sido parcialmente atendidas en esos campos. Sin embargo, el Estado ha tenido un comportamiento oscilatorio dependiendo de la confrontación política y sus resultados, que en el período en cuestión ha tenido un sello marcadamente neoliberal, a pesar del “interregno” nacionalista-popular entre 2007 al 2017 que aprobó la actual Constitución. Independientemente de aquello, los pueblos indígenas y sus territorios han enfrentado los embates de la acción estatal, marcada además por su demanda de rentas, provenientes principalmente de la renta extractiva de recursos del subsuelo. Presencia recurrente de concesiones y proyectos petroleros y mineros, monocultivos ligados a la agroindustria, han desatado con frecuencia distinto tipo de conflictos entre esas empresas, el Estado y las comunidades locales. En ese marco, las organizaciones indígenas han experimentado obstáculos y un escenario adverso, que incluye fraccionamientos y alianzas temporales con distintos gobiernos, a veces erosionando su unidad y autonomía debido al prebendalismo y clientelismo. En ese marco, el trabajo se concentra en el período 2017-2023 y se plantea como interrogante central: ¿cómo han impactado las políticas neoliberales del Estado en la relación a los pueblos indígenas y la vigencia de sus derechos colectivos?

Para responder a esa interrogante desarrolla una estrategia metodológica, detallada en el siguiente apartado, que permite, por un lado, colocar elementos básicos del contexto histórico de la lucha de los pueblos indígenas por lograr el reconocimiento de su condición de sujetos sociales y políticos con plenos derechos dentro del país, y de manera específica, por otro lado, indagar algunos aspectos que han marcado el devenir del Estado y sus políticas en la coyuntura reciente del último sexenio.

A partir de la aplicación de una encuesta, cuyo cuestionario se basa en el “Indigenous Navigator” que es una base de datos utilizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y elaborado por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), el trabajo trata de establecer los principales aspectos que marcan el estado de situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el país, cuya síntesis se muestra en el presente texto.

Metodología

Metodológicamente, el trabajo se desarrolló en tres momentos clave: primero, se indagaron fuentes secundarias y primarias de archivos varios (biblioteca, web site de organizaciones e instituciones públicas, ONGs, etc. e informes técnicos, reportes oficiales, artículos académicos sobre distintos tópicos referidos al período de análisis). Adicional se elaboró un cuestionario base de 100 preguntas en torno a derechos de pueblos indígenas, en concordancia con el “Indigenous Navigator” que es una base de datos global gestionada desde IWGIA y auspiciada por el Alto Comisionado de DDHH

de Naciones Unidas; segundo, se organizó una lista de organizaciones indígenas del país a nivel nacional y regional, con quienes se acordó visitas de campo, aplicación de la Encuesta a un total de 44 organizaciones de base y dos talleres con grupos focales en la Sierra, Costa y Amazonía, contando con la participación de dirigentes de organizaciones de base indígenas, varones y mujeres; Y un tercer momento consistió en el procesamiento, análisis e interpretación de la información recabada y la redacción del informe de investigación respectivo. Todo el trabajo se ejecutó entre Julio-Septiembre de 2023.

El enfoque metodológico fue cualitativo, utilizando técnicas de diagnóstico participativo; complementario a la Encuesta señalada, se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas a informantes clave, especialmente a los dirigentes principales de las organizaciones indígenas más representativas. El cuestionario central de la Encuesta abordó tres campos de derechos colectivos: autodeterminación, autonomía y participación; derechos económicos y sociales, incluyendo educación, salud y hábitat; y derechos a la identidad cultural y no discriminación.

La negación como sujetos: pueblos indígenas y herencia colonial

La herencia colonial marcó los albores de la República. La formación social ecuatoriana ha sido altamente excluyente para los pueblos indígenas y la mayoría de la población rural, sometida al régimen de hacienda bajo el dominio de una clase oligárquica terrateniente. La lucha de los pueblos y comunidades indígenas para recuperar su condición de sujetos históricos y ciudadanos desde entonces ha sido lenta y conflictiva (Ibarra, 2018).

Después de la manumisión de los esclavos en 1851, el sistema de hacienda evitó las reformas liberales, manteniendo su poder a través del control del huasipungo y de fondos de socorros y suplidos. Según Andrés Guerrero, estos fondos actuaban como mediadores en la reproducción de la unidad doméstica. La relación hacendataria, como relación de poder, combinaba formas consensuales con el ejercicio de la violencia directa, como se aprecia en las rebeliones indígenas de la Sierra Central en el cuarto del siglo XIX (Guerrero, 1991).

Al final de dicho siglo, la Revolución Liberal (1895-1950) proclamó libertad e igualdad, pero en la práctica reprodujo la exclusión y el temor hacia los indígenas. Las reformas liberales no mejoraron significativamente las condiciones de vida de los indígenas, perpetuando profundas desigualdades y relaciones de poder opresivas (Prieto, 2004; Baud & Becker, 2007).

En un contexto de crisis económica global y sus impactos en el país, emergieron sectores como el obrero y hasta revueltas como la protagonizada por los militares julianos en 1925. A finales de los años 20; emergió como una ideología desde las clases

medias mestizas y algunos terratenientes humanitarios, reivindicando al indio como sustento de la nacionalidad. Este indigenismo se manifestaba en la apreciación de ciertos rasgos físicos, vestimenta, lengua y cultura material indígena (Paz y Miño C., 1988; Ycaza, 1991; Coronel, 2011).

La larga marcha por el reconocimiento de los derechos indígenas

Las influencias de las revoluciones Mexicana (1910) y Bolchevique (1917), junto con los efectos devastadores de la crisis global de los años 30, provocaron un proceso de organización indígena en medio de desplazamientos, migración y deterioro de las condiciones de vida. Surgieron organizaciones como el sindicato “El Inca” en Pesillo y Tierra Libre de Muyurcu en Cayambe (1927), integradas por huasipungueros, arrimados y yanaperos, que demandaban el cese de los abusos y maltratos en las haciendas (Clark & Becker, 2007; Albornoz Peralta, 1976).

En 1937 se aprobó la Ley de Comunas, que planteó una protección de la organización comunal, integrándola al ordenamiento jurídico administrativo del Estado, sin pretender desarticular ni someter a los indígenas, sino asimilarlos al proyecto criollo de Estado-nación. Esto permitió la formación de sindicatos agrícolas y cooperativas, impulsando la denuncia de las condiciones de explotación y miseria de los indígenas, apoyada por el indigenismo en la literatura [Icaza, Gil Gilbert, Aguilera Malta] y la pintura [Diógenes Paredes, Guayasamín, Kingman]

Figuras como Jesús Gualavisí, Dolores Cacuango y Ambrosio Lasso lideraron la lucha por la supresión del trabajo servil, mejores condiciones laborales, el derecho a la tierra y el acceso a la educación para los indígenas. En 1944 surgió la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), articulada al Partido Comunista del Ecuador (PCE), que reivindicó por primera vez la condición de naciones y culturas distintas (Becker, 2007).

A mediados del siglo XX, en medio de conflictos por la tierra y demandas de reforma agraria, la FEI enfrentó la fragmentación, influenciada por la Iglesia Católica y nuevas organizaciones como la Federación de Trabajadores Agropecuarios (FETAP) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC). Los cambios en el catolicismo y la emergencia de una teología de la liberación, con figuras como Monseñor Leonidas Proaño, generaron un trabajo más ligado a las demandas estructurales y de derechos para los indígenas (Becker, 1998; Guerrero, 1993; Illicachi Guzmán, 2006; Levine, 1986; Nebel & Dussel, 1986).

A través de programas de alfabetización en Kichwa y nuevas organizaciones, surgieron liderazgos que crearon ECUARUNARI, uniéndose a FENOC en la lucha por la reforma agraria. Sin embargo, el Estado y grupos de poder terrateniente impulsaron programas desarrollistas para neutralizar las demandas radicales, cooptando los

procesos organizativos hacia un proyecto de desarrollo capitalista agrario (Velasco Abad, 1983; Guerrero, 1983).

A pesar de estos desafíos, la lucha indígena en Ecuador ha trascendido una visión sindical, buscando el reconocimiento como naciones y pueblos distintos.

En la Amazonía ecuatoriana, los pueblos ancestrales han protagonizado un proceso organizativo para defender sus territorios frente a la ofensiva estatal, especialmente a través de la “Ley de Colonización y Tierras Baldías” y programas como los del Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA), PREDESUR y el IERAC.

En Napo y Morona Santiago, la Iglesia impulsó la creación de cooperativas indígenas como Rukullakta (1961) y organizaciones como la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) en 1964, apoyadas por programas de escuelas bilingües dirigidos por misioneros salesianos. Más tarde, surgieron federaciones como FOIN (1976) y FECIP-OPIP (1977), que junto a la FICSH y otras organizaciones menores formaron la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) en 1980, presidida por Luis Vargas Canelo de la nacionalidad Achuar (Viteri Gualinga, 1983).

Estas organizaciones, a diferencia de las andinas, demandaban la legalización de sus territorios ancestrales, el reconocimiento de sus formas de gobierno autónomo, la suspensión de programas de colonización y el rechazo a la presencia del Instituto Lingüístico de Verano (ILV). A inicios de los años 80, CONFENIAE y Ecuarunari impulsaron la creación del Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), que en 1986 se transformó en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), presidida por Miguel Tankamash de la nacionalidad Shuar.

Derechos colectivos y plurinacionalidad: ejes de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos

En 1989, Ecuador suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reemplazando al antiguo Convenio 107. Este convenio reconocía los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a mantener y desarrollar sus identidades, culturas, lenguas y formas de vida; el derecho a la tierra y los recursos naturales; y la consulta previa, libre e informada sobre medidas que pudieran afectarles (OIT, 2008; Mackay, 2002).

En junio de 1990, la CONAIE lideró el primer Levantamiento Nacional, demandando la legalización de sus territorios ancestrales, la continuación de la reforma agraria, el reconocimiento de Ecuador como un Estado plurinacional y la incorporación de los derechos colectivos del Convenio 169 de la OIT. También se exigió la promoción

de la educación bilingüe y la protección de sus lenguas y culturas, así como mejoras en salud, educación y condiciones de vida (Altmann P., 2013).

Las respuestas estatales fueron lentas y parciales. En 1992, la Marcha “*Allpamanda, Causaimanda, Jatarishum*” (Por la Tierra, por la Vida, ¡Levantémonos!), protagonizada por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), permitió la legalización parcial de los territorios ancestrales Kichwa, Shiwiar, Achuar, Sapara y Andwa en esa provincia (Ortiz-T, 2021; Bretón Solo de Zaldívar, & Narváez, 2016; Van Cott, 2010).

Sin embargo, en lugar de reconocer a Ecuador como un Estado plurinacional, el Estado respondió desde el multiculturalismo neoliberal, a través de la implementación del Programa de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Prodepine), apoyado por el Banco Mundial, que promovía conceptos como “etnodesarrollo” o “desarrollo con identidad”. Este programa intentó convertir a las organizaciones indígenas en sujetos de la modernización capitalista, privilegiando proyectos de producción hacia el mercado, con primacía de los derechos individuales por sobre los colectivos e incluyendo la mercantilización de la naturaleza a través de la compra-venta de servicios ambientales (Bretón V., 2007; World Bank, 2003).

Gráfico 1

Derechos Colectivos Constitución de la República (2008)

Derecho a la autodeterminación, autonomía y participación	Derechos a las tierras y al territorio	Derechos sociales de educación, salud y hábitat	Derechos económicos	Derechos de identidad Cultural y no discriminación
• Políticas públicas de inclusión • Ejercicio de autoridades propias • Justicia indígena/ derecho consuetudinario • Participación en espacios de decisión y formulación de políticas públicas, planes y programas • Art 57. Numerales: 4, 5, 6, 7, 9, 10, 15, 16, 17, 20	• Acceso equitativo de la tierra y control de territorios ancestrales • Garantías autogestión comunitaria de territorios • Fortalecimiento conocimientos ancestrales sobre manejo de biodiversidad, agua y derechos naturaleza • Art 57. Numerales: 8, 7, 11, 12, 13, 20, 21	• Acceso universal, permanencia en sistema educativo intercultural y bilingüe • Autonomía sistema de educación intercultural bilingüe • Fortalecer sistemas de salud intercultural • Promover acciones afirmativas para garantizar derechos al hábitat y vivienda digna • Art 57. Numerales: 14, 12	• Fortalecimiento de sistemas de economía propia (familiar y comunitaria) • Inserción digna en mercado laboral y garantía de ocupaciones tradicionales • Art 57. Numerales: 4, 6, 8, 18	• Recuperación de saberes ancestrales y patrimonio tangible e intangible • Derecho a la comunicación en lenguas propias • Art 57. Numerales: 1, 2, 3, 12, 13, 18, 19, 21

Nota. Constitución de la República del Ecuador (2012), Quito, CEP
Elaboración: UPS-GIEDE

En 1998, el legislativo ecuatoriano ratificó el Convenio 169 de la OIT y aprobó una nueva Constitución en medio de políticas neoliberales. Una década después, con la nueva Constitución de 2008, (Cf. Gráfico 1) Ecuador fue reconocido como un

Estado plurinacional e intercultural, garantizando derechos colectivos específicos para los pueblos indígenas, incluyendo la autodeterminación, autonomía y participación, alineados con los principios y artículos establecidos en convenios internacionales (Gregor Barié, 2014; Narváez Quiñónez, 2024; Ávila Santamaría, 2020; Zamosc, 2007).

La Asamblea Constituyente de 2007-2008 marcó un hito en la relación Estado-pueblos indígenas con la promulgación de la Constitución de 2008. Sin embargo, las políticas específicas para los pueblos indígenas no se materializaron completamente.

La nueva Constitución, en línea con el Constitucionalismo plurinacional latinoamericano, modificó la estructura del Estado, consolidó el poder Ejecutivo y promovió una economía más nacionalista y social (Narváez Quiñónez, 2024). Aprobada en referéndum en 2008, fue criticada por sectores de derecha que la tildaron de “estatista”, “autoritaria”, “confiscadora” y “chavista” (Kitzberger, 2012; Conaghan, 2015).

Entre 2007 y 2016, según la CEPAL y otros organismos de Naciones Unidas, Ecuador redujo significativamente la brecha entre ricos y pobres y experimentó crecimiento económico, disminuyendo la pobreza del 37.6 % al 22.5 %, y el coeficiente de desigualdad de Gini de 0.54 a 0.47, con una inversión social de más de 60 mil millones de dólares (UNDP, 2016; Ubasart-González, 2022; Amarante, 2016; CEPAL, 2018).

No obstante, la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar y un terremoto en la costa en 2016 afectaron severamente las finanzas públicas y la economía, con impactos sociales negativos (Ubasart-González, 2022; Amarante, 2016; CEPAL, 2018).

En cuanto a los derechos indígenas, persistieron conflictos con el gobierno por la falta de consulta previa sobre leyes relacionadas con tierras y agua, debido a la insistencia estatal en proyectos extractivos en territorios indígenas. Algunas protestas indígenas, especialmente en el sur y sureste del país, fueron reprimidas violentamente por militares y policías, vulnerando derechos humanos básicos y criminalizando la resistencia, incluyendo la persecución judicial a varios dirigentes indígenas (Raftopoulos, 2017; Ortiz-T., 2018).

El entorno reciente: capitalismo de shock, pandemia y neoliberalismo radical

Tras concluir el mandato presidencial de Rafael Correa, las elecciones de 2017 llevaron a Lenin Moreno a la Presidencia de Ecuador. Aunque respaldado por el movimiento oficialista Alianza País (AP), Moreno pronto rompió con la línea de gobierno de AP, aliándose con grupos opositores a Correa, incluyendo empresarios, partidos de derecha, medios de comunicación y el gobierno de EE. UU (Hurtado, 2017; Polga-Hecimovich, 2021).

Esta nueva coalición adoptó un enfoque neoliberal agresivo, evidente en el referéndum de 2018 que buscaba suspender la reelección indefinida y reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS (Castro, 2020).

El gobierno de Moreno intensificó su política neoliberal en tres áreas principales:

- a. Estímulos a grandes capitales: Se implementaron políticas como la Ley de “Fomento Productivo” y reformas laborales para favorecer a empresarios. Se perdonaron multas a grupos empresariales y se otorgaron incentivos tributarios (Guamán, 2022).
- b. Apertura a inversión transnacional: Se promovió la explotación minera y petrolera en territorios indígenas amazónicos, beneficiando a empresas extranjeras (Leifsen, 2020).
- c. Alineación con EE. UU: Se entregó a Julian Assange, se rompió relaciones con Venezuela y se cooperó militarmente con EE. UU. (Lapeña Sanz & Czubala Ostapiuk, 2018).

El acuerdo con el FMI en 2019, criticado como innecesario y político, reflejó políticas del “Consenso de Washington” de los 90, reduciendo el Estado y privatizando empresas públicas; El gobierno aplicó un “plan de austeridad”, recortando empleos públicos y presupuestos de educación y salud. La pobreza aumentó y la desigualdad se profundizó; La política extractiva favoreció a empresas transnacionales, causando conflictos con comunidades locales y daños ambientales (Chiasson-LeBel, 2019; Banco Central del Ecuador, 2022; Acosta, Cajas Guijarro, Hurtado Caidedo, & Sacher Freslon, 2020; Weisbrot, 2019).

La pandemia de COVID-19 exacerbó la crisis, evidenciando la fragilidad del sistema público de salud. Ecuador experimentó un alto número de muertes, atribuidas a la falta de respuesta del sistema de salud y a las nuevas cepas del virus (Quevedo, Sánchez, & Maya, 2021; Simancas-Racines & Hidalgo, 2021). El gobierno de Moreno aplicó “la doctrina del shock”, utilizando los estragos de la pandemia para desorientar y manipular a la sociedad, y facilitar la imposición del paquete de ajuste neoliberal acordado con el FMI (Klein, 2007). A ese hecho se suma el total alineamiento con el gobierno de EE.UU. luego de permitir el ingreso de la policía a la Embajada de Ecuador en Londres para la captura del periodista australiano Julian Assange y romper relaciones con Venezuela. En otras palabras, el giro neoliberal afectó derechos laborales y ambientales, y las relaciones internacionales del país (Poynting, 2019).

Las políticas de Moreno además posibilitaron no solo la consolidación de una amplia coalición de derecha (especialmente en torno a derrotar en las elecciones presidenciales a la Revolución Ciudadana), sino que facilitaron el ascenso del banquero Guillermo Lasso a la presidencia en 2021, con promesas de políticas pro-mercado y

austeridad, a pesar de que el país enfrentaba una profunda crisis económica agravada por la pandemia y la caída de los precios del petróleo (Lasso Mendoza & Borrero, 2021).

Lasso estuvo al frente del gobierno hasta mediados de 2023, y durante su mandato el país tuvo un bajo y hasta nulo crecimiento económico y altos niveles de desempleo. La pobreza, tanto general como extrema, se mantuvo estancada o aumentó, exacerbando la desigualdad (Meléndez, 2023).

En ese marco, la migración se intensificó como estrategia de supervivencia debido a la crisis económica, la pobreza, el desempleo y la inseguridad. La violencia directa, exacerbada en los últimos años, amenazó la estabilidad social, vinculada a la debilidad estatal y factores como la desigualdad social y la discriminación étnica. La pérdida de legitimidad del Estado para controlar la violencia llevó además a intensificar el aumento de la delincuencia común y en especial de Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) ligados a redes criminales transnacionales y narcotráfico.

Adicionalmente durante su mandato, el gobierno de Lasso se vio afectado por escándalos de corrupción, algunos ligados a tráfico de influencia, evasión de impuesto y vínculos con redes de narcotráfico, entre otros, todo lo cual minó la credibilidad del régimen y derivó en una crisis de gobernabilidad, de ruptura de alianzas y radicalización de la oposición política, que en la Asamblea Nacional decidió llevar a Lasso a un juicio político para su destitución. Éste nunca atendió dicha citación y en su lugar decidió disolver el legislativo (aplicando la llamada “muerte cruzada”) y convocar a elecciones anticipadas.

La crisis política y económica reflejaba una polarización social amplia, con élites oligárquicas y grupos de derecha empeñados en mantener el control político y la agenda neoliberal. Enfrentaban protestas sociales por el deterioro de las condiciones, aumento del desempleo y violencia. Desde 2018, el Estado redujo significativamente el presupuesto para educación y salud. En 2022, el presupuesto fue de USD 768,8 millones y en 2023 menos de USD 300 millones, una reducción del 80 % respecto a 2021. (Sánchez & Granados, 2023).

Durante el gobierno de Lasso, la pobreza mostró variaciones significativas en diferentes regiones, con Esmeraldas y Bolívar destacando por altos niveles de pobreza, que impactaron con mayor fuerza en los pueblos y nacionalidades indígenas (Cf. Tabla 1), como lo muestran los datos de INEC-ENEMDU (2023). El deterioro de las condiciones de vida provocó una nueva ola migratoria; entre 2021 y 2023, cerca de 200 mil personas abandonaron el país, principalmente hacia Estados Unidos a través de Centroamérica y México, transitando por las peligrosas selvas del Darién. El número de ecuatorianos migrantes mensuales supera los 30 mil, según autoridades colombianas y panameñas, superando a venezolanos y haitianos (Ramírez, 2023).

Tabla 1*Indicadores de pobreza por autoidentificación étnica*

Indicador	Indígenas		Afroecuatoriano		Montubio		Mestizo		Blanco	
	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021
Pobreza por ingresos	53,6	52,7	30,8	37,7	31,8	38,3	17,0	24,6	14,0	16,9
Pobreza extrema por ingresos	28,3	29,0	13,9	16,8	8,7	10,8	4,8	7,5	4,8	7,1
Tasa de pobreza multidimensional	73,5	73,9	42,8	46,5	64,3	63,7	29,4	34,1	24,6	23,3
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	59,3	52,3	37,5	39,8	62,8	61,0	25,6	26,0	22,0	22,5

Nota: INEC-ENEMDU, 2023.

Elaboración: GIEDE-UPS, 2024.

La crisis de seguridad durante 2022-2023 resultó en un alto número de asesinatos y feminicidios. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO) “Ecuador ha experimentado un aumento del 574.30 % en el número de homicidios intencionales desde el 2019. Al final del 2023, el país reporta 8004 muertes violentas, alcanzando una tasa de 47.25 homicidios por cada 100 mil habitantes” (OECO, 2023, pág. 10). La violencia se extendió desde cárceles a zonas públicas, mayormente con armas de fuego. Esto llevó al gobierno a decretar 11 estados de excepción durante su mandato y desplegar fuerzas militares y policiales en varias ciudades. “Hemos superado el número histórico de decretos de estados de excepción por temas de seguridad en los últimos 40 años; [Lasso] es el presidente que más decretos ha emitido y no tienen un resultado efectivo”, expresó Marcelo Espinel, de la Fundación ‘Ciudadanía y Desarrollo’ (Universo, 2023). Redes de narcotráfico transnacional penetraron estructuras del Estado, incluyendo fuerzas del orden y el sistema judicial.

Jorge Paladines señala que la violencia en las calles se origina en gran medida en el entorno carcelario y se exacerba debido a la debilidad del Estado en inteligencia y control territorial. La violencia se vincula a factores estructurales como la alta desigualdad social, asimetría territorial y discriminación hacia pueblos montubio, afroecuatoriano e indígenas, además de la ausencia del Estado en zonas periféricas (Paladines, 2023).

A pesar de las dificultades, el gobierno de Lasso mantuvo una fuerte reserva monetaria y aumentó los bonos sociales, aunque la pobreza aumentó. Los bancos privados aumentaron sus ganancias. El retorno del neoliberalismo durante los gobiernos

de Moreno y Lasso reflejaba la pérdida del monopolio estatal de la violencia, lo que lleva a la fragmentación del orden social y a la inestabilidad política (Tilly, 1985).

Movilizaciones indígenas, resistencias y rupturas (2019-2023)

En diciembre de 2018, el gobierno de Lenín Moreno había eliminado los subsidios a varios combustibles, lo que desató una ola de protestas sindicales, campesinas e indígenas en diversas ciudades del país. Una de las manifestaciones más notables fue el cierre de la carretera Panamericana en enero de 2019, liderado por el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) (Ortiz-T. P., 2020).

Durante el primer trimestre de 2019, hubo fuertes protestas, especialmente en Quito, en respuesta a los despidos masivos en el sector público, el aumento del desempleo, las privatizaciones y el incremento de los precios de los combustibles. A pesar de que la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y su brazo político, el Movimiento Plurinacional Pachakutik, mantuvieron inicialmente su alianza con el gobierno, el incumplimiento de las promesas erosionó la confianza en Moreno. Entre los incumplimientos destacaron la demora en la reapertura de las escuelas bilingües en el sector rural y la postergación de la amnistía para varios dirigentes sociales enjuiciados durante el gobierno de Correa (Ortiz-T. P., 2020; Chávez, 2020).

En agosto de 2019, la CONAIE anunció la ruptura del diálogo con el gobierno y convocó a la unidad nacional de organizaciones sociales para rechazar las políticas económicas impuestas por el FMI y defender sus territorios de proyectos extractivos (Sierra & Delgado, 2020; Iza & Tapia, 2020; Churuchumbi & Pilataxi, 2020).

El 1 de octubre, Moreno anunció nuevas medidas económicas y reformas legales, incluyendo la eliminación de subsidios a los combustibles. Esto desencadenó una coalición de organizaciones que se unieron a las protestas, incluyendo la CONAIE, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y otros grupos. Las protestas se extendieron por todo el país y se llevaron a cabo movilizaciones en ciudades como Quito. A pesar de la represión policial y militar, las manifestaciones se mantuvieron pacíficas. Las principales demandas giraban en torno a la derogatoria del Decreto 883, que sancionaba la eliminación de subsidios y el alza de los combustibles, y algunos sectores exigían la renuncia de Moreno (Ramírez F., 2020; Ortiz Crespo, 2020; Guamán, 2020).

La movilización indígena fue particularmente fuerte, liderada por organizaciones de base en la Sierra Central y Norte. Se tomaron carreteras, plazas y mercados, y miles de indígenas se movilizaron a Quito, donde se hospedaron en recintos universitarios (Ortiz-T. P., 2020; Churuchumbi & Pilataxi, 2020). La fuerza y unidad del movimiento indígena y popular, junto con el apoyo generalizado de la población, llevaron al gobierno a entablar un diálogo político directo y finalmente derogar el Decreto 883.

A pesar del carácter pacífico de las movilizaciones, hubo una respuesta violenta por parte de las fuerzas de seguridad, con decenas de muertos, heridos, mutilados y detenciones ilegales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) documentó violaciones a los derechos humanos durante las protestas, incluyendo ataques a la prensa y el uso excesivo de la fuerza (CIDH, 2020; Comisión de la Verdad para la Verdad y la Justicia, 2021; Colectivo de Geografía Crítica, 2019).

Las protestas de octubre en Ecuador representaron un período de agitación social significativo, marcado por la resistencia popular contra políticas económicas neoliberales impopulares y una respuesta gubernamental altamente represiva (Iza & Tapia, 2020). Tras el fin del gobierno de Moreno y las elecciones presidenciales, los pueblos indígenas, en su mayoría, respaldaron a los candidatos del Movimiento Plurinacional Pachakutik. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de divisiones internas, como la controversia en torno a la nominación de Yaku Pérez como candidato (Bretón, Gascón, & del Mármol, 2023).

Durante la campaña presidencial, Pérez, un abogado mestizo del sur del país, ganó apoyo por su discurso anti-correísta y activismo en defensa del agua, atrayendo a sectores juveniles urbanos en la Sierra. Aunque no llegó a la segunda vuelta, hubo acusaciones de fraude. El balotaje se disputó entre Andrés Arauz del Movimiento Revolución Ciudadana y Guillermo Lasso. Pachakutik promovió la campaña por el “voto nulo ideológico”, aunque con notables divisiones internas (Analytica, Oxford, 2022).

A pesar de estas divisiones, el Movimiento Pachakutik logró un éxito electoral significativo, obteniendo 27 escaños en la Asamblea Nacional. Guillermo Lasso ganó la Presidencia, pero su movimiento CREO tuvo un respaldo parlamentario limitado.

La relación entre el nuevo gobierno y el movimiento indígena fue ambigua. En el ámbito parlamentario, se formaron alianzas entre el gobierno y Pachakutik, con el canje de cuotas de poder a cambio de apoyo a los proyectos de ley del Ejecutivo. En el ámbito socio-territorial, la CONAIE y sus organizaciones de base continuaron expresando su desacuerdo con las políticas de ajuste del gobierno, provocando protestas y movilizaciones sociales, especialmente en sectores campesinos e indígenas, reflejando así el reinicio de las tensiones entre el gobierno y los sectores populares y rurales (Lalander & Lembke, 2020).

Otros eventos como el juicio político y destitución del Defensor del Pueblo, Freddy Carrión, y la aprobación de la Ley Tributaria, revelaron la postura ambigua del movimiento indígena y de Pachakutik. Aunque Carrión denunció violaciones a los derechos indígenas durante las protestas de octubre de 2019, impulsó la conformación de una Comisión de la Verdad que emitió un Reporte con testimonios de las víctimas de la represión y solicitó el enjuiciamiento de Moreno y altos funcionarios por críme-

nes de lesa humanidad, Pachakutik apoyó su destitución y posterior encarcelamiento ilegal. (Alvarado, Hernández, Coloma, & Stalin, 2023).

Ya en el gobierno de Lasso, más allá de conflictos específicos, como señaló en el apartado anterior, la política neoliberal del gobierno generó severos impactos sociales y económicos negativos en las comunidades indígenas. El incumplimiento de los acuerdos posteriores a las protestas de octubre de 2019, especialmente la eliminación de subsidios y el aumento de los precios de los combustibles, no haría sino represar el malestar social y provocar una nueva ola de protestas en junio de 2022, más intensa y prolongada que las de 2019. El paro nacional, liderado por el movimiento indígena, exigía no solo un cambio en la agenda pública, sino la destitución del presidente (Mancero Acosta, 2023; Schwab, 2023).

Uno de los principales reclamos era el control de precios de los combustibles, que habían aumentado significativamente desde principios de 2020. La CONAIE junto a las otras organizaciones como FENOCIN, FEINE y organizaciones de mujeres y urbanas, presentaron un pliego de diez puntos que incluía la congelación de precios de combustibles, la moratoria de deudas bancarias, precios justos para productos agrícolas, mejoras en empleo y derechos laborales, detener la expansión minera y petrolera, respeto a derechos colectivos indígenas, frenar la privatización de sectores estratégicos, control de precios de productos esenciales y mayor presupuesto para salud y educación (Alberti & Mattiace, 2023; Dávalos P., 2022).

El paro nacional se desarrolló durante 18 días en junio de 2022, con bloqueos de carreteras, suspensión gradual del transporte y protestas en varias ciudades. La detención violenta del líder indígena Leonidas Iza exacerbó la movilización, y el gobierno respondió declarando el estado de excepción y ocupando la Casa de la Cultura Ecuatoriana en Quito.

La represión policial y militar se intensificó, y los medios de comunicación críticos fueron objeto de ataques informáticos. Finalmente, después de tensiones y rupturas en el diálogo, se logró un acuerdo que incluía la reducción del precio de los combustibles y la promesa de reformas (Alianza por los Derechos Humanos, 2022; Bretón, Gascón, & del Mármol, 2023; INREDH, 2022).

El diálogo resultó en logros limitados en términos de las demandas originales, y el gobierno de Lasso fue criticado por no cumplir plenamente con los acuerdos. La movilización inicial liderada por los indígenas se transformó en una “rebelión popular” que involucró a diversos sectores demandando la renuncia del presidente. A pesar de las promesas gubernamentales, persistieron tensiones en torno a la minería en territorios ocupados, generando desconfianza en la implementación de los acuerdos (Juncosa & Aguirre, 2023; Alberti & Mattiace, 2023; Sánchez & Granados, 2023).

Durante el quinquenio 2017-2023, las funciones y responsabilidades estatales se vieron altamente restringidas. Aunque el Estado, según la Constitución, debe garantizar los derechos humanos y colectivos, las políticas neoliberales han llevado al desmantelamiento de programas sociales, desinversión en seguridad, falta de inversión en sectores centrales, desregulación frente a proyectos extractivos en territorios indígenas y sumisión a intereses financieros y bancarios. Esto ha impedido una reactivación económica post-pandemia y afectado la capacidad del Estado para garantizar plenamente los derechos colectivos debido a la falta de voluntad política, corrupción, escasez de recursos y débil participación ciudadana.

Estado de situación de los derechos indígenas

Para indagar rápidamente el estado de situación de los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador, como se señaló en el apunte metodológico, se han recurrido a distintas fuentes: entrevistas y Encuesta aplicada a 44 organizaciones indígenas pertenecientes a 13 provincias del país, de la Sierra Sur, Sierra Centro y Norte, Amazonía Centro-Sur y la Costa. Es decir, recoge de manera parcial la experiencia y percepción vivida por estas organizaciones. Los resultados se agrupan en siete (7) campos de derechos colectivos: derecho a la libre determinación y autonomía; derecho a la consulta previa, libre e informada; derecho a la protesta social y acceso a la justicia; derecho a la libre circulación y mantenimiento de relaciones transfronterizas; derecho a las tierras y territorios; derechos económicos y sociales; y derechos a la identidad cultural y no discriminación.

a. Derecho a la libre determinación y autonomía

El derecho a la autodeterminación, autonomía y participación en Ecuador ha tenido un reconocimiento progresivo. La Constitución de 1998 lo reconoció parcialmente. En contraste, la Constitución de 2008, en su Art. 6, reconoce a las nacionalidades indígenas en un Ecuador plurinacional. Los Arts. 7, 56 y 57 detallan los derechos colectivos, incluyendo regímenes especiales autónomos (Arts. 60, 242 y 257).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) aborda las competencias de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTIs). Estas competencias incluyen legislación, normatividad, fiscalización, ejecución y administración, y participación ciudadana y control social.

La aprobación de la Constitución de 2008 provocó cambios organizativos, especialmente en las comunidades Shuar y Kichwa de Pastaza. En 2010, los Kichwa de Pastaza crearon la “Coordinadora de la Nacionalidad Kichwa de Pastaza” (CNKP),

ahora Pakkiru. Intentaron establecer un régimen especial autónomo, integrando organizaciones como Kuraray-Liquino y la Asociación de Comunidades Indígenas de Arajuno (ACIA). Sin embargo, enfrentaron dificultades internas y externas, incluyendo la falta de apoyo de organizaciones indígenas mayores como CONAIE o CONFENIAE (Ortiz-T., 2015; Ortiz-T., 2021).

En 2017, la Asamblea Nacional aprobó la “Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA)”, imponiendo un fondo ejecutado por gobiernos locales, replicando prácticas etnocéntricas (Mancero Acosta, 2023).

El caso de Pastaza ilustra las dificultades para formalizar un régimen especial autónomo mediante las CTIs. Aunque no impide la práctica del autogobierno y la autogestión territorial comunitaria, enfrenta problemas como la fragmentación territorial. Los pueblos indígenas de otras regiones también ejercen prácticas de autogestión territorial con distintos grados de reconocimiento y apoyo estatal. Ninguna organización consultada reconoció instrumentos como el Catálogo Orientador del Gasto Público y aseguraron que sus planes comunitarios no son considerados por los gobiernos locales ni el gobierno central, a pesar de que cerca del 52 % de las organizaciones cuentan con autoridades propias reconocidas por el Estado, y otras de manera parcial; y un 47 % consideran que tienen dominio y capacidad de autogestión (planes de vida, planes de desarrollo territorial o planes comunales, que en algunos casos incluyen programas de demarcación, saneamiento de títulos, proyectos de conservación y manejo de áreas comunales, programas interculturales de educación y salud, proyectos productivos, etc).

La dinámica establecida en el COOTAD ha transferido competencias a los GADs, como riego y drenaje, limpieza de ríos, forestación y reforestación, tránsito, gestión ambiental, vialidad y fomento de actividades productivas. Sin embargo, la política de austeridad ha bloqueado o retrasado la transferencia de fondos. Según el Consorcio de Gobiernos Provinciales (CONGOPE), la deuda acumulada del gobierno central a los GADs asciende a más de 1.500 millones de dólares.

Las deficiencias institucionales de muchos GADs, su enfoque clientelar y excluyente, y la falta de eficiencia predominan. Algunas organizaciones indígenas logran establecer acuerdos que se traducen en proyectos de inversión en sus territorios.

En la Amazonía, hay experiencias que involucran a empresas operadoras y entes públicos como la Secretaría Técnica de la Circunscripción Especial Amazónica, priorizando proyectos de infraestructura básica (Viteri Gualinga, 2021). Las comunidades locales se comprometen a abstenerse de nuevos reclamos o críticas a las operaciones extractivas en sus territorios. “No tenemos acceso a fondos públicos. Los proyectos que ejecuta la Secretaría (Técnica) Amazónica no involucran nuestros planes”, afirma

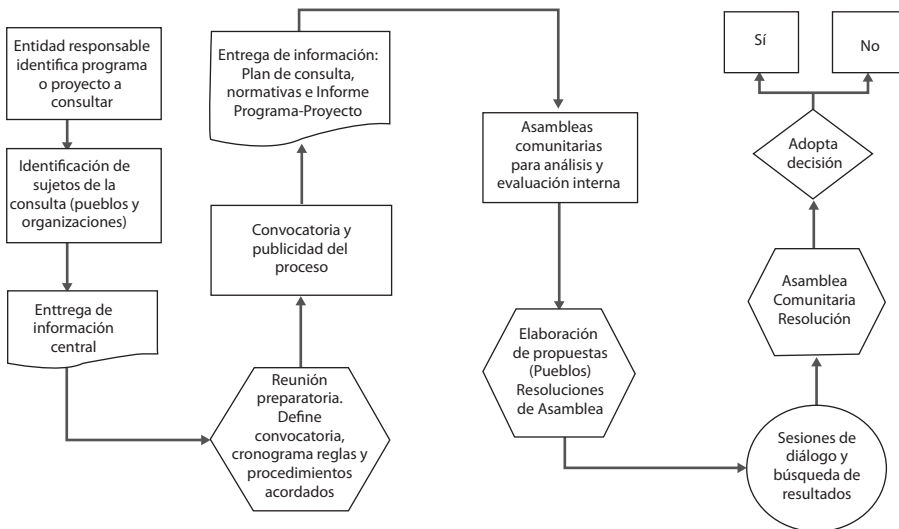
Federico Inmunda, presidente de la Comunidad de Santa Cecilia de Villano (Taller Puyo, septiembre 2023, referido en Ortiz-T, 2023).

b. Derecho a la consulta previa, libre e informada

La Constitución ecuatoriana reconoce el derecho a la consulta previa en su artículo 61, numeral 4, y lo enfatiza para los pueblos y nacionalidades indígenas en el artículo 57, numeral 7. Para que estos procesos sean válidos y justos, deben cumplir con los criterios de libertad, prevención e información: libre, implica la ausencia total de coerción, intimidación y manipulación (United Nations Human Rights , 2013).

Gráfico 2

Consulta previa, libre e informada (flujograma de procedimiento básico)



Nota. United Nations Human Rights (2013) Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples; FAO (2016) Free, Prior and Informed Consent. An Indigenous people's right and good practice for local communities. Manual for Project Practitioners.

Elaboración: UPS-GIEDE, septiembre 2023.

Cualquier alteración exógena de la voluntad de las personas y comunidades puede considerarse un vicio de consentimiento y causar la nulidad del proceso; previa exige que cualquier intención de ejecutar un plan, programa o proyecto en un territorio indígena debe comunicarse preliminarmente y obligatoriamente a las autoridades y representantes del pueblo desde su fase inicial, antes de suscribir contratos o decisiones administrativas; informada significa que se debe proporcionar toda la información

referida al plan, programa o proyecto, incluyendo detalles como: naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance; justificación y objetivos; duración estimada (incluyendo un plan de abandono); lugares potencialmente impactados (con especial énfasis en zonas ecológicamente frágiles, fuentes de agua, áreas patrimoniales, etc.); evaluación preliminar de impactos sociales, económicos, culturales, patrimoniales y ambientales, involucrando a las comunidades y autoridades del pueblo ancestral, y respetando el principio de precaución. También debe incluirse toda la información detallada del personal involucrado, incluyendo miembros de la comunidad, empresas contratadas, instituciones de investigación y funcionarios gubernamentales (DPLF-Oxfam America, 2011).

Según los parámetros de Naciones Unidas, estos procesos deben realizarse de buena fe, con transparencia y respeto, garantizando la participación activa y consciente de la comunidad, para generar confianza mutua y garantizar los derechos de los grupos más vulnerables (United Nations Human Rights, 2013; FAO, 2016).

¿Cuánto de estas pautas y protocolos se aplican o se respetan por parte de las autoridades responsables del Estado y de las empresas implicadas? Según las organizaciones indígenas consultadas, el balance planteado especialmente en territorios con operaciones extractivas de minería, petróleo, hidroelectricidad y agroindustria, es totalmente negativo. Más del 95 % de las organizaciones consideran que gobierno central (especialmente en torno a concesiones mineras y proyectos extractivos dentro de los territorios indígenas) incumple con la Constitución en materia de consulta previa, libre e informada; mientras un 70 % valora que aquello sí se cumple en el caso de proyectos ejecutados por los GADs (Ortiz-T. P., 2023; Rivera-Rhon & Bravo-Grijalva, 2023).

Según testimonios de dirigentes indígenas en Esmeraldas, Napo, Pastaza, Orellana, Sucumbíos, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, no existe un solo caso considerado válido y acorde a los estándares internacionales de derechos indígenas. Esta inobservancia ha sido fuente de conflictos y demandas legales, incluso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como el caso del Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku, que ganó un juicio en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra el Estado, estableciendo un precedente jurídico importante.

El caso de la comunidad ancestral de Sinangoe, parte del territorio de los A'i Cofán en Sucumbíos, es otro ejemplo. La comunidad luchó contra la imposición inconsulta de su territorio como parte del Parque Nacional Cayambe Coca. Afectada por turismo, colonización y minería ilegal de oro, la comunidad presentó una acción de protección por la vulneración de su derecho a la consulta previa. La Corte Constitucional de Ecuador, en 2022, destacó que la actividad minera podría amenazar el territorio ancestral y marcó un hito al aplicar una disposición constitucional en esta materia (Ortiz-T. P., 2023; Soria-Maldonado, 2022).

Finalmente, las organizaciones consultadas señalan que en muy pocos casos los GADs interactúan adecuadamente con las organizaciones y pueblos indígenas en relación a programas y proyectos que involucran sus territorios o comunidades, menos aún establecen procesos adecuados de consulta previa, como lo establece la norma constitucional.

c. Criminalización de la protesta y judicialización de defensores indígenas

En los talleres realizados, se recordó que la criminalización y judicialización de la protesta social y la defensa de derechos ha sido una constante en la historia del movimiento indígena. Esto se ha manifestado a través de la utilización de leyes vagas y abiertas a interpretaciones amplias, permitiendo la persecución judicial de dirigentes comunitarios y líderes de organizaciones indígenas que ejercen su derecho a la protesta. Bajo el anterior Código Penal, una misma persona podía ser acusada de diversos delitos, como sabotaje, terrorismo, y promoción de manifestaciones públicas sin permiso, como sucedió en los gobiernos de los años 80 y 90, desde León Febres Cordero hasta Jamil Mahuad, pasando por los gobiernos de Lucio Gutiérrez, Gustavo Noboa y Rafael Correa.

A pesar de la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal en 2014, la situación no ha mejorado sustancialmente. Se han introducido nuevos tipos penales, como “ataque o resistencia” y “paralización de servicio público”, y la persecución a defensores de derechos humanos persiste bajo figuras anteriores. Esto ha obligado a personas en situaciones de discriminación a destinar recursos para defenderse, enfrentando juicios arbitrarios y procesos judiciales espurios.

Durante la presente investigación se registraron casos de judicialización de dirigentes indígenas principalmente en cinco provincias: Esmeraldas, Sucumbíos, Napo, Pastaza y Morona Santiago. Según los resultados de la Encuesta, un 60,9 % de las organizaciones ha sido víctima de actos deliberados y arbitrarios de represión, incluyendo incursión de fuerzas policiales en asambleas pacíficas dentro de las comunidades. Y un 65 % de territorios indígenas registran actividades militares y/o paramilitares en los últimos siete años, asociados a represión y/o apoyo a empresas mineras y/o petroleras.

Según organismos de derechos humanos (Alianza por los Derechos Humanos, 2022; INREDH, 2022), entre 2017 y 2023, alrededor de 282 personas han enfrentado procedimientos penales por su defensa de derechos humanos y de la naturaleza, con sentencias condenatorias que varían de seis meses a 12 años de prisión.

Los dirigentes subrayaron que, tras varios años de lucha, en marzo de 2022 lograron que la Asamblea Nacional de Ecuador aprobara la amnistía para 268 líderes ambientales, sociales, indígenas y de derechos humanos, reconociendo que la protesta

es un derecho constitucional y que muchas veces es necesaria para llamar la atención del gobierno. También se destacó que desde abril de 2020 está vigente en el país el Acuerdo de Escazú, que proporciona un marco legal para proteger a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales y garantizar el acceso a la información sobre proyectos que puedan afectar a territorios indígenas (Ortiz-T., 2023).

d. Derecho a la libre circulación y el mantenimiento de relaciones transfronterizas

En Ecuador existen pueblos y nacionalidades cuya presencia en determinados territorios antecede a la creación de los Estados nacionales en el siglo XIX. En Ecuador, se registran varios casos de pueblos indígenas binacionales: los Awá y A'i Cofán en el norte, los Siekopai, Kichwa de Pastaza, Shiwiar en el este, y los Achuar y Shuar en el sur. A manera de muestra representativa, en el presente texto se hará referencia a la situación vivida por las nacionalidades Awá y Siekopai.

En el caso de la nacionalidad Awá habitan en la frontera con Colombia, donde sus connacionales y familiares residen del otro lado. Esta situación implica considerar la dinámica que imponen el Estado colombiano frente a los grupos armados irregulares y las bandas criminales que operan en la zona, así como las respuestas del Estado ecuatoriano. Dos factores adicionales a considerar en la frontera colombo-ecuatoriana son: el desenlace de las elecciones presidenciales en Colombia en mayo de 2022 y el futuro de los acuerdos de paz, y la política del gobierno de Ecuador hacia la región fronteriza. La ejecución de los acuerdos de paz bajo el presidente Gustavo Petro podría influir positivamente en la situación fronteriza.

Los acuerdos de paz en Colombia incluyen seis puntos centrales: política de desarrollo agrario integral, participación política, desarme y cese al fuego, solución al problema de las drogas ilícitas, reparación a las víctimas, y mecanismos de refrendación de los acuerdos. En Ecuador, el Estado ha gestionado la cuestión desde una perspectiva geopolítica y de seguridad, sin considerar las dinámicas y visión de las poblaciones locales, especialmente los pueblos afroecuatoriano y afrocolombiano del Pacífico y el Pueblo Awá. La militarización ha afectado las dinámicas de relación y convivencia de estos pueblos. Desde la implementación del “Plan Colombia” hace casi 15 años, la zona norte de Esmeraldas ha estado marcada por la presencia de capitales externos, la extracción intensiva de recursos naturales y la inversión en cultivos extensivos, imponiendo una dinámica territorial privada y capitalista apoyada por las entidades estatales.

En este contexto, los Awá se concentran en establecer sus territorios como zonas de paz, libres de grupos irregulares y actividades ajenas, consultando con las comunidades dentro de cada territorio en una Asamblea del Consejo Ampliado. Trabajan

con organizaciones como UNIPAL, CAMAWARI, ACIPAP, FEDERACIÓN AWÁ, y BINACIONAL, acordando ejes básicos en educación, salud y limitación de fronteras frente al desplazamiento (Ortiz-T., 2023).

En el caso de la nacionalidad Siekopai, habitan en el curso medio del río Aguarico y en una pequeña área del río Lagartococha. Su territorio ancestral abarcaba la cuenca media y baja del Aguarico hasta su desembocadura en el Napo. Los primeros contactos de los Siekopai con occidente se remontan al siglo XVII con la llegada de misioneros jesuitas y franciscanos. Durante la colonia, mantuvieron su independencia hasta la expulsión de las misiones jesuitas en 1776. Experimentaron la explotación del caucho y la esclavitud en el siglo XIX. Tras la guerra entre Ecuador y Perú en 1941, algunas familias se mudaron a Ecuador en un intento de reunificar su nación (Ortiz-T., 2023).

En la segunda mitad del siglo XX, petroleras estadounidenses como Texaco ingresaron a su territorio, intensificando el despojo. La expansión de la agroindustria de la palma africana en la década de 1980 contaminó los ríos y afectó la alimentación tradicional de los Siekopai. Además, la creación de áreas protegidas, como la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, ha llevado al desplazamiento de los Siekopai en nombre de la conservación. Han enfrentado invasiones por parte de traficantes de tierras y colonos. A pesar de décadas de asedio, los Siekopai continúan luchando por la reterritorialización y la protección de sus derechos colectivos.

El 8 de septiembre de 2022, los Siekopai presentaron una acción de protección que fue remitida a la Unidad Multicompetente del cantón Shushufindi. En octubre del mismo año, el juez solicitó que los Siekopai nombraran a un representante legal único. La nación Siekopai enfatizó la importancia de cumplir con los procedimientos en consonancia con la Constitución y abogaron por una comprensión intercultural de los acontecimientos. Instaron a garantizar el mandato comunitario conferido por la Asamblea Comunitaria de la Nación Siekopai y permitir la participación conjunta de todos los actores involucrados en la audiencia de la acción de protección (Ortiz-T. P., 2023).

e. Derechos a la tierra y al territorio

El derecho a las tierras y territorios enfrenta dos grandes factores: endógenos y exógenos. Las organizaciones consultadas explican que en algunos casos, especialmente en la Sierra y la Amazonía Centro-norte, se han generado tensiones entre el modelo de vida comunitario y los intereses de algunos socios y sus familias de cambiar hacia un esquema más individual y occidental. Esto se manifiesta en conflictos en torno a las tierras comunales, el uso del agua, los bosques y páramos.

Un 82,6 % de las organizaciones indígenas consultadas tienen conflictos a lo interno de sus territorios. Un 43,5 % señalan como fuente central de los conflictos la

presencia de proyectos extractivos de minería y petróleo. Otras acciones involucran a entidades estatales ligadas al control y manejo de territorios (declaratoria inconsulta de áreas protegidas) que terminan en concesiones para explotar el subsuelo. Más de la mitad de estos incidentes está asociados a actividades ilegales (minería, tala indiscriminada de bosques, tráfico de madera y especies de vida silvestre).

Según las organizaciones de la Sierra, existe una probabilidad de estallidos de conflictos locales asociados a la degradación de ecosistemas. Estos dependerán más de la capacidad de respuesta y acción de las comunidades y organizaciones locales que del grado de daño ambiental. A mayor organización y predominio de las normas comunitarias y sus autoridades, menor será la probabilidad de conflicto o, al menos, mayor la posibilidad de una resolución interna. Por ejemplo, en los páramos, factores como la quema indiscriminada, el sobrepastoreo y la ampliación de la frontera agrícola pueden incidir en la degradación y, por ende, en una mayor presión sobre las tierras y sus recursos.

En cuanto a los factores exógenos, la situación varía entre la Sierra y las tierras tropicales como la Costa (Esmeraldas) o la Amazonía. En la Sierra, la presencia de proyectos extractivos, principalmente de pequeña y mediana escala, como las concesiones mineras, han derivado en conflictos violentos, especialmente si se persiste en omitir procesos adecuados de consulta previa, libre e informada a los que las comunidades indígenas locales tienen derecho. La respuesta dependerá también de la presencia de autoridades estatales responsables y del nivel de organización local de las comunidades.

En la Amazonía, las comunidades enfrentan una cuádruple presión: capital extractivo de minería (legal e ilegal), petróleo, expansión urbana y explotación maderera. Para prevenir estos escenarios, es fundamental fortalecer la capacidad local de respuesta y autogestión territorial de las comunidades a través de sus organizaciones y autoridades representativas, así como advertir adecuadamente a las autoridades responsables (MAATE, Ministerio de Energía y Minas) y, en su caso, a los gobiernos locales. Según dirigentes de Napo y Pastaza, esto incluye fortalecer la capacidad de vigilancia (a través de la Guardia Indígena) y el control y monitoreo de esos proyectos.

En Napo, existen dificultades recurrentes con el Ministerio de Agricultura (MAG) y la Secretaría de Tierras, que junto a la Secretaría de Pueblos han entregado títulos sin adecuados procesos de verificación y consulta, provocando desmembramientos de territorios y conflictos internos. Casos conflictivos se han señalado en las zonas aledañas al río Villano (Pastaza) y en comunidades como Tsawata, Shamato, Puni Cotona, Pungara y los parques Yasuní, Antisana, Sumaco y Galeras (Ortiz-T., 2023).

En Esmeraldas, los Awá y Chachi han destacado la fortaleza de sus organizaciones y su capacidad de mantener procesos de autogestión y control territorial. La Federación de Centros Chachi de Esmeraldas (FECCHE) enfatiza la importancia del

trabajo coordinado para el manejo de los territorios. Los Tsáchilas remarcen el papel central de la Gobernación y los dirigentes de las siete comunidades en el control y conservación de sus territorios ancestrales. Los Wankavilcas, en la Cordillera del Chongón y Colonche en Santa Elena, desarrollan actividades comunales organizadas para la defensa territorial, denominadas “cruzadas ciudadanas solidarias” (Ortiz-T., 2023).

f. Derechos económicos y sociales

Los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador enfrentan las tasas más altas de pobreza en el país, tanto en términos de ingresos como de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Según datos del INEC-ENEMDU (2023), el 75,4 % de los indígenas sufrió pobreza multidimensional en 2020, cifra que aumentó al 78,6 % en 2021.

Las familias indígenas dependen principalmente de la agricultura familiar campesina de subsistencia, con vínculos al mercado en condiciones desfavorables, altamente dependientes de cadenas de intermediación. La baja producción no les permite obtener ingresos adicionales suficientes.

Según INEC-ENEMDU (2023), la pobreza extrema, definida como familias que viven con menos de USD 48,24 per cápita al mes, afecta al 43,3 % de la población indígena, porcentaje que llegó al 45,5 %. En contraste, solo el 5,6 % de la población mestiza enfrenta pobreza extrema.

Estas cifras se traducen en la carencia absoluta de servicios básicos, que se vuelven inaccesibles o inexistentes. Los diagnósticos elaborados con organizaciones indígenas muestran un deterioro amplio de las condiciones de vida: falta de escuelas, materiales didácticos, profesores, y centros de salud desmantelados o sin insumos básicos (Ver Gráfico 2).

En las comunidades amazónicas de Napo y Pastaza, las familias Kichwa carecen de servicios básicos de agua potable y alcantarillado. Esto también ocurre en los territorios indígenas de la Sierra Central y en las comunidades Awá, Chachi y Wankavilka en la Costa. Los programas estatales como el Bono de Desarrollo Humano (BDH) no resuelven estas carencias, repercutiendo en condiciones de salubridad deficientes y acceso limitado a servicios médicos, lo que retrasa el diagnóstico y tratamiento de enfermedades y aumenta la propagación de enfermedades infecciosas y crónicas, además de problemas de desnutrición.

Gráfico 2*Pobreza por NBI por provincia (2023)*

PROVINCIA	EMPLEO ADECUADO	POBREZA
Sucumbíos	24,8	50,9
Orellana	17,6	55,6
Napo	14,2	59,4
Pastaza	18,9	52
Morona S.	13,9	70,5
Zamora Ch.	30,8	30,1
Imbabura	30,1	34,9
Pichincha	43,6	19,3
Cotopaxi	25,6	26,0
Bolívar	17,0	42,5
Tungurahua	24,5	23,3
Chimborazo	16,1	40,1
Cañar	26,8	24,7
Azuay	38,8	17,6
Loja	26,0	31,4
Esmeraldas	21,7	52,9
Manabí	26,9	32,6
Tsáchilas	32,2	26,5
Sta. Elena	30,3	34,3
Guayas	37,4	25,8
Los Ríos	28,6	32,8
El Oro	32,2	21,0

Nota. INEC-Encuesta Nacional de Empleo, desempleo y Subempleo (ENEMDU), Junio 2023.

Elaboración: UPS-GIEDE.

En Esmeraldas, los Chachi viven en la ribera de los ríos Cayapas, Ozonle y San Miguel. Más de 3.900 familias, representando cerca de 20 mil personas, junto con 110 familias Eperara, dependen de economías de subsistencia y venta local de productos agrícolas. La contaminación por minería ha afectado sus medios de vida básicos (Ortiz-T., 2023).

Según dirigentes de CONAICE y FECCH, la mayoría de las comunidades indígenas no poseen servicios básicos, con un 92,67 % de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, y solo un 1,3 % de la población con estudios superiores.

Los niños Awá deben caminar hasta dos horas para llegar a la escuela. Aunque el 70 % termina la primaria y se gradúan 30 estudiantes de secundaria en toda la provincia, pocos acceden a la universidad, enfrentando desempleo generalizado. En las comunidades Tsáchila, la falta de subcentros de salud cercanos y la escasa frecuencia de brigadas médicas afectan la atención sanitaria (Ortiz-T., 2023).

Los Wankavilkas de Santa Elena reportan deficiencias en educación y salud. Aunque el 90 % de los niños termina la primaria y el 80 % la secundaria, solo el 10 % accede a la educación superior, principalmente por falta de recursos económicos. Los servicios básicos son deficientes y los ingresos de la agricultura no son suficientes, lo que obliga a la migración.

La migración es crítica en la Amazonía sur y la Sierra sur y centro. En Tungurahua, parroquias como San Fernando, Quisapincha y Pasa experimentan alta migración juvenil en busca de mejores oportunidades en el extranjero. Esto afecta la producción agrícola y la disponibilidad de mano de obra calificada en sectores como la artesanía y la agricultura, con familias desintegradas y comunidades preocupadas por el futuro.

Hernán Toala, del Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT), destaca que esta migración también afecta áreas como Santa Rosa de Ambato y los cantones de Tisaleo, Cevallos y Quero, con familias que han perdido la esperanza de que sus hijos regresen, afectando negativamente la cohesión comunitaria (Ortiz-T., 2023).

g. Derechos de identidad cultural y ni discriminación

Desde una perspectiva de derechos, la discriminación se relaciona con el reconocimiento del otro, de su identidad, cultura, historia, sueños, proyectos, creencias y prácticas, así como sus necesidades fundamentales. Esto implica fortalecer y ampliar la perspectiva de los servicios públicos en el territorio, incluyendo el sistema de justicia, que resulta inaccesible para muchas poblaciones del país, especialmente en zonas periféricas y excluidas, que coinciden con las áreas de mayor pobreza e indigencia donde habitan pueblos indígenas.

Más allá de los desafíos jurídicos y educativos, es esencial visualizar la presencia de servicios públicos en el territorio, especialmente en los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables y discriminadas: mujeres, adultos mayores y niños indígenas. En el ámbito de la justicia, ni el sistema ordinario ni los consuetudinarios garantizan adecuadamente la protección de los derechos de las mujeres indígenas, que sufren doble y triple discriminación y violencia.

Entender la justicia como un servicio público territorializado permite evaluar la distribución de servicios, demandas y capacidad de respuesta. Indicadores clave incluyen la calidad de la administración de justicia, procedimientos, infraestructura, organización administrativa y financiera, gestión del talento humano, y la percepción ciudadana del servicio de justicia.

Un punto importante abordado en talleres participativos es el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SIEIB), demandado históricamente por las organizaciones indígenas junto con el acceso a la tierra y la defensa de sus territorios. La

DINEIB, una instancia descentralizada y autónoma del movimiento indígena, fue dirigida por el CODENPE en articulación con la CONAIE. Sin embargo, su autonomía y la falta de recursos asignados por el gobierno nacional limitaron su impacto y valoración entre las familias indígenas, que prefirieron las escuelas hispanas. A pesar de sus logros, varios desafíos persistieron tras la Constitución de 2008, incluyendo la selección de directivos y docentes, el diseño y actualización curricular, la producción de materiales educativos y la formación docente.

Según dirigentes indígenas, un desafío persistente es interculturalizar el sistema educativo a nivel nacional, especialmente en provincias y cantones con mayoría indígena, para que la educación intercultural beneficie a toda la población ecuatoriana. La centralización de la EIB al sistema educativo nacional durante el gobierno de Correa amplió las brechas de desigualdad y discriminación en la dotación de recursos, replicando viejas asimetrías en favor del sistema educativo hispano.

Las promesas y ofertas del último quinquenio no se han materializado, contribuyendo al deterioro general del sistema educativo público y de las condiciones de vida de las comunidades indígenas, vulnerando así sus derechos fundamentales (Granda, 2021).

Conclusiones

A pesar de los avances jurídicos en materia de derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador, especialmente desde la Constitución de 2008 que establece a Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia social, el accionar del Estado en el sexenio 2017-2023 ha estado muy lejos de garantizar la plena vigencia de dichos derechos colectivos.

Las políticas públicas, especialmente tras los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional a inicios del 2019, han impuesto una receta ortodoxa de corte neoliberal, exacerbando las desigualdades estructurales, económicas y sociales, afectando desproporcionadamente a los pueblos indígenas. La falta de acceso a servicios básicos, discriminación laboral y la escasez de oportunidades económicas han contribuido a su marginación y pobreza, provocando desplazamientos y migración forzada.

Particularmente, las políticas neoliberales aplicadas en este último sexenio (2017-2023) han intensificado la explotación de recursos naturales dentro de territorios indígenas sin respetar sus derechos territoriales, de manera específica el derecho a la consulta previa, libre e informada. La eliminación de subsidios y la desinversión en salud, educación, vivienda y seguridad social, especialmente en el contexto de la pandemia, han deteriorado significativamente las condiciones de vida de las comunidades indígenas, vulnerando sus fundamentales derechos económicos y sociales y que

ahora enfrentan mayores índices de pobreza y desigualdad. El Estado ha debilitado su capacidad de intervención en estos territorios, suspendiendo programas desfinanciados que garantizaban los derechos sociales de los pueblos indígenas. Instituciones del sector energético, petrolero y minero han omitido o negligido los procesos de consulta previa y participación, fundamentales para respetar los derechos indígenas.

La evidente ausencia de participación en la toma de decisiones que afectan directamente a estas comunidades ha conducido a violaciones sistemáticas de sus derechos. Las políticas resultantes, ignorando sus perspectivas y conocimientos, activan y desencadenan conflictos. Estos desafíos son obstáculos para construir un aún lejano Estado plurinacional, intercultural y constitucional de derechos, tal como señala la Constitución.

Queda en evidencia también que las políticas públicas han buscado homogeneizar a estos pueblos, socavando sus prácticas culturales y amenazando la supervivencia de sus idiomas y tradiciones. La falta de implementación efectiva de un marco jurídico progresista (como el que encabeza la Constitución vigente), debido a la corrupción, a la debilidad institucional, la falta de voluntad política y comprensión adecuada de la realidad del país, deriva en una asignación inadecuada de recursos y planes.

Además, frente a casos de violencia, criminalización y persecución de líderes indígenas, prima la negligencia e impunidad del sistema de justicia, reflejando la falta de acceso efectivo a la justicia para los pueblos indígenas. Esto perpetúa la vulnerabilidad de estas comunidades y nuevas violaciones a sus derechos quedan impunes.

En resumen, las políticas públicas neoliberales que derivan en negligencia estatal han socavado la integridad cultural, los derechos y las condiciones de vida de los pueblos indígenas, contraviniendo los principios constitucionales y agravando las desigualdades estructurales que estos pueblos y nacionalidades enfrentan.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, A., Cajas Guijarro, J., Hurtado Caidedo, F., & Sacher Freslon, W. (2020). *El festín minero del siglo XXI: ¿Del ocaso petrolero a una pandemia megaminera?* Quito: Abya Yala.
- Alberti, C., & Mattiace, S. (2023). State Responses to Autonomy Demands: Indigenous Movements and Regional Threats in Bolivia and Ecuador. *Journal of Politics in Latin America*, 15(2), 168-191. doi:<https://doi.org/10.17645/si.v11i2.6496>
- Albornoz Peralta, O. (1976). *Las luchas Indígenas en el Ecuador*. Guayaquil : S/E.
- Alianza por los Derechos Humanos. (2022). *Ecuador Informe de Situación de Derechos Humanos en el primer año de gobierno de Guillermo Lasso y del Paro Nacional 2022*. Quito: Alianza por los Derechos Humanos Ecuador. Obtenido de <https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2022-12/Situacion-de-DDHH-en-el-primer-ano-del-gobierno-de-Lasso-y-del-Paro-Nacional-2022..pdf>

- Almeida, J. (1990). *Luchas campesinas en la primera mitad del siglo XX*. Quito: Corporación Editoria Nacional.
- Altmann, P. (2013). Una breve historia de las organizaciones del Movimiento Indígena del Ecuador. *Antropología. Cuadernos de Investigación*(12), 105-121.
- Alvarado, A. (17 de febrero de 2022). Ecuador: la minería ilegal está acabando con dos ríos de la provincia de Napo. Mongabay. Obtenido de <https://es.mongabay.com/2022/02/ecuador-la-mineria-ilegal-esta-acabando-con-dos-rios-de-napo/>
- Alvarado, V., Hernández, J., Coloma, D., & Stalin, W. (2023). Detención injusta y vulneración de los derechos durante el Paro Nacional en Ecuador 2022. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 1(11), 295-302. Obtenido de <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/7332/6257>
- Amarante, V. G. (2016). Desigualdad en América Latina: una medición global. *Revista Cepal*, 1(118), 27-47. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/49ebc596-8d05-4d13-9e5a-587632aabc7/content>
- Analytica, Oxford. (2022). *Ecuador's Lasso faces ongoing pressure post-protests*. Oxford Expert Briefings. Obtenido de <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB271232>
- Aravind, V., & Girisanter, S. (2022). Challenges To Democratic Consolidation In Ecuador - Space For Opposition And Indigenous Representation Under Rafael Correa And Lenin Moreno. *Democracy and Security*, 18(1), 51-66. doi:10.1080/17419166.2021.1978844
- Ávila Santamaría, R. (2020). Los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en el neoconstitucionalismo andino: Hacia un necesario y urgente cambio de paradigma. *Anuario de Derechos Humanos*, 1(Especial), 103-125. Obtenido de file:///C:/Users/portiz/Downloads/mcoloma,+Gestor_a+de+la+revista,+avila.pdf
- Baéz Valencia, J. (2022). La pandemia neoliberal: captura ampliada, ajustes, deuda externa y precarización laboral en Ecuador 2018-2020. En J. Paz y Miño, *Cambio de Rumbo. Ecuador: Economía y Sociedad 2017-2021* (págs. 37-52). Buenos Aires: Navegando-ADHILAC-Uberlandi. Obtenido de <https://shorturl.at/gipTX>
- Banco Central del Ecuador. (2022). *Boletín de Análisis del Sector Petrolero. Resultados al cuarto trimestre 2021*. Quito: Banco Central del Ecuador. Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ASP202104.pdf>
- Baud, M., & Becker, M. (2007). *Liberalism, indigenismo and social mobilization in late nineteenth-Century Ecuador*. Pittsburgh: Pittsburgh, US: University of Pittsburgh, 2007.
- Becker, M. (1998). Una revolución comunista indígena: rural protest movements in Cayambe, Ecuador. *Rethinking Marxism*, 34-51.
- Becker, M. (2007). Indigenous struggles for land rights in twentieth-century Ecuador. 159-181., 81(2), 159-181.
- Bretón, V. (2007). A vueltas con el neo-indigenismo etnófago: la experiencia Prodepine o los límites del multiculturalismo neoliberal. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 29, 95-104.
- Bretón, V., Gascón, J., & del Mármol, C. (2023). Indigeneity coalesced: The 2022 national strike in Ecuador. *Anthropology Today*, 39(3), 13-16. Obtenido de <https://rai.online-library.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-8322.12814>

- Castro, E. L. (2020). La encrucijada del Lawfare: entre la judicialización y mediatización de la política. *NULLIUS: Revista de pensamiento crítico en el ámbito del Derecho*, 1(1), 85-104.
- CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017>
- Chávez, D. (2020). El “nuevo Estado” y el levantamiento de Octubre. En F. Ramírez, *Octubre y el Derecho a la Resistencia* (págs. 333-366). Buenos Aires: CLACSO.
- Chiasson-LeBel, T. (2019). Neoliberalism in Ecuador after Correa. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 1(108), 153-174. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/26878967>
- Churuchumbi, G., & Pilataxi, C. (2020). *Octubre: el despertar de los pueblos*. Cayambe: Fundación de Culturas Indígenas Kawsay.
- CIDH. (2020). *Observaciones de visita a Ecuador*. OEA. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Recuperado el 31 de 05 de 2021, de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>
- Clark, A. K., & Becker, M. (. (2007). *Highland Indians and the state in modern Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Colectivo de Geografía Crítica. (2019). *Informe de las visitas de campo realizadas por el Colectivo de Geografía Crítica para la Investigación Defensorial realizada por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Pastaza. 18 de marzo y 1 de abril de 2019*. Quito: Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador. Recuperado el 10 de Junio de 2021, de https://geografiacriticaecuador.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-borrador-para-DPE_BLOQUE-28.pdf
- Comisión de la Verdad para la Verdad y la Justicia. (2021). *Informe de la Comisión Especial para la Verdad y la Justicia Respecto de los Hechos Occurridos en Ecuador entre el 3 y el 16 de octubre de 2019*. Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador DPE. Recuperado el 30 de 05 de 2021, de <https://www.cedhu.org/noticias/boletines/271-informe-de-la-c>
- Conaghan, C. M. (2015). Surveillance and sanction: The return of the state and societal regulation in Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 1(98), 7-27.
- Coronel, V. (2011). *A Revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943*. New York: New York University- PhD Dissertation.
- Dávalos, P. (2022). Neoliberalismo, austeridad y resistencia social: la movilización indígena de Ecuador de junio de 2022. *YeiYá, Revista de Estudios Críticos*, 3(1), 31-47. Obtenido de <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=1058470>
- De la Torre, C. (2018). Latin America's shifting politics: Ecuador after Correa. *Journal of Democracy*, 29(4), 77-88.
- DPLF; Oxfam America. (2011). *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Oxfam America.
- Ecuador Asamblea Nacional Constituyente. (2012). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones CEP.
- FAO. (2016). *Free, Prior and Informed Consent. An Indigenous people's right and good practice for local communities. Manual for Project Practitioners*. Roma: FAO.

- Gregor Barié, C. (2014). Nuevas narrativas constitucionales en Bolivia y Ecuador: el buen vivir y los derechos de la naturaleza. *Revista de estudios latinoamericanos*, 1(59), 9-40.
- Guamán, A. (2020). Fin de Estado de Derechos y la Protesta Popular. En F. Ramírez, *Octubre y el Derecho a la Resistencia* (págs. 149-167). Buenos Aires: CLACSO.
- Guamán, A. (2022). Derecho del trabajo neoliberal. El Ecuador de Lenin Moreno como paradigma de las normas laborales antisociales . En J. Paz y Miño, *Cambio de Rumbo. Ecuador: Economía y Sociedad 2017-2021* (págs. 53-62). Buenos Aires: Navegando-ADHILAC-Uberlandi. Obtenido de <https://shorturl.at/gipTX>
- Guerrero, A. (1983). *Hacienda, Capital y Lucha de Clases Andina*. Quito: El Conejo.
- Guerrero, A. (1991). *La Semántica de la Dominación: El Concertaje de Indios*. Quito: Libri Mundi-E. Grosse-Luemern.
- Guerrero, A. (1993). La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. En J. León Trujillo, *Sismo Étnico en el Ecuador* (págs. 91-112). Quito: CEDIME-Abya Yala.
- Hurtado, E. (2017). Ajuste y desbarajuste: la implosión de Alianza País y el recambio político en Ecuador. *Ecuador Debate*, 1(101). Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13609/1/REXTN-ED101-02-Hurtado.pdf>
- Ibarra, H. (2018). *La Rebelión de Daquilema (Yaruquíes-Chimborazo 1871)*. Riobamba: Instituto Nacional de Patrimonio Cultural-GAD Municipal de Riobamba.
- INEC-ENEMDU. (2023). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2023/Junio/202306_Mercado_Laboral.pdf
- INREDH. (2022). *Informe sobre el Paro Nacional Ecuador junio 2022*. Quito: INREDH. Obtenido de https://www.inredh.org/archivos/pdf/informe_paronacional22.pdf?_ga=2.117633097.1713934693.1695292615-1685711955.1695292615&_gl=1*y0t2x*_ga*MTY4NTcxMTk1NS4xNjk1MjkyNjE1*_ga_LF4TWX1PJS*MTY5NTI5MjYxNS4xLjAuMTY5NTI5MjYxNS4wLjAuMA..*_ga_XP3FE2DJ8M*MTY5NTI5MjYx
- Iza, L., & Tapia, A. (2020). *Estallido. La rebelión de Octubre en Ecuador*. Quito: Red Kapari-Quimantú-El Colectivo-Zur-Bajo Tierra-La Fogata.
- Juncosa, J., & Aguirre, M. (. (2023). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental (Quito, junio-octubre 2022)*. Quito: Abya Yala-UCE-PUCE.
- Kitzberger, P. (2012). The media politics of Latin America's leftist governments. *Journal of politics in Latin America*, 4(3), 123-139. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1866802X1200400305>
- Klein, N. (2007). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.
- Lapeña Sanz, R., & Czubala Ostapiuk, M. R. (2018). La política exterior dependiente: el caso de Ecuador. *Oasis*, 1(28), 171-191. doi:DOI: 10.18601/16577558.n28.10
- Lasso Mendoza, G., & Borrero, V. A. (2021). *Plan de Trabajo 2021-2025. Por un Ecuador justo, próspero y solidario*. Guayaquil: CREO 21- Partido Social Cristiano PSC. Obtenido de <https://creostorage.blob.core.windows.net/uploads/2020/11/Plan-de-Gobierno-Lasso-Borrero-2021-2025.pdf>

- Leifsen, E. (2020). The socionature that neo-extractivism can see: Practicing redistribution and compensation around large-scale mining in the Southern Ecuadorian Amazon. *Political Geography*, 1(82), 1-11. Obtenido de <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102249>
- Levine, D. H. (1986). *Churches and politics in Latin America*. London: Sage.
- Mackay, F. (2002). *Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Copnehague: IWGIA-Programa para los Pueblos de los Bosques (FPP).
- Mancero Acosta, M. (2023). Paro Nacional 2022, derrotas y victorias. *Sociología y Política Hoy*, 1(8), 33-52. Obtenido de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/hoy/article/view/4620>
- Meléndez, Á. (31 de 03 de 2023). *PIB de Ecuador creció 2,9% en 2022; se prevé leve caída para este año*. Obtenido de Bloomberg Línea: <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/ecuador/pib-de-ecuador-crecio-29-en-2022-se-preve-leve-caida-para-este-ano/>
- Narváez Q., I. (2024). *De Atenas a los Andes. El arduo camino hacia el constitucionalismo indígena*. Quito: FLACSO.
- Nebel, R., & Dussel, E. (1986). Historia de la Iglesia en América latina:[Rezensión]. . *Theologische Literaturzeitung*, 111(10), 774-786.
- OECD. (2023). *OECD (2023) Boletín Anual de Homicidios Intencionales en Ecuador. Análisis de las Estadísticas Finales del Año 2023*. Quito: Fundación Panamericana para el Desarrollo PADF-Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECD). Quito: Fundación Panamericana para el Desarrollo PADF-Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECD). Obtenido de <https://shorturl.at/skBnz>
- OIT. (2008). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo OIT.
- Ortiz Crespo, S. (2020). Ecuador: deriva autoritaria y levantamiento indígena y popular. En F. (. Ramírez, *Octubre y el derecho a la resistencia* (págs. 85-109). Buenos Aires: CLACSO.
- Ortiz-T., P. (2018). Ecuador Report. En K. Broch Hansen, K. Jepsen, & P. (. Leiva Jacquelin, *The Indigenous World 2017* (págs. 203-211). Copenhagen: The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). Obtenido de <https://shorturl.at/dGncY>
- Ortiz-T., P. (2020). Apuntes en torno al contexto nacional. En P. (. Ortiz-T., *La Salesiana frente a la movilización popular de octubre de 2019* (págs. 13-30). Quito: Universidad Politécnica Salesiana-Abya Yala.
- Ortiz-T., P. (2021). Autonomía indígena en Ecuador: fundamentos, extravíos y desafíos. En M. González, A. Burguete Cal y Mayor, J. Mariman, P. Ortiz-T., & R. (. Funaki, *Autonomías y autogobierno en la América Diversa* (págs. 439-470). Quito: Abya Yala-UPS; IWGIA; CIESAS; Kakenhi.
- Ortiz-T., P. (2023). *Estudio de situación de las políticas públicas en torno a derechos colectivos de los pueblos indígenas y nacionalidades del Ecuador (brechas, actores involucrados, casusas y efectos)*. Quito: Cooperación Técnica Alemana GIZ-Programa Diálogo para la Paz-Universidad Politécnica Salesiana.
- Paladines, J. (27 de Junio de 2023). Violencia y narcotráfico en el Ecuador crecen. (B. Zumaya, Entrevistador) Obtenido de RT<https://actualidad.rt.com/video/471464-violencia-narcotrafico-ecuador-siguen-creciendo>

- Paz y Miño C., J. (1988). *La CEDOC en la historia del movimiento obrero ecuatoriano: 50 años de lucha, 1938-1988*. Quito: Voluntad.
- Pinto López, V. (2013). *Implementación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas en la región andina: avances y desafíos. Lecciones aprendidas y recomendaciones para la cooperación alemana*. Quito: GIZ.
- Polga-Hecimovich, J. &. (2021). Latin America Erupts: Ecuador's Return to the Past. *Journal of Democracy*, 32(3), 5-18.
- Poynting, S. (2019). Julian Assange and state crime. *Australian Socialist*, 25(1), 15-17. Obtenido de <https://search.informit.org/doi/abs/10.3316/informit.494431597152923>
- Prieto, M. (2004). *Liberalismo y Temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: Flacso-Abya Yala.
- Quevedo, T., Sánchez, P., & Maya, N. (2021). *Conflictividad laboral y retorno del neoliberalismo en tiempos de pandemia (2017-2020)*. Quito: Universidad Central del Ecuador F.Rosa Luxemburgo Observatorio del Trabajo y el Pensamiento Crítico.
- Raftopoulos, M. (2017). Contemporary debates on social-environmental conflicts, extractivism and human rights in Latin America. *The International Journal of Human Rights*, 21(4), 387-404. doi:<https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1301035>
- Ramírez G., F. (2021). *Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado el 01 de 06 de 2021, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20200519040510/Ecuador.pdf>
- Ramírez, J. (17 de Febrero de 2023). Ecuador y la estampida migratorio 2.0. *Latinoamérica21*. Obtenido de <https://latinoamerica21.com/es/ecuador-y-la-estampida-migratoria-2-0/>
- Rivera-Rhon, R. &-.G. (2023). Criminal governance and productive enclaves of illegal mining in Ecuador. *Logos Ciencia & Tecnología*, 15(2), 49-69. Obtenido de <http://www.scie-lo.org.co/pdf/logos/v15n2/2422-4200-logos-15-02-49.pdf>
- Sánchez, F., & Granados, C. (2023). Institutionalization of contentious politics: Ecuador under Guillermo Lasso. *Revista de Ciencias Políticas*, 43(2), 279-300. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000109>.
- Sierra, N., & Delgado, A. (2020). *La voz de Octubre*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE.
- Simancas-Racines, D., & Hidalgo, R. (2021). Nuevas variantes, el triunfalismo vacunal y la utopía de la “inmunidad de rebaño”. *Práctica Familiar Rural*, 9(3), 1-4. doi:<https://doi.org/10.23936/pfr.v6i3.222>
- Tilly, C. (1985). *War Making and State Making as Organized Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ubasart-González, G. &. (2022). State transformations and welfare models: the significance of the return of public institutions in Ecuador of the Citizen Revolution (2007–2017). *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42(1-2), 23-41. Obtenido de <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJSSP-10-2020-0484/full/html>
- UNDP. (2016). *Multidimensional progress: well-being beyond income Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean*. New York: United Nations Development Programme (UNDP). Obtenido de <https://www.undp.org/sites/g/>

- files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UNDP_RHDR_LAC_Executive-Summary_EN.pdf
- United Nations Human Rights . (2013). *Free, Prior and Informed Consent of Indigenous People*. Geneve: United Nations .
- Universon, E. (9 de Octubre de 2023). ‘Hemos superado el número histórico de decretos de estados de excepción por temas de seguridad en los últimos 40 años y no tienen un resultado efectivo’. *El Universo*, pág. 11. Obtenido de <https://shorturl.at/xWvMp>
- Velasco Abad, F. (1983). *Reforma Agraria y Movimiento Campesino-Indígena en la Sierra*. Quito: El Conejo.
- Viteri Gualinga, A. (1983). Los pueblos de la Amazonía se unen. *Cuadernos de Nueva*, 7(46), págs. 44-47.
- Viteri Gualinga, A. (Mayo de 2021). *Sumak Kawsac Sacha Allpa: el territorio de los kichwa del Río Anzu más allá de la protección de los bosques*. (IWGIA, Ed.) Obtenido de Debates Indígenas: <https://www.debatesindigenas.org/pdfesp/121-Sumak-Kawsac-Sacha-Allpa-terri>
- World Bank. (2003). *Implementation Completion Report in the amount of us\$25.0 million to the Republic of Ecuador for an Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project*. Washington DC. : World Bank . Report No: 25361.
- Ycaza, P. (1991). *Historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano*. Quito: CEDIME-CIUDAD.
- Zamosc, L. (2007). The Indian movement and political democracy in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 49(3), 1-34.

Anexo

Nómina de organizaciones y dirigentes consultados

Encuesta-Entrevistas julio-septiembre 2023			
No.	Nombre Encuestado	Organización	Pueblo/ Nacionalidad
1	Gary Espinoza	FENOCIN	Afroecuatoriano
2	Roberto Cachapa	CONAIE-dirigente territorios	Shuar
3	Estefanía Lalvay	CONAIE-dirigente comunicación	Cañari
4	Romelio Gualán	CNC-Eloy Alfaro	Saraguro
5	Alberto Ainaguano	ECUARUNARI	Chibuleo
6	Cisne Guaillas	ECUARUNARI	Saraguro
7	Mesías Flores	CHIJALLTA-FICI	Natabuela
8	Ana Arellano	Pueblo Kichwa Otavalo	Otavalo
9	Lizeth Cando	Pueblo Kichwa Otavalo	Otavalo
10	Miguel Guaichico	UNORCAC	Cotacachi
11	Sisa Chávez	Comunidad Kichwa “El Cercado”	Cotacachi
12	Saul Otavalo Lema	Barrio Atahualpa, Peguche	Otavalo
13	Pacha Terán	Organización de Mujeres Wantuk	Otavalo
14	Edwin Andrango	Comunidad Pucará Alto, El Lechero	Otavalo
15	Alex Toapanta	MICC	Panzaleo
16	Edwin Negrete	JATARISHUN	Panzaleo
17	Diego Marcelo Vaca Herrera	UNOCANC	Panzaleo
18	Cristian Isidro Pilatasig Ante	Cooperativa Guasaganda	Panzaleo
19	Luis Vargas	Comunidad Llamahuasi	Panzaleo
20	Milton Guamán Copara	Comunidad Ancestral San Isidro	Panzaleo
21	Ivan Chochos	FECAB BRUNARI	Waranka
22	Angel Chimbo	UNION y PROGRESO	Waranka
23	Sisa Sañi Chacha Yazuma	CODICIV/Comunidad El Castillo	Waranka
24	Rumi Asencio Yumbay	INTI CHURI	Waranka
25	Fernando Guamán Gualli	COMICH	Puruwa
26	Verónica Tene	COMICH	Puruwa

Encuesta-Entrevistas julio-septiembre 2023			
No.	Nombre Encuestado	Organización	Pueblo/ Nacionalidad
27	Gualberto Lema	COCICH	Puruwa
28	Nina Guamán	Comuna Santa Rosa de Culluctus	Puruwa
29	José María Sarango Macas	CORPUKIS SAKIRTA	Saraguro
30	Sandra Cango	CORPUKIS SAKIRTA	Saraguro
31	Manuel Sarango Ordóñez	FIIS	Saraguro
32	Manuel Fabricio Gualán	UCORS SAYTA	Saraguro
33	Ángel Guamán	Comunidad Tambopamba	Saraguro
34	José Miguel Guamán	Comuna JATUN AYLU	Saraguro
35	Marcelo Atupaña	COIQ	Migrantes
36	Elvia Lozano	KARU PANAKA	Migrantes
37	Samia Castro	KARU PANAKA	Migrantes
38	Juana Guasgua	UCCOPEM	Cayambi
39	Jorge Changoluisa Cuzco	Comuna Jurídica Picalqui	Cayambi
40	Patricio Guasgua	Comunidad Cananvalle	Cayambi
41	Arturo Ulcuango	Pueblo Kichua Kayambi	Cayambi
42	Mauricio Ushiña	Yumbo- Quitu Cara	Quitú Cara
43	Diana Chávez	PAKKIRU	Kichwa Pastaza
44	Federico Inmunda	Asociación Villano - PAKKIRU	Kichwa Pastaza
45	Nelly Shiguango	FOIN	Kichwa Napo
46	Marcos Tanguila	ACOKI	Kichwa Napo
47	Lidio Andi	FOIN	Kichwa Napo
48	Jova Jende	CABILDO COMUNAL	Tsáchila
49	Enma Pai García	FCAE	Awá
50	Guillermo Añapa	CONAICE	Chachi
51	Hernán Toala	MIT Movimiento Indígena de Tungurahua	Kichwa Panzaleo

Sistematización del diálogo nacional entre los movimientos de pueblos y nacionalidades indígenas y sociales y el Gobierno ecuatoriano

María Eugenia Hidalgo*

GIZ

maugeh@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0007-9782-9171>

Lenin Muela**

lenynmuela@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-0834-5532>

Introducción

Este documento ha sido elaborado por encargo de GIZ, en cumplimiento de los compromisos asumidos por GIZ con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), como parte del apoyo al proceso de diálogo después de la jornada de protestas de organizaciones indígenas y sociales en 2022. Consideramos que esta crónica del proceso de diálogo constituye un aporte importante para comprender lo que ha sucedido con el diálogo, o mejor dicho con el proceso de negociación política de temas técnicos, entre las organizaciones indígenas y sociales y el gobierno de Ecuador, en 2022. Para

* Periodista especializada en ciencia, tecnología y sociedad para medios tradicionales y alternativos; comunicadora social con experiencia en análisis de discurso mediático, y edición de textos de actualidad y académicos relacionados con sociedad civil, movimientos sociales y recursos naturales.

** Editor de contenidos e información en medios de comunicación y productos político-comunicacionales. Trabajos de análisis de información y escenarios sociales, económicos, político-comunicacionales, y de relacionamiento con organizaciones agropecuarias, sociales, de la Economía Popular y Solidaria, entre otras.

muchos analistas, este proceso ha sido inédito en el Ecuador y en la región, por las características que se describe en este documento.

La jornada de diálogo en Ecuador terminó el 14 de octubre de 2022 con la firma de los acuerdos (y desacuerdos), lo que no se considera como el fin del proceso de negociación. Entendemos el diálogo como la continuidad del conflicto que se materializa en las 10 demandas de las organizaciones indígenas y sociales, presentadas ya antes de las protestas. Asimismo, la negociación de estas demandas no concluyó con la firma de acuerdos y la identificación de desacuerdos. Mas bien, el verdadero desafío es la implementación de estos acuerdos.

Como parte de la metodología, las organizaciones indígenas y sociales y el gobierno de Ecuador acordaron una Mesa de Seguimiento e Implementación de los Acuerdos, con la participación de la PUCE en su rol de facilitadora y relatora, a solicitud de las partes. En la lógica de este espacio, no puede haber constatación de cumplimiento de los acuerdos, más allá de lo constatado en las actas de esta mesa.

Debido a la agudización de la conflictividad política en el Ecuador, incluyendo el cambio de autoridades que firmaron los acuerdos, esta mesa terminó de existir a finales de febrero, inicio de marzo de 2023. Las organizaciones indígenas y sociales argumentaron la falta de voluntad del gobierno para cumplir los acuerdos firmados.

El presente documento no pretende describir con verdad absoluta lo que pasó en este diálogo, más bien refleja la interpretación de las personas entrevistadas y los criterios de los autores. Reflexionar sobre el proceso de diálogo y algunas lecciones aprendidas nos parece un esfuerzo importante para contribuir a la comprensión de este capítulo de las jornadas de protestas indígenas y sociales en el Ecuador. Agradecemos a la CEE que ha autorizado que GIZ utilice este documento para fines pertinentes.

Proyecto Diálogo como Instrumento de Paz, abril 2024.

Crónica del proceso de diálogos del gobierno de Guillermo Lasso con las organizaciones CONAIE, FEINE y FENOCIN en junio de 2022

La movilización

Las protestas de 2022 habían empezado el 13 de junio con mucha fuerza en las comunidades de las provincias de Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar en la Sierra, así como en la Amazonía, con cierres de carreteras; y también protestas de estudiantes universitarios, especialmente en Quito y Cuenca. Durante 18 días había entrado en juego una profundización de la conflictividad, a la vez que la viabilidad del Gobierno. La represión no estaba dando resultados, se avizoraban violaciones de los derechos

humanos, en la Casa de la Cultura hubo una arremetida sin precedentes en medio de una asamblea indígena, y también había respuestas violentas. Todo se radicalizaba.

El gobierno endurecía día a día su posición. El jefe de Estado amplió el estado de excepción y utilizó una cadena nacional para informar que aplicaría el uso progresivo de la fuerza para reprimir a los manifestantes. En términos operativos, la idea era pasar la represión a otro nivel. Ante eso surgió como alternativa buscar la salida con la mediación solidaria de la CEE, que incidió sobre sectores que aupaban la represión, para frenar la posición de violencia oficial, y, así mismo, tenía capacidad de apaciguar los ánimos ya agotados de los movilizadores.

El camino hacia el diálogo

Para las organizaciones, era el momento de plantear la salida consensuada, para poner a prueba la capacidad de diálogo que históricamente habían demostrado, estableciendo las líneas rojas de negociación. De todas maneras, se había obtenido el decreto de suspender el alza de combustibles que se consideraba una victoria importante.¹ Se consiguió la congelación de precios y la reducción de 15 centavos en el precio de la gasolina extra. Eso sería significativo para las comunidades, según los indígenas, aunque para el Gobierno la medida no tendría ningún efecto real. El libre ingreso a las universidades, la autonomía de la Educación Intercultural Bilingüe y la subida de cuatro millones en su presupuesto, eran muestras de voluntad oficial.

El peligro de que la represión fuera más fuerte convocó a algunos actores a apostar por extremar estrategias de negociación. En el ámbito de las organizaciones se generó una posición coordinada: la postura de lucha de clases, la de defensa de los derechos indígenas y la naturaleza evangélica de apostar por la paz, confluyeron para acudir al diálogo.

Si bien no había buena percepción de los diálogos, había una urgencia y responsabilidad que sentían los dirigentes ante la inminente escalada represiva. Manifestaban que el movimiento siempre estuvo dispuesto a dialogar, y por eso antes de junio se pedía un diálogo con resultados, pero que la respuesta oficial había sido solo mediática y por eso se llegó a la movilización que, ahora, ante la conmoción social, obligaba al Gobierno a ir al diálogo.

El diálogo serviría también al gobierno como estrategia para bajar las tensiones. Ese escenario le permitía tomar oxígeno ante el cerco político, aunque al interior no

1 Véase Decreto Ejecutivo 467 del 30 de junio de 2022 y el Anexo 3: “Presidencia de la República. Quito, 18 de junio de 2022. Respuesta a la CONAIE”.

había homogeneidad sino posiciones encontradas, sobre todo por quienes promovían una respuesta militar a los reclamos. Desde el inicio pensaron que sería un largo tiempo de conflicto y que no habría la predisposición de las organizaciones para dialogar. Pero pensaban que llegaría el momento para destrabar la situación y efectivamente, ello sucedió cuando un sector mayoritario entre los manifestantes no estuvo ya dispuesto a que hubiera más muertes, aun cuando entre ellos había quienes presionaban por ir “hasta las últimas consecuencias”.

Fue cuando Leonidas Iza habló con las Hermanas Lauritas, quienes sin postura ideológica estaban acogiendo y haciendo acompañamiento humanitario. Ellas solicitaron apoyo a la Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño (CELAM), como instancia regional de la Iglesia Católica, y que al inicio tuvo una participación directa, incluso proponiendo desde el Dicasterio para Servicio del Desarrollo Humano Integral del Vaticano que se obtenga un mensaje del Papa Francisco. Al final, los indígenas vieron en la estructura y el deber ético de la iglesia la opción más clara de salida, y enviaron una carta² a la CEE, a la Presidencia de CELAM, a las universidades Central del Ecuador, Politécnica Salesiana y Pontificia Universidad Católica del Ecuador, así como a las Hermanas Lauritas.

Se activó la mesa eclesial, donde asumió el protagonismo la Conferencia Episcopal que encabezó y encaminó el proceso. Se ofició al Ministerio de Gobierno, se tuvo la aceptación, aunque con reparos a la presencia de la CELAM. Es por eso que solo la CEE asumió la relación directa con las partes en conflicto, iba a ser el canalizador oficial de los documentos y propuestas que la CONAIE planteaba por parte de las organizaciones, para que lleguen y sean tomados en cuenta por el Gobierno.

Hubo reacciones ciudadanas y de grupos de poder que apoyaron el diálogo, bajo expresiones de que no se podía seguir con esa afectación social y económica al país. Pero habiendo estudiado lo sucedido en octubre de 2019, en el Gobierno se buscaba una posición que equilibre el no repetir el escenario de un baño de sangre y el no dar la imagen de “ponerse de rodillas”. Era necesaria una vía intermedia entre el tratamiento que se iba a dar a las movilizaciones, con el hecho de cumplir las obligaciones que eso imponía, con un enfoque que permita no solo apaciguar el conflicto sino, dicho por las autoridades, sentar las bases para que no se repita el problema, para no comprar una paz temporal, corta y “a cualquier precio”. Las dos tentativas anteriores, aun estando cerca de un acuerdo, habían fracasado. Un tercer fracaso sería insostenible. Pero esta vez, en el Gabinete se percibió el agotamiento, las presiones de las bases y la falta de claridad del escenario final en los movilizadores.

2 Anexo 4: “CONAIE, FENOCIN, FEINE. Quito, 28 de junio de 2022. Carta a iglesias y universidades”.

Finalmente, ambas partes decidieron calmar el problema en las calles y sentarse a revisar las salidas potenciales para los puntos que se demandaron desde el inicio del paro.

Arranque de las mesas de diálogo

Frente a la solicitud por parte de las organizaciones de la mediación de la CEE, las Hermanas Lauritas, el CELAM, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la Universidad Central del Ecuador (UCE) y Universidad Politécnica Salesiana (UPS), el Gobierno respondió aceptando la participación directa de la CEE.³ Fue consentida la mediación de la iglesia por su posición pacificadora; y la CEE pidió a las tres universidades que asumieran ese rol, quedando legitimadas como mediadoras, tanto por las organizaciones como por el Ejecutivo, que reconoció su prestigio académico y su recorrido histórico, más allá de cualquier elemento político y de las presiones en contra de un sector de la opinión pública que criticaba el importante apoyo humanitario que habían cumplido las tres instituciones en las manifestaciones de 2019 y en las de 2022.

Iglesia y universidades se jugaban su prestigio y su autoridad moral para afrontar con éxito los 90 días que venían.

La decisión de sentarse a negociar también se apuntaló en el interés político que nunca estuvo ausente de este proceso, en tanto las dos partes querían y necesitaban tener y mostrar resultados. Las dirigencias indígenas iban por la legitimación ante sus bases, en tanto el Gobierno buscaba dar la imagen de tener una voluntad conciliadora sin perder fortaleza. Lo concreto es que en la mañana del 30 de junio ya se daban los últimos ajustes en la redacción del documento de paz. La CEE había estado los últimos días yendo y viniendo y ajustando los términos del acuerdo con los indígenas y el Gobierno.

Entre el mediodía y las 2 de la tarde se procedió a la firma del Acta por la Paz,⁴ con la presencia de Iglesia, universidades, organizaciones sociales y Gobierno apostando por la construcción de la paz y con el objetivo de establecer los diálogos se acordó empezar los trabajos en las mesas desde el 7 de julio de 2022, por un periodo de 90 días. La delegación del CELAM participó hasta ese momento y las Hermanas Lauritas se quedaron como veedoras.

Mientras en la mesa tripartita se avanzaba con la metodología que se aplicaría para el proceso, como la “Mesa de coordinación” donde se tratarían y agilizarían aspectos

3 Anexo 5: “Ministerio de Gobierno. Quito, 29 de junio de 2022. Respuesta del ministro de Gobierno a la CEE.”

4 Anexo 6: “Acta por la Paz. Quito, 30 de junio de 2022”.

que facilitarían el trabajo de las diez mesas temáticas. Había una semana para alistar documentos y ajustar propuestas.

Para el jueves 7 de julio ya se había preparado la metodología conocida como la “Hoja de ruta” o Guía de Diálogo en su primera versión,⁵ que fue aceptada por las dos partes en conflicto, y que establecía las normas que seguiría cada una de las mesas, con la finalidad de organizar la participación de los delegados de las organizaciones y los oficiales, donde el respeto a la palabra, los tiempos de intervención de cada parte, la transparencia de la información, serían las bases para llegar a acuerdos, en las mesas en las que hubo, y acordar dejar en claro cuáles serían los puntos que no tenían viabilidad.

Cada una de las tres universidades aportó con cinco facilitadores, y la PUCE, además, dos relatores para cada mesa. Los facilitadores, a más de su conocimiento sobre los temas de las mesas, recibieron una capacitación y asesoría de apoyo para tener claridad en su tarea y cómo ejercerla, teniendo en cuenta que las dos partes en conflicto aún mantenían tensiones altas en el momento del arranque de las mesas. En ello asumió una responsabilidad la Cooperación Técnica Alemana-GIZ, por pedido del Rectorado de la PUCE, y el riesgo asumido valió la pena porque los talleres ofrecidos en compañía del experto boliviano Fernando Aramayo fueron bien valorados por los facilitadores.

Desarrollo de las negociaciones

Con gran ilusión de que el conflicto se transformara en una puerta de oportunidades para mejorar las condiciones históricas y coyunturales que han estado empeorando la calidad de vida de las comunidades, las diez mesas temáticas abrían y cerraban sus debates en cada jornada. Muchos actores del Estado y muchos también de los movimientos indígenas, campesinos y sociales ponían en juego el esquema sistemático que se habían trazado como metodología. Tenían un referente aceptado y ordenado al cual acogerse.

Con la “Hoja de ruta”, que se ajustó después de las primeras reuniones,⁶ la coordinación tripartita eficaz y las reglas básicas y, con la presencia del garante a quien siempre se podía regresar a ver, apostando por la validez de esos instrumentos, se

5 Anexo 7: “Hoja de ruta para la conformación de las mesas temáticas entre la CONAIE, FEINE, FENOCIN y el Gobierno Nacional con la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, julio 2022”.

6 Anexo 8: “Hoja de ruta para la conformación de las mesas temáticas entre la CONAIE, FEINE, FENOCIN y el Gobierno Nacional con la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Versión 2, 19 de julio 2022”.

desarrolló el diálogo en las diez mesas que se habían establecido y en cada mesa unos mediadores y relatores comprometidos a procurar que fluyera el diálogo y que sea pacífico y respetuoso.

En una de las reuniones de la mesa de coordinación se decidió establecer “el día cero” que quedó incluido en la segunda versión de la hoja de ruta y que fue donde se definieron los alcances de los intereses específicos concretos que se tratarían en cada una de las diez mesas.

Hubo ciertos momentos en que ambas partes necesitaban un mayor esfuerzo para permanecer. De un lado, líderes, militantes y asesores con diversos orígenes, formaciones y experiencias de gestión comunitaria, y del otro, servidores públicos con lenguaje y prácticas burocráticas, tuvieron que tratar de encontrar un lenguaje común para abordar los problemas en el mismo nivel.

En ese escenario marcado también ideológica y políticamente, entraron en acción los mediadores en equipos de facilitadores y relatores para cada mesa. Ubicados en medio de ambas partes recibían alta consideración a su rol, como tercero imparcial, sin favor a uno u otro. Las partes respetaron el que pudieran conducir, y se posicionó su papel como un mecanismo idóneo para se puedan comunicar y si los ánimos se exacerbaban logren reencaminar o en un momento dado evitar el escalamiento de las diferencias.

Con las reglas claras desplegadas en un gran cartel en la pared incluso, los líderes sociales tenían que efectuar una presentación, les seguía una respuesta y luego un debate; los mediadores les animaban a llegar a acuerdos e identificar los desacuerdos. Al finalizar los diálogos, para los equipos de mediadores había sido una experiencia desgastante, pero extremadamente satisfactoria que dio un sentido más a su condición de catedráticos.

En algunos casos, las personas a cargo de facilitar una mesa tenían mucha experiencia, por ejemplo, en la mesa de salud, la directora de un instituto de investigaciones médicas de la PUCE. Pero en cada una había varios facilitadores, lo ideal eran cuatro, para en todo caso que puedan intercambiar su labor con los relatores, ya que el trabajo resultaba a veces extenuante, por lo que resultó importante constituirse como un equipo de trabajo.

Los equipos de facilitación, profesionales vinculados a la academia como catedráticos y/o directivos, pocos con experiencia en centros de mediación y la mayoría con amplia experiencia en facilitación de talleres en donde los objetivos siempre son comunes a los participantes, casi ninguno con formación ni experiencia en facilitar negociaciones, vivieron la experiencia como un fortalecimiento de destrezas en su rol, en medio de momentos, que hubo, de fuertes e intensas y acaloradas discusiones, pero

lograron ejercer su papel sin mayores cuestionamientos de las partes. Hicieron honor a su compromiso de imparcialidad que firmaron al aceptar participar.

En función del tema que se iba a tratar, las partes pudieron ver que la balanza que manejaron no estuvo con más peso de un lado. Venían de un enfrentamiento en las calles que había generado rupturas y no era raro que en algún momento se escuchase decir “le deja hablar más a él porque es el ministro y a nosotros no nos da la palabra”, frente a lo cual se pasó a corregir aplicando mejor la metodología al medir el tiempo dado al mismo número de miembros en cada lado de la mesa. En la mesa de focalización de subsidios a los combustibles, por ejemplo, para que la balanza no se vaya quebrando y poder continuar el diálogo, el facilitador reafirmó la regla: “sea quien sea tiene tres minutos”.

Luego de las presentaciones que hacían los movimientos sociales de sus demandas la mayoría de las veces la respuesta del gobierno involucraba diferentes instituciones, con diversa información a veces, luego de poner en limpio las posiciones se identificaban las coincidencias y de estas se obtenían acuerdos. Iban poco a poco redactando las posiciones, e iban sacando una memoria diaria.

Facilitadores hubo unos más hábiles y otros más teóricos, lo que en mucho dependió del perfil que trajeron al diálogo, pero lograron contribuir a que se firmen las actas diarias y se cierren las mesas.

En las organizaciones se hacían comisiones, donde se procesaban las consultas y decisiones que llegaban desde las bases para unificar las posiciones en las cada una de las mesas, en las que un dirigente era el responsable de exponer el estado de un problema y las propuestas. Luego, cada mesa tenía sus características y dinámicas diferentes, debido a las diferencias en el manejo técnico de parte de los delegados oficiales, en unos casos, más que en otros, se tenía más conocimiento, más información, más actitud de resolver los problemas.

Paradójicamente, por ejemplo, la mesa de energía y recursos naturales, que incluía el complejo tema minero, duró una semana. Con la voluntad y la decisión de las partes, luego de un primer día de enfrentamientos verbales, en el segundo día ya hubo acercamientos, luego se logró tener un borrador de Acta con los acuerdos y los desacuerdos. Eso permitió firmar el Acta en el quinto día. Se daba por hecho que, por la importancia del sector de hidrocarburos para el país, no se podía parar la explotación, pero que esta debe ser sustentable, que se debe cumplir una normativa, crear nuevas normas y plantear reformas, por ejemplo, sobre la consulta previa.

El tema de Educación, en cambio, duró casi los tres meses que se establecieron para el proceso, pero con muchos puntos de acuerdo y de discusión y aprendizaje mutuo, tanto de cómo se elaboran las políticas públicas, como de las necesidades de

las comunidades, con aplicación de herramientas y técnicas de aproximación para comprender las dinámicas nada lineales de las organizaciones.

El pliego amplio de temas y de discusiones marcó una diferencia clara sobre otros procesos de diálogo, y mucho más con la experiencia de octubre de 2019, cuando la movilización masiva tenía una exigencia bastante específica sobre el precio de los combustibles, y no hubo diálogo.

Las características que darían al diálogo un carácter intercultural no habían sido definido por los actores del diálogo lo cual se atribuyó a falta de tiempo para consideraciones teóricas y su aplicación práctica, pero este hecho no deja de poner en evidencia, y lo sintieron los participantes, que en la sociedad ecuatoriana y sus instancias estatales sigue habiendo desconocimiento y falta de aplicación de este enfoque en todo sentido, incluido el lenguaje, como señaló una facilitadora: “tenemos un lenguaje que no contempla sus necesidades”.

Uno de los problemas que tenían que sortear algunas mesas fue la rotación de participantes de las comunidades, lo cual ocasionaba que en algunos casos los temas ya abordados tuvieran que ser vistos nuevamente, con los nuevos representantes, lo cual hacía interminable la definición de acuerdos.

Sin embargo, no fue ese el escollo principal que debieron salvar los negociadores. Uno de los aspectos recurrentes y que más pudo exacerbar los ánimos y frenar las posibilidades de avance en los acuerdos era que los representantes indígenas veían en la actitud de los delegados oficiales la proyección de los límites ideológicos del gobierno por sus vínculos con sectores de privilegios y su negativa radical a aumentar la inversión aún con finalidad social. Siempre estaba presente un delegado del Ministerio de Finanzas que tomaba nota de la demanda de recursos que implicaba tal o cual propuesta y buscaba la “partida presupuestaria” de donde se podría o no asignar recursos, la mayoría de las veces de manera negativa. En la mesa de Salud, con 44 acuerdos y dos desacuerdos, los desacuerdos pesaban más que todo lo demás: incremento del presupuesto a la salud y cubrir todas las plazas vacías de médicos, enfermeras y personal especializado.

Entre los temas que se recuerdan como gesto revelador y momento incómodo para los líderes indígenas, aparece la focalización de los subsidios de los combustibles que está en las mesas de seguimiento. A su modo de ver, la idea no avanzó cuando se trató de focalizar a los más necesitados “porque son muchos y es muy difícil identificarlos y registrarlos”, entonces, los movimientos propusieron identificar a los que más tienen, con varios vehículos a su haber, con marcas y modelos de alta gama. Sería más fácil identificarlos porque son pocos y sus bienes constan en los registros públicos, como el SRI, el registro mercantil, etc., pero la propuesta no avanzó por esa ruta. Lo

que es recordado con expresiones como: “cuando se trata de afectar a los de su clase, a ellos, ahí no vale la focalización”.

Con todo, mantener el interés por mostrar acuerdos permitió obtener respuestas. Cuando hubo mucha dificultad se llevó a la práctica la regla de acordar que no hubo acuerdo, estableciendo con claridad los puntos de divergencia.

Continuó el proceso y los aspectos funcionales se impusieron y el desarrollo del diálogo superó en varios momentos de alta tensión que alguna de las partes estuvo a punto de abandonar. De alguna manera se acepta la tesis de que el diálogo es la continuación del conflicto por otros medios, pacíficos. Por el momento, podía decirse que la relación entre las partes del conflicto se había modificado y convertido en otra, con posibilidad de continuidad, que se plasmaría en las mesas de seguimiento que las partes se comprometieron a instalar después del 14 de octubre.

Al final, en el evento público de proclamación del cierre de la primera parte del proceso de diálogo, se oficializaron 218 acuerdos y 44 desacuerdos, cuya evolución es materia de revisión en la mesa de implementación, que probará, al final, los resultados reales del diálogo.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Buenas prácticas en aspectos políticos

Elegir y solicitar la intermediación a actores aceptados por ambas partes

La iniciativa de las organizaciones de realizar un pedido formal a la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), a la congregación Laurita, al Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño (CELAM) y a las universidades Católica, Central y Salesiana, reconociéndolos como entes neutrales y con autoridad moral, para que intervengan como garante, mediadores y facilitadores, estando aún las partes en situación de conflicto.

La Conferencia fue un garante que podía interactuar entre las partes, por contar con credibilidad ante ellas y darles seguridad, con cuya presencia van a sentarse siempre que este tercero imparcial esté dentro de las mesas y procesos. Es necesario que en cada proceso exista un garante que le dé seguridad a las dos partes de que el diálogo se va a dar de manera efectiva.

Así se evitaron fracasos inminentes y se alejó el miedo de que el gobierno dilate el cumplimiento de los compromisos que se alcancen tal como había ocurrido en otros procesos con mediadores.

Habría sido un riesgo para el proceso, para el caso de las organizaciones, la presencia de entidades como la Fundación Esquel o el Grupo Faro, consideradas cercanas al Gobierno o a sus políticas; y para el caso del Estado, de la Asamblea Nacional que en esos momentos estaba considerando su destitución y no cabía que fuera la intermediadora.

Otro acierto en este punto fue haber relevado la autoridad moral de la CEE para mantener contacto con las partes desde los inicios de la protesta, para asumir un compromiso histórico como garante del proceso de diálogo, como un referente de confianza para las partes, con capacidad de interactuar con ambos lados y de fomentar una cultura que permita mejorar la política pública.

La presencia de mediadores y facilitadores aceptados permitió solicitar que se realicen propuestas de soluciones que generen confianza a todos.

En un inicio hubo dificultades y costó a todos entender que el papel de la mediación era una mediación multipartes, con tres organizaciones, cuatro partes dentro del proceso, por lo que para poder generar coincidencia había que consultar su opinión sobre las opciones a todos, representantes de las organizaciones como del gobierno.

Los mediadores tenían presente que existen términos y lenguaje que se usa en un círculo, pero probablemente no van a ser adecuados en otro proceso, que hace falta estudiar el sujeto y el objeto del cual va a ser parte la facilitación, que “por una palabra podemos hacer que se escale el conflicto sin que sea voluntario”. Así, por ejemplo, lo que para algunos fue un “acuerdo” el resultado de una jornada de la mesa, para otros “acuerdos” necesitan previamente consultas con su base.

El conocer quiénes van a ser las partes del conflicto y a qué pertenecen las partes, en otras palabras, el lugar de enunciación o de sus referentes fundamentales, mucho más si pertenecen a una identidad cultural y nacional múltiple, fue un conocimiento fundamental para los facilitadores. El procedimiento de consultar, incluso en cuarto aparte a puerta cerrada, con cada lado de la mesa fue muy útil para que los mediadores puedan hacer su trabajo.

Durante las entrevistas se pudo identificar que había insatisfacción y las mesas de seguimiento corrían el riesgo de suspenderse por la falta de continuidad de la presencia de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana como garante del cumplimiento de los acuerdos luego del cierre del período de 90 días.

Haber construido una plataforma inédita de diálogo

Con la participación de la academia, el Gobierno, las organizaciones y demás sectores sociales que aplicaron herramientas y metodologías de diálogo, y mostraron que con voluntad se podría mantener, fortalecer, multiplicar e incluso territorializar

las mesas, con una fase de seguimiento a los acuerdos, incluyendo las aplicaciones previstas como sitio web, semaforización, etc.

Esta plataforma para el diálogo implicó para ambos lados retroceder posiciones y disponerse a ceder para abrir un proceso inédito en el país, con sus características específicas metodológicas y participativas, con la sistematización y concreción de acuerdos en el papel, superando anteriores intentos de diálogo donde no hubo actas, sino acuerdos rápidos que no podían cumplirse.

Todo el andamiaje creado permitió acoger y proponer contenidos del diálogo que generen confianza entre las partes y permitan, a las organizaciones, buscar una agenda mínima de acuerdos, evitar fracasos inminentes y ahuyentar el miedo a la dilación del gobierno; y al gobierno, evitar la imagen de “un gobierno de rodillas”.

La línea metodológica tuvo su curva de aprendizaje con aporte de todas las partes, no había confianza por el acumulado de violencia y la urgencia de respuestas que tenían los sectores sociales. Pero una vez encuadrado el tema, se logró proceder canalizando el tumulto de insatisfacciones que se expresaban como una agenda programática.

Reconocer las causas estructurales de la protesta

En palabras de uno de los protagonistas del diálogo, las partes admitían que el origen del problema es “una especie de feudalización implícita del país”,⁷ planteando y aceptando el acercamiento del poder público a la gente movilizada.

Las protestas se levantaban sobre una base política discursiva del “derecho a la resistencia” frente a las decisiones de política que les afectan y sobre el reclamo de derechos constitucionales no llevados a la práctica por los sucesivos gobiernos en las políticas públicas.

El reconocer entre las causas de la protesta al histórico abandono estatal a las comunidades indígenas, campesinas y rurales, la injusticia e inequidad social, la discriminación, los derechos colectivos no aplicados y la desventaja estructural que tienen que enfrentar para producir y reproducirse, permitió legitimar al otro como un interlocutor válido y a sus demandas.

Con ello, el gobierno dejaba un menor margen a las explicaciones de la protesta que atribuyen al movimiento indígena violencia y vandalismo, intereses políticos de sus dirigentes, interés de desestabilización y relaciones y vínculos con estructuras criminales.

7 Como un caso excepcional, citamos al exministro de Gobierno, Francisco Jiménez Ponce, quien no pidió reserva de la fuente durante la investigación.

La legitimación de la “otredad” que es otra con sus demandas, hace posible sentarse frente a frente para negociar.

Esta buena práctica permitió hacer primar la voluntad de diálogo para evitar más derramamiento de sangre; en el caso de las organizaciones, cediendo radicalismos, unificando posiciones por sobre intereses específicos, controlando una desconfianza acumulada a lo largo de la historia para llevar el conflicto al escenario de la discusión de buena fe; y, del lado del Gobierno, empezar a introducir en su discurso la necesidad de una búsqueda conjunta de un “nuevo contrato social”.

Delimitar y legitimar los actores que participaron en el diálogo

Uno de los consensos que lograron las partes previamente a la realización de las mesas de negociación fue el compromiso de delimitar los delegados que participarían en las mesas en número y en listas entregadas con anticipación.

Esta buena práctica permitió neutralizar a terceros actores políticos con intereses propios que promovían otros intereses y, por lo tanto, otros temas a negociar.

Por ejemplo, la propuesta de revocatoria del mandato presidencial, planteada por el correísmo y sus asambleístas con el pretexto del paro nacional, que en un momento dio argumentos a Lasso para levantarse momentáneamente de la mesa del diálogo, no tuvo ninguna repercusión en los negociadores y ello permitió que continuaran sus labores.

Con los compromisos que se adquirieron se pudo mantener el objetivo y la voluntad de lograr acuerdos y, aún con desacuerdos, ir en paz.

Estructurar y consensuar una agenda programática

El movimiento indígena demostró una capacidad para aliar a trabajadores, estudiantes, profesionales, mujeres, y estructurar una agenda programática múltiple e inclusiva de todos esos sectores, por fuera de estructuras partidistas y electorales.

Esta formulación incluyó a los jóvenes, a los mayores y a los trabajadores del sector privado y público para hallar alternativas pacificadoras, sin perder la capacidad y la conciencia para exigir los derechos sociales para todos los sectores, manteniendo la esencia cultural histórica de los pueblos y nacionalidades, transmitida desde los taitas.

Esto se vio en casi todas las mesas, en las cuales la delegación de las organizaciones propuso reivindicaciones que iban más allá de las reivindicaciones estrictamente indígenas. Como ejemplos se pueden citar tres: primero, la mesa de Focalización de Subsidios a los Combustibles, en la cual se propuso y logró acuerdos en el sentido de “Incorporar en la política de producción y derivados de hidrocarburos criterios favo-

rables a la salud y el medioambiente, incluyendo la normativa de calidad Euro S en los productos empleados en la industria del transporte”; “No modificar el subsidio del gas de uso doméstico” y “Destinar los excedentes a gasto social en Educación intercultural bilingüe, escuelas de zonas rurales, barrios urbanos marginales, salud (específicamente desnutrición crónica infantil en los territorios de mayor incidencia)”.

Segundo, la mesa de Banca Pública y Privada, en donde las organizaciones sociales plantearon y lograron el compromiso del gobierno para “refinanciar o reestructurar las operaciones de crédito de los segmentos de microcrédito, crédito productivo para PYMES y educativo, otorgadas a personas naturales y organizaciones”.

Tercero, en la mesa de Fomento Productivo alcanzaron el acuerdo para que el gobierno otorgue una línea de crédito blando de hasta USD 20 000, con hasta tres años de gracia y un plazo de hasta 10 años al 5 % de interés.

El gobierno, por su lado, tuvo la capacidad para receptar esa agenda, lo que constituyó un hito en el proceso porque reconoció por primera vez la legitimidad de un conjunto de demandas formuladas al menos desde el año anterior y consolidadas en las diez que ocupan el lugar central en la constitución de las mesas de diálogo. Ese paso fundamental, dio lugar a la posibilidad de consensuar con las organizaciones su tratamiento sistemático.

Tanto para representantes del gobierno como de las organizaciones que se entrevistaron para esta sistematización, esa agenda constituye una propuesta programática con potencial más allá de la demanda de las organizaciones y de la elaboración de política pública, puede ser una guía y ser continuada por cualquier gobierno, como una política de Estado.

Mantener la solidaridad y unidad entre las organizaciones

La solidaridad entre las tres organizaciones que protagonizaron el diálogo CONAIE, FEINE y FENOCIN, demostró madurez política y capacidad de consensuar en medio de sus diferencias y presentar con claridad las demandas al Gobierno, a más de sostener la costosa presencia de sus representantes durante 91 los días de diálogos en Quito, superando por su cuenta una de las asimetrías entre las partes en el proceso.

Estas habilidades se mostraron ante los problemas propios de salir de un enfrentamiento fuerte a una negociación política dura con el desafío de llevar adelante diez mesas temáticas entre varios actores con heridas y presiones de diversos grupos de interés.

Gracias a su unidad, las organizaciones pudieron mantener apertura y tolerancia para evitar la agudización del conflicto y las tensiones y sostener el ambiente de diálogo pacífico sentándose frente a frente con visiones profundamente opuestas. Lo que les implicó también despojarse de posiciones radicales y rígidas, y que todos

los negociadores se revistan de paciencia y pedagogía para evitar no responder con violencia a actitudes racistas y despectivas, humillantes, despreciativas, que tenían menos posibilidad de presentarse frente a un bloque que se mostraba unido y solidario.

La unidad que se produjo es producto de un acumulado de la sociedad, si se reconocen las diferencias entre cada una de las posiciones y es un factor que puede revitalizar las limitaciones de la democracia. El diálogo respetando las diferencias, incluso entre las organizaciones sociales participantes.

La unidad permitió también colocar en su exacta dimensión la ausencia del primer mandatario en el proceso, ya que para algunos dirigentes era un signo de falta de seriedad y de validación a los acuerdos, sentimiento que se mantuvo hasta el final ya que el acta de cierre de las mesas no tuvo la firma del presidente sino del ministro de Gobierno. Sin embargo, el sentimiento unitario logró que se superaran esas interpretaciones y se continuara con el diálogo.

Abrir espacios de aprendizaje sobre cómo funciona la política pública y cómo funciona la comunidad

Al haberse expuesto al escrutinio del diálogo un programa de temática multisectorial, se generó una dinámica de aprendizaje del funcionamiento de la política pública y de la construcción de las soluciones mediante leyes, normas, reglamentos, etc., gestión necesaria para que la Constitución pueda aplicarse.

Esta dinámica de aprendizaje aporta a la cultura de diálogo, a generar confianza e intercambio constructivo de ideas, a cambiar la forma de relacionamiento con el otro actor, a conocerlo mejor, a dar paso a un reconocimiento de la otredad.

Contribuyó también a neutralizar actitudes racistas y desconfianza por la posible dilación de las compensaciones como ha ocurrido en anteriores diálogos.

La perspectiva indígena intercultural de derechos colectivos y participativa nutrió a la representación del gobierno, porque el Estado funciona en una dinámica jerárquica y rutinaria. Elevó la calidad de la discusión y amplió la visión sobre como gobernar un país, cuando hay más perspectivas, más voces, que participan con información valiosa y con demandas con sentido en el territorio.

El acudir a un escenario que permitió comprender, a unos, y transparentar, a otros, cómo funciona la política pública, por ejemplo, cómo funcionan los subsidios con unos sectores y con otros no. En algunos casos puntuales, se transparentó la política pública real y se distinguió subsidios de estímulos.

Allí se pudo ver lo necesario del diálogo como parte de la construcción de políticas públicas, para que sea a través de un proceso muy democrático, como lo fue por

lo menos hasta que terminó el acuerdo, no un proceso gubernamental colonial y jerárquico. Y el diálogo se convirtió en un espacio para transparentar la política pública real, como la viven y la ven los servidores públicos y dirigida por un nivel superior, de turno.

Realizar anuncios mediáticos positivos

El haber logrado mantener una estrategia de comunicación consensuada para exponer los avances de las negociaciones en cada mesa evitó exponer resultados por fuera de lo acordado.

La estrategia comunicacional fue muy flexible y permitió que cada organización y cada parte puedan usufructuar del espacio para aparecer ante sus bases y audiencias, y evitó uniformar y establecer espacios muy rígidos el descomprimir comunicativamente el diálogo.

La flexibilidad política en este aspecto fue positiva porque lograr acuerdos y comunicarlos únicamente de una manera conjunta, endurece los créditos políticos.

El no intervenir más allá de lo estrictamente necesario, pero garantizar la libertad de expresión, dejando que las organizaciones y el Gobierno manejen la comunicación sin atentar contra el diálogo, en un marco en el que cada parte tenía interés por mostrar resultados.

Los ejercicios mediáticos con anuncios positivos como el subsidio en los combustibles para la mayoría y el de cargar más a quienes más tienen, de parte del Gobierno, contribuyeron a bajar las tensiones, y se consideró una ganancia para ambas partes.

Sin embargo, se ha señalado también que la estrategia tuvo un desfase, le faltó graficar lo que se iba avanzando, tanto en el inicio, como durante el transcurso y cierre. Con la finalidad de transparentar lo que se perseguía y evitar que sea percibido como un enfrentamiento entre indígenas y gobierno. En este campo, los medios de comunicación alternativos y comunitarios ayudaron a equilibrar las versiones emitidas por los medios tradicionales, que se han visto como favorables al Gobierno. Esto es fundamental para crear una cultura de diálogo.

Se sugirió también que debió hacerse vocería conjunta, a través de un tercero neutral que hable de los acuerdos y desacuerdos. Que cuente hechos y no posiciones. Y evitar que los medios señalen a una u otra parte como faltos de interés de informar o interesados en ocultar hechos.

Se agilizó el proceso mediante delegaciones

Este aspecto es sumamente relevante para las organizaciones, y más específicamente las que se manifiestan con carácter indígena, por el valor que sus culturas dan

a las decisiones colectivas para poder reproducir sus propias formas de vida y para llevar con armonía su cotidianidad.

El que las organizaciones sociales hayan participado con representantes nombrados mediante un procedimiento de delegación de funciones, agilizó el proceso de alcanzar acuerdos.

Tal procedimiento consiste en que mientras los líderes se dedican a la defensa de las demandas, los otros niveles de las estructuras propias de las organizaciones dan seguimiento al trabajo de los líderes mediante el mecanismo de socialización.

Este mecanismo consiste en participar de la información sobre los acuerdos a las bases desde los delegados de organizaciones de segundo grado y dirigentes nacionales o a través de la instalación de “consejos políticos” locales o regionales, espacios en los que se rinden cuentas a la comunidad que es la que en último término valida los acuerdos.

Este proceso complejo y sometido a presiones desde las bases, con efectos políticos de trascendencia para las dirigencias, se tuvo que realizar para dar ejecutividad al proceso y cumplir con los tiempos acordados. Pese a las dificultades y riesgos, esta forma de delegación también les permitió adoptar un compromiso de seguimiento durante las mesas y después de ellas.

En los casos necesarios, también se lograba consensos entre las organizaciones en mesas de interconsultas entre dirigentes.

Buenas prácticas en el marco metodológico

Contar con un tercero imparcial en las mesas

Que haya existido un equipo neutral que pueda tener interacción con cada una de las dos partes, se valora como una condición básica y primordial para la consecución de los acuerdos. En este sentido se rescata la labor de coordinación efectuada por la CEE para convocar a las partes y actuar como garante. Ese fue un papel muy relevante.

La decisión de la Universidad Católica (PUCE), la Universidad Central (UCE) y de la Politécnica Salesiana (UPS) de permanecer cerca de las organizaciones, como apoyo humanitario, pese a presiones de la opinión pública, tanto en el evento de octubre de 2019 como en junio de 2022, las posicionó con autoridad moral para ser legitimadas como mediadoras facilitadoras.

Desde la posición de un tercero imparcial, hicieron prevalecer los valores de respeto, empatía, paciencia para evitar reaccionar con violencia incluso verbal a situaciones de tensión, a lo desgastante del proceso y a un discurso estigmatizante exterior que, en ocasiones, rebasaba los límites de la tolerancia.

El aporte especializado de los profesionales universitarios, para procesar un conflicto de la magnitud y características violentas fue un gran avance y aprendizaje frente a diálogos anteriores.

Ellos formaron parte de los equipos de facilitación (cinco profesionales por universidad) y relatoría (dos por mesa) competentes, con experiencia, vínculo social y compromiso con los temas, que asumieron los retos con un compromiso personal e institucional de imparcialidad.

Profesores, abogados y demás profesionales, con capacidad y flexibilidad para aplicar y recrear metodologías que contribuyeron eficazmente a acercar, evitar nuevos choques y poner en comunicación a las dos partes.

Su autoridad y conocimiento les permitieron hacer prevalecer los valores de respeto, empatía, paciencia, tolerancia, apertura, equidad, para evitar reacciones negativas en situaciones de tensión, desgaste y como efecto de discursos exteriores nocivos.

El papel de los relatores fue clave para redactar con claridad y precisión las memorias diarias y los posibles acuerdos, sin interferir ni modificar las voluntades expresadas por las partes.

La función de los facilitadores no era dar opiniones sobre los temas por más conocimiento que tuvieran sino permitir que las partes dialoguen, evitar que los acuerdos sean producto de presiones. Los equipos de facilitadores debían tener la capacidad para incluir en la discusión lo que era solicitado por las partes, sin generar tensiones.

La estructura, técnica, formación y metodologías de la academia dieron confianza, balance, neutralidad y profesionalismo al proceso.

Las partes reconocieron el apoyo de la academia y sugirieron que su rol tiene que ser repotenciado como un espacio de equidad para el proceso de discusión que se lleva en el país. La academia en sus muchos centros de procesamiento y generación de ideas que deben aportarse a la sociedad.

Enfoque de negociación política adicional al enfoque técnico

El enfoque de negociación política de temas técnicos de los facilitadores hizo más fácil definir puntos de coincidencia de qué se necesita y para qué con más elementos surgidos desde una perspectiva más amplia. Su conocimiento de los temas tratados en las mesas, y de la realidad que en general les contextualiza, también fue muy importante para que pudieran realizar la facilitación y que esta sea más efectiva.

La capacidad de mediar y facilitar a la vez dio más fluidez para identificar los puntos en común.

El avance del proceso requirió desde un inicio entender que se trataba de una mediación multipartes, con tres organizaciones, es decir cuatro partes con las cuales generar coincidencias a las que había que consultar sus opiniones al igual que a los delegados del gobierno.

La práctica de la imparcialidad por parte de los facilitadores fue crucial para evitar el problema de la percepción negativa de parcialidad en favor del Gobierno, que pesaba sobre otras entidades no gubernamentales que antes intentaron iniciativas de mediación.

El conocimiento y la autoridad les permitió mantener el orden sin imposición ni rigidez con las normas, generar confianza, dar flexibilidad, equilibrio en el tratamiento y transparencia. Por ejemplo, en la mesa de derechos humanos, los facilitadores estaban muy familiarizados con los temas y eso fue muy importante.

El papel de la cooperación, como el de la GIZ, fue clave para apoyar con la capacitación de los equipos de facilitadores y relatores, y para reorientar y ajustar el enfoque de la mediación desde una facilitación técnica de las demandas hacia una negociación de carácter político de temas técnicos.

Había que construir soluciones a problemas sin que los participantes tengan una visión única de las causas y cómo abordar las soluciones, por sus diversos intereses, sino que antes de armar las soluciones había que limar las diferencias y encontrar las coincidencias de objetivos.

Además, los aprendizajes en la aplicación de la metodología de mediación tuvieron el acompañamiento constante de un equipo técnico que los sistematizaba, y estuvo liderado por el rector de la PUCE y por la GIZ.

Acciones clave fueron emergiendo en la cotidianidad

MANTENER CLARIDAD Y PRECISIÓN POR PARTE DE LAS RELATORÍAS EN LOS PUNTOS DE APROXIMACIÓN Y EN LAS DIVERGENCIAS

El papel de los relatores fue clave para redactar con claridad y precisión los posibles acuerdos, sin interferir ni modificar las voluntades expresadas por las partes e incluyendo los aspectos solicitados por los negociadores, sintetizar los pronunciamientos, cristalizando consensos e intervenciones.

En los consensos, para ubicar los puntos de aproximación y de divergencia. En cuanto a las intervenciones, registrar los puntos para un posible acuerdo. En algunos casos, se hacían tres columnas que determinaban tres pasos: los acuerdos claros, los acuerdos con desacuerdos y los desacuerdos puros. La calibración permanente de

logros ayudó a estructurar la agenda y empujar hacia los consensos los temas en los que había dificultades.

LLEVAR REGISTROS DIARIOS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

Esta práctica está profundamente conectada con las mesas de diálogo, pues permitía saber por dónde iniciar el trabajo día a día. Por eso fue un gran acierto haber mantenido la exigencia de que haya documentos escritos al fin de cada jornada, tanto para pulir demandas como para dejar en claro los avances en las respuestas de política pública. Las actas firmadas después de cada reunión, fueron un respaldo legítimo de información para el seguimiento y la evaluación para las organizaciones y, para las delegaciones oficiales, son documentos que sustentan sus acciones posteriores.

EQUIDAD EN EL TIEMPO DE USO DE LA PALABRA

Ejercer este compromiso es difícil para todos los negociadores, pero más para algunas autoridades acostumbradas a intervenir sin esta condición. La tentación de extenderse estuvo presente y eso obligó a los mediadores a adoptar rigidez en este aspecto, para que todos sin excepción hicieran uso del mismo tiempo y así primara el respeto a las reglas consensuadas.

Buenas prácticas en relación con los instrumentos

Día Cero

Un espacio clave de organización de los diálogos fueron los días en que las mesas por consenso delimitaban temas y definían intereses y los puntos a abordarse en cada una.

La norma básica de los puntos que no se podían tratar, según se había acordado en el “día cero”, tuvo la finalidad de tener claros los puntos consensuados a tratarse, para que haya un espacio limpio, transparente, para el desarrollo del diálogo.

Este mecanismo evitó que haya arbitrariedades de ambos lados del diálogo, pero no limitó la expresión de sus respectivos negociadores.

Acta por la Paz

El Acta por la Paz que fue firmada en Quito el 30 junio por los máximos representantes del gobierno y de las tres organizaciones sociales negociadoras, y por un

representante de la CEE, proporcionó un paraguas de apertura, transparencia, democracia y equidad. Legitimó las diez demandas de las organizaciones, demandas que son públicas y se describen en un documento titulado “Agenda de lucha nacional, 13 de junio. El pueblo se levanta”.⁸

La elaboración del Acta por la Paz dio paso al diálogo, bajo un discurso fundamentado en principios de apertura, transparencia, democracia, equidad. Fue un instrumento clave, en cuyo proceso de elaboración se recogieron los planteamientos dados en los dos intentos de diálogo anteriores en los que no se pudo concretar un acuerdo, pero que al final incluyó las demandas planteadas en esos dos momentos, y que al final, permitió llegar a acuerdos y desacuerdos.

El Acta de Paz fue un instrumento interesante, oportuno e inédito en Ecuador, pues sí se ha aplicado algo similar en los escenarios de conflicto de Centro América, en los 90, o en Colombia. El Acta era la “referencia macro” sobre la cual había que sentarse a dialogar y trabajar sobre 10 puntos que contenía, y regresar a esta siempre que de alguna manera los ánimos se exacerbaran. El documento dio una salida al difícil momento que vivía el país. Pero se extrañó sensiblemente la presencia del presidente de la República.

Mesa de Coordinación

Estuvo conformada por representantes del gobierno, las organizaciones y la CEE y, además de un espacio político que encontró soluciones a las dificultades del abordaje de temas de debate político ideológico, como la repetición de temas en mesas distintas, fue un espacio de acercamiento en donde se resolvían asuntos organizativos como cronogramas, logística, asistentes, cumplimiento y revisión de reglas de conducta y funcionamiento, y aspectos metodológicos.

El haber tenido apertura para convocarse al “cuarto intermedio” (la Mesa de coordinación), fue constructivo, legítimo y dio respuestas creativas, con visiones ampliadas. Se generaron espacios y recesos que permitieron resolver divergencias entre las organizaciones y con el Gobierno, evitar que haya abandonos de las discusiones, así como lograr acercamientos y afinidades, que luego se tradujeron en los acuerdos oficializados por el Gobierno.

La instalación de la Mesa de coordinación resolvió muchos problemas logísticos, ajustes de cronogramas, composición y reglas de conducta para las 10 mesas, que al final se cumplieron.

8 Anexo “Agenda de lucha nacional, 13 de junio. El pueblo se levanta”.

Hoja de Ruta (Guía de Diálogo)

La elaboración de la Hoja de ruta (Guía de Diálogo) que tuvo dos versiones que fueron consensuadas por ambas partes luego de tener algunos ajustes en las mesas de coordinación, pero que estableció los objetivos, reglas para las mesas, bases del tratamiento de la información y de comportamiento para lograr los acuerdos, que fue clave para la negociación y la facilitación de las universidades.

La Hoja de Ruta se respetó a lo largo de todo el proceso y su aplicación dejó varias de las lecciones aprendidas.

Mesas de negociación

Las diez mesas de diálogo fueron consideradas el principal instrumento del proceso. Fueron los espacios en donde se produjo la discusión democrática, deliberativa, demarcada por reglas y procedimientos claros y guiada por equipos de mediadores-facilitadores, en donde se mantuvo la voluntad de diálogo bajo los preceptos del respeto a las posiciones distintas, a las diferencias, y la transparencia en aras de conseguir la continuación prolongada de la paz.

El desconocer o faltar a las reglas claras a qué atenerse sobre cómo llevar el proceso habría sido un factor de riesgo dentro del proceso de negociación y se cumplieron.

En las mesas de negociación se destacó una buena experiencia para las partes en conflicto que fue tener buenos negociadores, lo cual no se desprende de la metodología sino de la actitud y habilidad que ostentan las entidades sociales y el sector oficial, más aún en un proceso tan fuerte de negociación.

Pero parte del éxito del proceso se debió a que en las mesas las partes tuvieron amplia consideración por los ejecutores del mecanismo de facilitación y relatoría, como un mecanismo idóneo para que puedan comunicarse de manera efectiva. Sabían que eran el tercero imparcial que debía conducir de manera adecuada las reuniones y ayudar a evitar que escale el conflicto en ciertos momentos en que los ánimos puedan exacerbarse y puedan encaminar la reunión que en casos era una fuerte, intensa y acalorada discusión.

Mesas de seguimiento

El compromiso de llevar las mesas de negociación hacia otro período posterior a los 90 días consensuados para constituirse en mesas de seguimiento, fue una decisión política importante para registrar el cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos.

La decisión de que haya mesas de seguimiento a la aplicación de las políticas acordadas, que se implementarían una vez terminado el proceso de establecimiento de acuerdos, además, en cierta forma legítima los acuerdos, lo cual es políticamente relevante para ambas partes.

Lecciones aprendidas en el camino del diálogo

Desarrollar una estrategia para abordar las líneas rojas

El proceso de diálogo demostró que hay temas en los cuales era imposible lograr un acuerdo entre el gobierno y las organizaciones sociales. Esos temas podrían ser considerados como las líneas rojas que ambas partes del conflicto trataron de no cruzar para evitar la ruptura de las negociaciones.

En efecto, las concepciones estructurales de orden político, económico y social de este Gobierno, que son legítimas, son incompatibles con las concepciones de las organizaciones sociales. No son solo diferencias conceptuales sobre la naturaleza de la gestión pública, sino puntos prácticos en torno a los cuales no hay negociación posible, ya sea por la viabilidad económica, la posibilidad de nuevas elecciones, las afectaciones a socios más cercanos del gobierno, la subjetividad ideológica de ambos lados.

Una estrategia consensuada para abordar las líneas rojas debería ser uno de los compromisos en procesos de diálogo. Evitaría que se repita el escenario de conflicto y su ampliación a otros sectores. Y debería incluir recursos para inversión social y tratamiento equilibrado de subsidios e incentivos.

Los temas pendientes son factor de riesgo significativo sobre procesos futuros, los que se incluyeron en las mesas de diálogo y no llegaron a concluir en acuerdos y los que ni se trataron.

Algunos casos representativos, sobre todo de procesos que superan el nivel normativo, de acuerdos o decretos, que requieren tratarse en la Asamblea Nacional y otras instituciones y no tuvieron salidas, han sido:

- Privatizaciones.
- Derechos de los trabajadores de salud, agrícolas, de Petroecuador.
- Desempleo, sobre todo de los jóvenes y mujeres rurales, para evitar los procesos de migración, violencia intrafamiliar, suicidios, etc.
- Tratamiento de la seguridad social y la situación del IESS.
- Evadir la focalización del subsidio a los combustibles, mientras se mantienen subsidios e incentivos a los sectores empresariales grandes: bananeros, atuneros y merluceros.

- El proceso de refinanciación para los campesinos en toda la banca y cooperativas (se estima una necesidad de 20 000 millones de dólares...).
- Inversión social en general para el desarrollo de la agricultura familiar campesina, educación pública, salud (personal e insumos médicos).
- Muertes y heridos (entre 500 y 1000 entre indígenas y fuerza pública) ocurridas durante las movilizaciones. Un fondo para compensaciones a las familias afectadas.

Este último tema salió a flote en la mesa de Seguridad, Justicia y Derechos y no fue aceptado por el gobierno. Pero hubo compensaciones a las familias en los casos de servidores públicos de policía y ejército y no para las familias indígenas haciendo avivando la sensación de discriminación y de que hay recursos económicos para unos, pero no para otros.

Por esto, es necesario montar una estrategia para tratar este tema porque se ve como un elemento de debilitamiento para el Gobierno y de riesgo para todo el proceso, pues el movimiento indígena seguirá en su dinámica de evaluación y tomará las decisiones en consecuencia, coordinando con otros sectores.

De hecho, una vez terminadas las mesas, las organizaciones han dicho que profundizan un ejercicio de retroalimentación con sus bases, con una lógica de fiscalizar y evaluar los avances en lo que se ha acordado, como un mecanismo que permita avizorar escenarios a corto y mediano plazos.

Así mismo, hay procesos complejos que pasan por la AN y otras instituciones que no tienen nivel normativo de un acuerdo o un decreto, por lo que las organizaciones creen que se trata de sacar de las matrices de seguimiento lo que se había acordado.

Es el caso del tema de las privatizaciones, que en un inicio no se incluía en las mesas, y que luego, pese a haberse introducido en el proceso, no se llegó a tratar. Lo propio en pedidos para los trabajadores de salud, en agricultura, Petroecuador, entre otros.

Otro caso: que todo el sistema financiero entre en el proceso de refinanciación, porque los campesinos no solo están en la banca, las grandes cooperativas no aportan a la idea, pese a que controlan una buena parte del mercado financiero, y las pequeñas cooperativas no tienen tanto peso. Se logró un plan solo con BanEcuador, cuando se estima que el hueco financiero sería de 20 000 millones de dólares. Plantear perdón a 5000 dólares quizá sirve a los minifundistas, pero no a los campesinos pequeños o medianos, que invierten al menos 15 000 dólares para obtener un cultivo. Temas de fondo necesitan estrategias de fondo.

Otro desacuerdo fuerte de las organizaciones se dio porque pidieron no abrir el catastro minero, en tanto es una plataforma que permite a las empresas solicitar concesiones mineras, el Gobierno defendió que se lo abriría, aún sin dar nuevas concesiones. No hay confianza en ello. La consulta previa no se cumple y se siguen entregando licencias ambientales.

Tampoco se ha profundizado el tratamiento y no se acogieron propuestas en los ejes de lo laboral, para abordar el desempleo, sobre todo de los jóvenes y mujeres, para que se realicen más contrataciones en empresas, con la finalidad de evitar los procesos de migración, violencia intrafamiliar, suicidios, etc. No se logró acuerdos ni en la mitad de los ejes planteados, incluyendo el tratamiento de la seguridad social y el IESS donde el Gobierno llegó sin información y solicitando, más bien datos del tema a las organizaciones.

En cuanto al subsidio a los combustibles, tema al que resulta inevitable volver por su importancia macroeconómica, se reclama focalización para taxis, mototaxis, moto-excavadoras agrícolas, mientras se mantienen subsidios e incentivos a los sectores empresariales grandes: bananeros, atuneros y merluceros, por ejemplo.

Asegurar delegaciones eficientes y transparentes del gobierno en todas las mesas

Este es un aprendizaje muy marcado para el sector oficial, la necesidad de tener en las mesas no solo funcionarios con capacidad de decisión, como los ministros y subsecretarios, sino a los que tienen profundo conocimiento de los temas y con varias alternativas de respuestas, ante la fuerte y constante dinámica de planteamientos de demandas. Lo contrario era una señal de falta de seriedad y de respeto hacia los líderes.

Cuando el gobierno tenía representantes con experiencia, alto conocimiento técnico, capacidad de decisión para establecer plazos y estrategias, y actuaban con transparencia para reconocer límites técnicos y financieros en las mesas, hubo casos en los que fluyó mejor el diálogo.

El gobierno quedó con deudas de transparencia con algunas de las mesas de los 90 días, que se trasladaron a las mesas de seguimiento como una promesa de entregar un conjunto de información y estadística solicitadas.

Pero también quedó registrado que no se lograba el envío de documentos de manera puntual ni por el gobierno, ni por las organizaciones.

El conjunto de los entrevistados comparte que rescatar los principios de justicia y equidad para abordar los temas desde la política pública supone un cambio cultural en la manera de administrar la cosa pública, en la manera de entender los procesos políticos y de aproximarse con el trabajo de las organizaciones.

Ejercitar una visión más amplia del diálogo

Entre las lecciones aprendidas que tuvieron varias menciones está la necesidad de aplicar el diálogo como un método preventivo y no reactivo que solo se presenta cuando los conflictos han llegado a la violencia, que como se sabe, solo genera más violencia.

Pero no solo eso, sino que se señaló que es necesario ejercitar una visión más amplia del diálogo para lo cual este debe partir del territorio y debe concebirse con enfoques pluricultural y de género tanto de parte de las organizaciones como del gobierno y de la mediación. Así reuniría mejores condiciones para convertirse en un instrumento de gobierno participativo para fortalecer la democracia.

Sin enfoque intercultural, puede reproducirse en los diálogos la falta de ejercicio de derechos colectivos referentes a elementos culturales, que constan en la Constitución. Desde el lenguaje utilizado que culturalmente responde a procesos burocráticos y no refleja las necesidades surgidas de las limitaciones que les impone el estado para mantener y reproducir su cosmovisión. Aunque se ha manifestado que al inicio hubo dificultades para entenderlo, también se ha reconocido el compromiso de la mediación para que las partes superen este aspecto y puedan manejarse con un lenguaje acorde a los participantes y la temática de interés de las comunidades.

Una territorialización de los diálogos debería contar con el mismo entramado para los procedimientos de verificación y seguimiento del avance de los temas y acuerdos, con una proyección para mantener, fortalecer y multiplicar las mesas, no desde la jerarquía política, sino desde el contacto con la población.

El mismo sitio web u otros propios de cada territorio, y la semaforización del proceso de implementación de los acuerdos, serían igualmente útiles.

Una territorialización de los diálogos sería importante para que haya continuidad y salidas con una visión más amplia de las realidades, una retroalimentación desde los territorios. Que el centro de discusión que, en los ejercicios tradicionales de la representación están focalizados en Quito, se vaya al territorio.

Sin embargo, nunca se escuchó el tema de territorialización como propuesta de las organizaciones. De acuerdo con la versión oficial, porque la CONAIE plantea el manejo del territorio primero desde los líderes, antes de ir a la política pública desde los ministerios.

Se ha planteado también la idea de que se debería acudir a las estructuras académicas cercanas para apoyar los diálogos. Generar mayores tanques de pensamiento para apoyar a los sectores sociales es una necesidad estratégica, así como fortalecer las alianzas que se tienen hasta ahora entre organizaciones.

También es preciso ejecutar programas de vinculación con la colectividad, sobre todo en territorio.

Manejar las asimetrías financieras

En las mesas fue claro el problema de las asimetrías en recursos económicos para sostener el diálogo. El problema de traer y mantener los equipos de negociación a Quito se evidenció claramente en una rotación de participantes representantes de las comunidades. Esto provocaba empezar de cero o aumentar temas en las mesas cuando cambiaban las personas. Las comunidades de la Amazonía tenían más dificultades que las de la sierra, por ejemplo.

Si las mesas de diálogo dependen solo de los recursos de los individuos, con los de comunidades y organizaciones sociales, se producirán estos problemas de rotación de negociadores o, lo que es peor, ausencias precisamente de los representantes de las áreas más distantes y carentes de atención del Estado, de los centros de poder, y del ejercicio de la participación en la decisión y la construcción de políticas públicas, para quienes es más oneroso y prolongado el tiempo de desplazamiento.

Para evitar estas situaciones, es necesario que los diálogos cuenten con recursos económicos asignados para mantener los equipos de las organizaciones frente a los que tiene el sector público centralizado en Quito. Y encontrar la manera de que la participación —sin dejar de sostenerse en el compromiso por el bien colectivo— tenga un sostén que facilite su continuidad, profundización y la consistencia de sus actuaciones.

Desde el sector oficial se apuntó que se reconoce la importancia del mecanismo de financiamiento, pero que tampoco bastó hacer reuniones virtuales y poner espacios a disposición de la gente para conectarse, porque hay un desgaste natural de la participación por el desgaste del diálogo.

Que los funcionarios públicos asuman la elaboración normativa

Una vez definidas las líneas de política pública, le corresponde a los servidores públicos y sus niveles jerárquicos superiores correspondientes concretar las normativas que constituyan lo medular de los acuerdos logrados; las organizaciones sociales pueden revisar los proyectos, pero no es su función y alargaría los procesos de diálogo demandando más recursos de transporte y mantenimiento en la sede de los diálogos.

Mecanismo de respuestas rápidas en territorio y de medición del cumplimiento

Es necesario plantear un esquema de diálogo con fases de corto, mediano y largo plazos.

Hay la percepción de que el Gobierno busca cumplir los mínimos acuerdos que no le afectan política o económicamente. Por otro lado, el gobierno considera que sí se ha dado respuestas rápidas a demandas en el territorio. En temas de subsidios, afirmó un delegado, más bien no hay respuestas de las comunidades, no hay mucha participación.

Con todo, se insiste en que hace falta desarrollar una metodología para mostrar resultados inmediatos y en el corto plazo, que denoten la voluntad política del Gobierno hacia la gente de las comunidades de base, con respuestas en temas como el de combustibles, deudas y precios, sobre todo. La falta de resultados inmediatos podría complicar de nuevo la situación en pocos meses.

Si no se percibe voluntad política para mejorar las condiciones de las comunidades movilizadas, es más probable que se produzcan inconformidades que perjudiquen al proceso en su conjunto y a sus partes frente a sus seguidores.

A fines de enero de 2023, una primera evaluación del cumplimiento de los acuerdos realizada por organizaciones indígenas arrojó un 9 % de cumplimiento de acuerdos. Pero, ya que no hubo acuerdos para cuantificar el cumplimiento, las medidas por parte de cualquier lado son subjetivas.

Para el sector oficial el caso es que existen estrategias de corto, mediano y largo plazos, pero sí es que existe una lectura del “todo o nada”, eso complejiza mucho las cosas. Y es ahí en donde entre los entrevistados surgió la sugerencia de que se cree un mecanismo consensado para medir el cumplimiento.

Se reconoció también que este mecanismo enfrentaría grandes desafíos, como las dificultades de cuantificar el cumplimiento de acciones que dependen no solo del Ejecutivo sino también de otras funciones del Estado.

Con todo, prevaleció un criterio en relación con que el gobierno debe preguntarse cómo demostrar su interés por mejorar la calidad de vida y para ello identificar cuáles necesidades de los pueblos indígenas debería atender a corto plazo. La expectativa de las comunidades no son los papeles firmados, sino que se sienta algún cambio en territorio.

El papel de mediador del Programa de Naciones Unidas fue muy cuestionado en 2019. No obstante, el movimiento indígena pidió la participación del relator de Pueblos Indígenas, Francisco Cali, o de la comisionada de la CIDH para los Pueblos Indígenas. ¿Quién genera el cumplimiento de los acuerdos? Para las organizaciones hace falta una instancia de arbitraje legítimo, que podría ser una instancia internacional con legitimidad para ambos lados.

Los mediadores y facilitadores se considera también que pueden ser un actor clave para verificar que se cumplan los acuerdos y se aclaren los puntos que aún tienen definiciones vagas.

Flexibilidad en los plazos de respuestas y no apresurar acuerdos, en la mayoría de los casos

El haber mantenido flexibilidad manejar plazos en las mesas y esperar respuestas concretas o validaciones, sin presión de tiempo favoreció que el proceso fluya sin presiones.

La flexibilidad que hubo en cuanto al plazo inicial que se planteó para el diálogo, permitió al inicio al Gobierno extenderse dando información de lo que estaba haciendo a modo de “rendición de cuentas”, pero sin respuestas concretas. A su vez, las organizaciones, una vez que habían discutido los temas, tomaban su tiempo para validar y volver a analizar en sus espacios lo conversado. Ambas situaciones llevaron a ampliar los plazos de las primeras mesas, todas tenían hasta cinco jornadas de trabajo según las reglas, pero con los cambios las últimas mesas ya no se beneficiaron de esa flexibilidad.

Era de esperarse que las mesas hayan tenido tiempos distintos porque los temas fueron distintos en dificultad de encontrar puntos en común, en complejidad técnica, en necesidad de información y análisis. No había que hacer sentir presiones de ningún tipo, pero tampoco podían extenderse indefinidamente. En este sentido, no era lo mismo una mesa de educación superior que una de recursos naturales. Por esta situación, algunos temen que se haya mermado la calidad de algunos acuerdos y otros temas que pudieron arribar a acuerdo hayan quedado para las mesas de seguimiento.

En la mesa Salud, por ejemplo, se afirma que pudo haber construido más y mejores consensos porque experimentó una riqueza de información, argumentación y creatividad singular durante el diálogo, pero le faltó tiempo al haber sido una de las últimas en instalarse. Mientras que las primeras mesas dispusieron de más holgura de tiempo, por la flexibilidad que positivamente daba la metodología.

Recomendaciones

Es necesario que la plataforma de diálogo se consolide y se mantenga

Quizá el corolario más importante es que es importante para el país avanzar sobre mecanismos democráticos de procesamiento de conflictos, y que sean permanentes, no con diálogo por presión ni como reacción a un estallido social.

A un proceso tan importante como el de las mesas de diálogo, debe seguir en línea el proceso de soluciones a las demandas. Sin ello, todo el proceso puede volver a fojas cero, dar pauta a nuevas acciones políticas de reclamo y volver a poner al Gobierno en posición defensiva, con la consecuente pérdida de credibilidad en nuevos diálogos.

Hay que partir de lo que ya se ha avanzado, con el esquema de mediación, facilitación, mesas de tratamiento de los temas, etc. El papel de las mesas de coordinación debería ser más activo en la planificación.

Es fundamental que exista un garante en todo proceso

Existe un consenso de que es necesario que en cada proceso exista un garante que le dé seguridad a las dos partes de que el diálogo se va a dar de manera efectiva. En otros procesos de paz, Colombia, por ejemplo, ha existido un garante que pueda interactuar entre las partes, donde ambas partes tienen credibilidad y van a sentarse siempre que este tercero imparcial esté dentro de las mesas y procesos.

La institucionalización del diálogo en forma preventiva

La cultura de diálogo con resultados debe fortalecerse dentro del Gobierno. El movimiento indígena se ha abanderado de la exigencia de derechos en beneficio de los sectores sociales del país, mientras el Gobierno debe responder con políticas públicas que eviten los conflictos.

La institucionalización del diálogo en forma preventiva y no reactiva para buscar solución a conflictos, antes de que se detonen, para evitar que las partes tengan requerimientos violentos. Siempre debe existir tercero imparcial que permita que fluya el diálogo y un garante.

La institucionalización del diálogo debe incluir no solo los temas de seguimiento o demandas que quedaron atrás de las líneas tojas, sino temas de largo aliento como la construcción del estado plurinacional, pues, aunque muchos de los temas tratados en las mesas están profundamente relacionados, este es un tema estructural que, para avanzar dentro de los marcos de una cultura de diálogo pacífico y transparente y con un enfoque pluricultural, demanda un debate permanente de la sociedad.

Evitar que se acumulen demandas y se represen las soluciones

Es necesario consolidar plataformas de diálogo nacionales y territoriales, con las metodologías que han dado resultados: esquema de mediación, facilitación, mesas de tratamiento de los temas, etc. Los gobiernos deben ver formas democráticas de gobernar para que los diálogos tengan carácter preventivo y no reactivo.

Dar continuidad a los acuerdos en el proceso de ejecución

Sin ello, todo el proceso puede volver a *fojas cero*, dar pauta a nuevas acciones políticas de reclamo y volver a poner al Gobierno en posición defensiva, con la consecuente pérdida de credibilidad en nuevos diálogos, en la metodología y en los mediadores.

Hacer políticas públicas con la ciudadanía y diálogo sistematizado

No se puede llevar a cabo un proceso de políticas públicas desde las oficinas de gobierno. Debe haber el contacto permanente con la ciudadanía que debe ser sistematizado. Siendo un país tan asimétrico, con contrastes de riqueza y pobreza muy altos, debe haber el acercamiento, pero que no puede ser caótico sino organizado, permanente y consistente.

Una lección aprendida en el ámbito de fortalecimiento institucional de la cultura del diálogo es el déficit de personal técnico en la sociedad en general y particularmente en el Estado que se involucre y prepare para debates. Se debe hacer un llamado a la gente a que se involucre y prepare en temas como, por ejemplo, gestión pública petrolera, la contratación petrolera, la legislación petrolera; el tema de los costos de la explotación del barril de petróleo y la distribución de la venta petrolera entre el Estado y los contratistas; subsidios e incentivos económicos; tareas que atañe al Estado, la legislatura y la función judicial. Ahí podría jugar un papel importante la cooperación, institutos de investigación, públicos o privados.

La cultura de diálogo con resultados debe fortalecerse dentro del Gobierno y la burocracia

A los pedidos de cumplimiento de derechos, el Gobierno debe responder con políticas públicas.

Una buena lección de aprendizaje para las partes fue tener buenos negociadores, lo cual no se desprende de la metodología sino de la actitud y habilidad de las partes, más aún en un proceso tan fuerte de negociación. La fuerza de la argumentación de los negociadores, su transparencia y respeto por las posiciones diferentes, contribuye a creer en que el diálogo siempre es posible.

Se podían ampliar las mesas para incluir a otros sectores que también tienen demandas. Lo que las organizaciones indígenas hicieron constituyen demandas nacionales. Este planteamiento debió venir del Presidente.

Pensar en mediaciones diferenciadas

Las mesas tuvieron tiempos distintos porque los temas fueron distintos en dificultad de encontrar puntos en común, en complejidad técnica, en necesidad de información y análisis. No era lo mismo una mesa de Educación Superior que una de Recursos Naturales. Temas diferentes con distintas complejidades tuvieron que ser abordadas con las mismas estrategias de parte de la mediación y esto arrojó resultados de diferentes calidades.

Se afirma, por ejemplo, que la mesa de salud pudo haber construido más y mejores consensos porque experimentó una riqueza de información, argumentación y creatividad singular durante el diálogo, pero le faltó tiempo al haber sido una de las últimas en instalarse. Mientras que las primeras mesas dispusieron de más holgura de tiempo, por la flexibilidad que positivamente daba la metodología.

Este fenómeno llama a la necesidad de concebir y pensar en mediaciones diferenciadas, que se formulen con más previsión sobre la base de la complejidad técnica y política de los temas a tratarse.

Siglas

AN	Asamblea Nacional
BNF	Banco Nacional de Fomento
CEE	Conferencia Episcopal Ecuatoriana
CELAM	Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño
CFN	Corporación Financiera Nacional
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNC	Coordinadora Nacional Campesina
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional, por sus siglas en alemán
FEI	Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas Campesinas del Ecuador-FEI
FEINE	Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinos, Indígenas, Negras y Montubias
Figempa	Facultad de Ingeniería en Geología, Minas, Petróleos y Ambiental
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PSC	Partido Social Cristiano
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
UCE	Universidad Central del Ecuador
UGTE	Unión General de Trabajadores del Ecuador
UPS	Universidad Politécnica Salesiana

Lucha indígena, conflictividad social y diálogos. Logros, límites y aprendizajes del paro popular plurinacional de junio de 2022

Hernán Reyes*

Universidad Central del Ecuador

asreyes@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-8443-1470>

Andrea Martínez**

Universidad Central del Ecuador

asmartinez@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0003-3831-2587>

Introducción

Este estudio parte de la premisa de que el paro plurinacional de junio de 2022 en Ecuador y los procesos de negociación que siguieron a la protesta social, al instalarse y luego al culminar las mesas de diálogo, solo pueden ser abordados si se entiende esa coyuntura como parte de una acción social y de una dinámica colectiva histórica más amplias, que enmarcan y permiten entender la lucha concreta del movimiento indígena y otros sectores en una coyuntura específica. Solamente así adquiere sentido el momento

* Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas, Diplomado en Planificación Social, Máster en Análisis de Género y Desarrollo, Formación Doctoral en Estudios Culturales Latinoamericanos. Docente de posgrado en la Universidad Andina Simón Bolívar y en la Universidad Central del Ecuador. Ha presidido la Sociedad Ecuatoriana de Estudios Interdisciplinarios de la Comunicación.

** Ingeniera en Finanzas, Maestría en Desarrollo Sostenible y doctoranda en Género y políticas públicas. Docente investigadora de la Universidad Central del Ecuador. Fue editora general de la revista *Economía* de esta universidad. Ha trabajado en el sector público y privado en Ecuador y Francia en proyectos de desarrollo sostenible y rural.

en el que se posibilitó el diálogo, el pliego concreto de peticiones sobre el que se negoció y las demandas que planteadas al gobierno por parte del movimiento indígena.

Resulta muy conocida la postura de Alain Touraine (2016) sobre los movimientos sociales cuando los define como “la conducta colectiva organizada de un actor luchando contra su adversario por la dirección social de la historicidad en una colectividad concreta” y basa esta aproximación en tres planteamientos centrales: por un lado, afirma que “la sociedad es producción conflictiva de ella misma”. Este autor complementa su definición de los movimientos sociales al caracterizarlos como “unas conductas socialmente conflictivas, pero también culturalmente orientadas y no como la manifestación de contradicciones objetivas de un sistema de dominación”; afirmando además que “la acción de los movimientos sociales no está dirigida fundamentalmente frente al Estado y no puede ser identificada con una acción política por la conquista del poder; al contrario, es una acción de clases, dirigida contra un adversario propiamente social” (Touraine, 2016, pp. 255-256).

¿Qué valor heurístico encontramos en esta aproximación conceptual respecto a los movimientos sociales? Por un lado, la idea de conflictividad social permanente y de “lucha” de clase desde la acción de un actor social, entendida esta última como lo que está en juego frente a otro actor social y no necesariamente frente al Estado y sus instituciones políticas; y complementariamente a esto se postula la necesidad de considerar la dimensión histórica y cultural de los movimientos sociales más allá de un cierto objetivismo economicista.

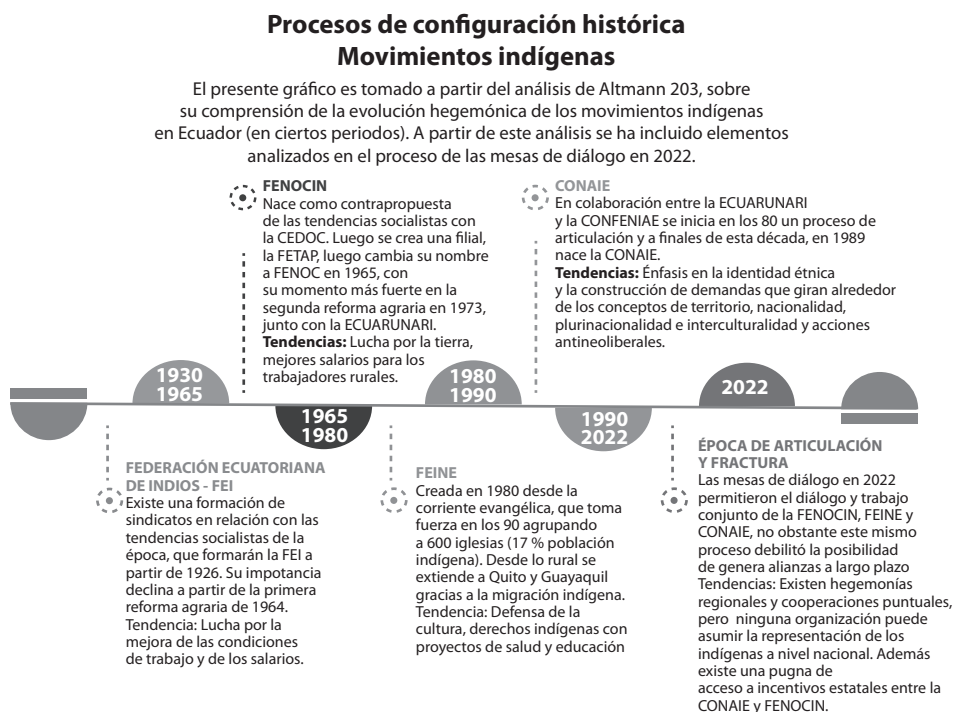
En el caso del movimiento indígena ecuatoriano, sus antecedentes más inmediatos se remontan a los 60 y 70 del siglo XX, décadas marcadas por el auge de la Guerra Fría y la Revolución Cubana, procesos con fuerte incidencia política en América Latina, junto con la difusión de la Teología de la Liberación que definió la opción popular por los pobres, como vertiente comprometida de la Iglesia católica, todo lo cual empujó un clima de cuestionamiento al régimen capitalista. Como lo anota Ortiz (2011, p. 69) en este período “se reveló la existencia de conflictos estructurales en el país en torno a la tenencia de la tierra y las relaciones de trabajo ahí establecidas, pero también frente al carácter del Estado y la nación ecuatoriana”.

Durante los 80, los sucesivos gobiernos de Hurtado, Febres-Cordero y, en menor medida, Borja, habían impuesto en Ecuador las políticas de modernización neoliberal, que apuntaban a la reducción del Estado y a las privatizaciones, aumentando los niveles de pobreza, desigualdad, inequidad y violencia en la sociedad ecuatoriana. En esta década, los indígenas en Ecuador comenzaron a organizarse a nivel nacional, se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía (CONFENAIE), que junto a la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) fundada en 1972; formaron una coordinación nacional. En 1986, esta coordinación dio

lugar a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Estas organizaciones, junto con la Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas (FENOC), ampliaron las luchas por los derechos de los pueblos indígenas y campesinos, destacando dos eventos históricos: el levantamiento indígena de 1990 y la marcha de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza en 1992 (Ortiz, 2022).

Figura 1

Resumen histórico de la configuración de los movimientos indígenas en Ecuador



Nota. Altmann, 2013.

Ingrid Ríos *et al.* (2020) destacan cómo, desde el retorno de las democracias en los años 80, los movimientos sociales en América Latina han jugado un papel clave en la política y en la incidencia de políticas públicas. Estos movimientos han presionado a gobiernos, tanto autoritarios como democráticos, movilizándose en espacios públicos y luchando por los derechos de grupos históricamente marginados, como afrodescendientes, migrantes, mujeres y pueblos indígenas. Aunque el levantamiento zapatista de 1994 es un hito importante, las movilizaciones indígenas contemporáneas tienen raíces profundas.

Touraine describe a los movimientos sociales como protagonistas del cambio social, afirmando que permiten a la sociedad producirse a sí misma (Pleyers, 2018, p. 91). Esto implica que las protestas sociales reflejan la diversidad y vitalidad de la sociedad, que enfrenta los desafíos actuales basándose en luchas pasadas. En Ecuador, durante la Colonia, se registraron numerosas sublevaciones indígenas, siendo particularmente notables las ocurridas entre 1730 y 1803 en la Sierra Centro y Centro Norte (Ríos *et al.*, 2020, p. 85). La comprensión histórica de las luchas indígenas está siempre ligada a la totalidad compleja de las sociedades en las que viven y a sus problemas, entre los que sobresalen las dificultades para la construcción de los estados nacionales, y las prácticas de exclusión y dominación a ellas ligadas. La fuerza que adoptaron las movilizaciones del movimiento indígena creció sustantivamente a partir de la aplicación de las recetas neoliberales en el país en los años 80.

Esta idea es relevante para entender el protagonismo del movimiento indígena en Ecuador, que, desde los años 90, abordó los problemas estructurales del país, especialmente la tenencia de la tierra, desde su propia lógica, pero con impacto en el ámbito nacional. Según Guerrero, la CONAIE desarrolló un discurso que vinculaba el problema agrario con cuestiones sociales y nacionales, destacando la autosuficiencia alimentaria y las dimensiones sociales y ambientales de la tenencia de la tierra y el agua (Ortiz, 2011, p. 76).

El levantamiento indígena de 1990 marcó una transición de las comunidades indígenas ecuatorianas, que pasaron de tener demandas centradas en el acceso a tierras y crédito a reivindicar su identidad etnocultural como pueblos y nacionalidades. Esto dio lugar a la exigencia de plurinacionalidad, el control territorial y la demanda de autogobierno. Ecuador albergó el movimiento indígena más fuerte de América Latina en los años 90 debido a su profunda raíz comunitaria y su capacidad para unificarse a nivel nacional. No obstante, las demandas del movimiento indígena siguieron ignoradas incluso después del levantamiento de 1990 y de la gran Marcha Amazónica de 1992, lo que dio lugar a la elaboración del Proyecto Político de la CONAIE en 1994. Respecto al levantamiento indígena de 1990, se destaca que los objetivos materiales y políticos fueron centrales, y que la lucha por derechos y recursos ha sido fundamental en la trayectoria de estos movimientos (Wickham-Crowley y Eckstein, 2017, p. 68). Más recientemente, este movimiento participó en protestas de gran envergadura, aunque no los lideraron como en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en 2000.

Otro elemento importante que hay que anotar en el caso ecuatoriano, es el salto del movimiento organizativo-social indígena hacia el campo político electoral, lo cual es objeto de mucha polémica y cuestionamiento político. Como anota Larrea (2004) “aunque hasta 1993 existían temores sobre los riesgos de una participación electoral, en 1995 esta opción madura y se concreta con la formación del Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País” (Muñoz, 1999, p. 42 en Larrea, 2004, p. 67).

La exitosa incursión electoral del brazo político del movimiento en la política tuvo un primer periodo hasta el año 2006, con un proceso posterior de fuerte declive y una recuperación momentánea en el 2021, cuando este movimiento político casi logra pasar a la segunda vuelta presidencial, consiguiendo además una importante representación a nivel del poder legislativo. Sin embargo, para las elecciones de 2023, sus resultados electorales, tanto a nivel de su candidatura presidencial como de las elecciones legislativas, volverían a decaer con fuerza.

Volviendo al objeto de este análisis, entre el 13 y el 30 de junio de 2022, Ecuador vivió una coyuntura de extrema conflictividad social, producto de las acciones de protesta masiva derivadas de uno de los levantamientos indígenas y de otras organizaciones sociales más largos y difíciles de las últimas décadas, tanto por la dinámica interna del movimiento, como por los niveles de confrontación con el gobierno de Guillermo Lasso y demás sectores elitistas de la sociedad (Mancero, 2023). Desde este acumulado histórico, y con el propósito de captar el objeto concreto de indagación desde un plano conceptual y un acercamiento al proceso de movilización y de negociación con el Estado acontecidos en junio de 2022.

Si bien prácticamente todos los análisis académicos de los eventos de junio de 2022 dejan fuera de toda duda que fue la Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, la organización que encabezó, articuló y tuvo mayor protagonismo e incidencia en la protesta, no se puede dejar de mencionar que durante el Paro Nacional de junio de 2022, se configuró una acción conjunta y concertada entre la CONAIE, la Confederación de Organizaciones Campesinas Indígenas y negras (FENOCIN) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE); tanto durante el activismo cuanto en las negociaciones, este vínculo le dio un carácter aún más colectivo e integral a la protesta. Además, desde el inicio se sumaron a la paralización grupos feministas, estudiantiles, de trabajadores y disidencias. No obstante, las organizaciones sindicales tradicionales no se sumaron en la etapa inicial sino posteriormente (Mancero, 2023).

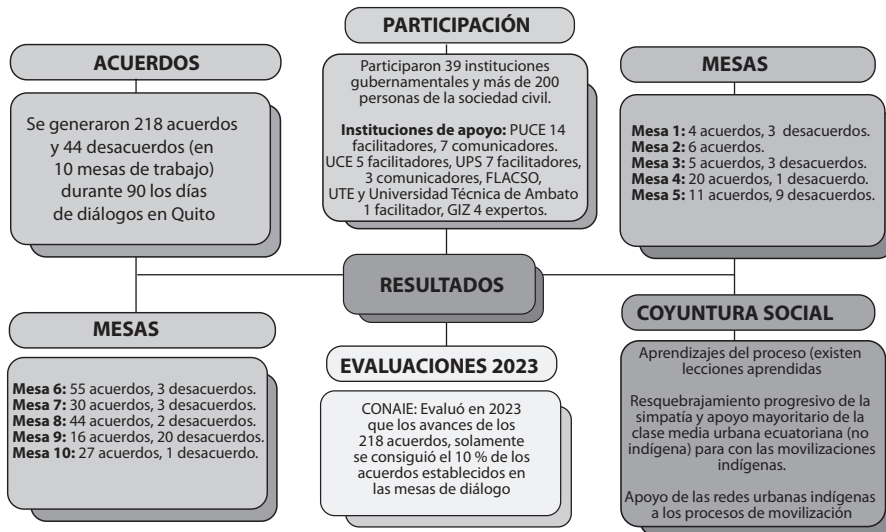
Desde otros análisis, se advierte que, como antecedente inmediato de la movilización y paralización del país en junio de 2022, el movimiento indígena dialogó en tres ocasiones con el gobierno de Lasso: dos diálogos en el mes de octubre y un tercero en el mes de noviembre de 2021, sin obtener ningún tipo de resultado. Frente a esa postura gubernamental, el 20 de mayo de 2022, la CONAIE, la FENOCIN y la FENOC y la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinas del Ecuador (FEI), junto a otras organizaciones sociales y sindicales, convocaron a una movilización nacional para el 13 de junio (Chávez y Madrid, 2022, p. 196). Por su parte, el gobierno se posicionó con claridad en contra de la movilización nacional y emprendió una campaña para deslegitimar la convocatoria. Ante esto, la protesta social se inició, amplió y al final duró casi tres semanas, antes de que el gobierno accediera a negociar.

La protesta de junio de 2022 tiene sus raíces en dos factores principales: el programa político del gobierno de Guillermo Lasso, orientado a los intereses de las élites, y las demandas del movimiento indígena, que continuaron desde las protestas de octubre de 2019. En esa ocasión, la CONAIE, junto con otros sectores sociales, se movilizó contra las medidas económicas del gobierno de Lenín Moreno, en particular el alza de los precios de los combustibles. Aunque lograron la derogación del decreto que eliminaba el subsidio a la gasolina, muchas demandas quedaron pendientes y resurgieron en 2022. A pesar de lo sucedido en 2019, Lasso buscaba implementar políticas económicas similares como parte de su agenda neoliberal (Proaño, 2022).

La CONAIE, en preparación del paro de junio de 2022, promovió la articulación con FENOCIN y con FEINE, lo que permitió ampliar la convocatoria y capacidades de movilización. Como se verá en la discusión de este documento, mediante la recopilación de información primaria y secundaria; hay diversas valoraciones, desde cada una de las organizaciones nacionales sobre los resultados de esta actuación conjunta y sobre los efectos que tuvo al interior de las estructuras de cada una de ellas, así como sobre su imagen pública. En el espacio técnico este proceso desencadenó la discusión de diez mesas temáticas, con la participación de organizaciones públicas y privadas, con 218 acuerdos. En 2024 se ha identificado que no se logró el cumplimiento de estos acuerdos y todo quedó en una promesa efímera por parte del gobierno.

Figura 2

Resumen de resultados obtenidos de gestión en las mesas de diálogo en 2022



Nota. Diversas fuentes bibliográficas sobre el proceso.

Con estos antecedentes, en este estudio se intenta responder la siguiente pregunta: ¿Cómo explicar conceptualmente un proceso histórico o una coyuntura específica de demandas sociales que surgen de y llevan a la conflictividad y pueden terminar enmarcadas en un proceso de diálogo entre el Estado y los movimientos que las impulsan? La hipótesis aquí planteada es enmarcarlos dentro de un fenómeno de accionalidad socio-política mayor, que condiciona sus lógicas y explica la historicidad del proceso que generó las demandas.

Zellers señala que limitar el análisis de los movimientos sociales solo a su impacto en la política institucional es inadecuado, ya que esto opaca su naturaleza y sus logros históricos. Es necesario ir más allá de los episodios visibles de protesta y examinar las transformaciones profundas en la ciudadanía, la relación con el Estado y la democracia. Alain Touraine también considera que los movimientos sociales forman parte de los procesos mediante los cuales una sociedad se organiza a partir de su sistema de acción histórico. Touraine destaca tres principios para comprender los movimientos sociales: identidad, oposición y totalidad. Estos principios se relacionan con la definición propia del actor social, el surgimiento del adversario y la disputa por el dominio en el sistema de acción histórica. Para este autor, los movimientos sociales no solo buscan cambios dentro del sistema, sino que se orientan a desafiar el orden social existente y representar la dialéctica de la acción histórica (Touraine, 1975, en Bobbio *et al.*, 2007, pp. 1017-1018).

Desde esta perspectiva, los movimientos sociales se pueden diferenciar en tres tipos: reivindicativos, políticos y de clase. Los movimientos reivindicativos buscan cambios en las normas y en la asignación de recursos; los movimientos políticos quieren influir en los canales de participación y en las relaciones de poder; y los movimientos de clase intentan transformar el orden social, el modo de producción y las relaciones de clase. La transición entre estos tipos depende de varios factores. Esta complejidad refleja la capacidad del Estado para responder a las diversas demandas de los movimientos. Además, en el estudio de los movimientos colectivos, a menudo se les critica por haber hecho concesiones al poder, lo que algunos ven como una traición a sus principios, una crítica que se ha aplicado también al movimiento indígena ecuatoriano, especialmente en las movilizaciones de 2019 y 2022. Según Ríos *et al.* (2020), los movimientos sociales son una acción colectiva sostenida basada en identidad, ideología y el deseo de lucha individual.

Desde una perspectiva centrada en el estudio del populismo, Ingrid Ríos (2016) define a los movimientos sociales como acciones colectivas no institucionales que surgen de la sociedad civil, representando una plataforma política de reclamos basada en identidad e ideología compartidas. Esta visión contrasta con los paradigmas convencionales de la sociología de los movimientos sociales, que tienen una raíz eurocéntrica y tienden a simplificar la diversidad cultural y política de los movimientos. Boaventura

de Sousa Santos propone una perspectiva analítica más amplia y adaptada a la diversidad cultural de América Latina (citado en Pleyers, 2017, p. 11). La discusión sobre la naturaleza de los movimientos sociales y su relación con las condiciones materiales o simbólicas de existencia sigue vigente. Autores como Whitten y Peller argumentan que las condiciones materiales pesan más que las motivaciones vinculadas al reconocimiento social.

En el caso ecuatoriano, el movimiento indígena tiene una particularidad que va más allá de la definición convencional de “movimiento social” (Ortiz, 2024), ya que incluye un patrimonio cultural e histórico ligado al territorio, la economía y elementos simbólicos, lo cual debería ser entendido desde una “etnosociología del movimiento”. Esto implica mirar el sustrato de lo que podrían ser los pueblos indígenas, para entender lo que es el movimiento como tal y que tiene que ver con territorio, con tierra, con economía y con elementos simbólicos y culturales.

Metodología del estudio

Esta investigación se realizó en el marco del proyecto “Diálogo como instrumento de paz”, implementado por la GIZ en corresponsabilidad con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) y la Universidad Central (UCE), financiado por la Unión Europea y el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo (BMZ) con su Programa SI-Frontera. El objetivo general del mencionado proyecto es promover la democracia participativa y el diálogo pacífico y duradero sobre políticas públicas en torno a los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades indígenas, y demás grupos de atención prioritaria de Ecuador.

La indagación y análisis que se presenta a continuación se centra en las movilizaciones de junio de 2022 lideradas por el movimiento indígena ecuatoriano y otras organizaciones y colectivos sociales. Estas protestas actualizaron una serie de demandas históricas que han marcado la disputa política y el ejercicio democrático en Ecuador durante las últimas tres décadas. Las manifestaciones, surgidas como respuesta a la difícil situación de los sectores socio-económicos empobrecidos, ejercieron el derecho constitucional a la resistencia.

La metodología del presente estudio, el análisis se ubica en la orilla cualitativa, la cual busca construir conocimiento acerca de la dinámica de los procesos sociales, del cambio y del contexto social que abarcan la comprensión de la complejidad, el contexto y ciertos detalles que permiten comparaciones y contrastes en el análisis (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 25). Desde esta consideración metodológica, aquí se ha apuntado al análisis e interpretación, fundamentalmente, a partir de las aproximaciones teóricas y de los estudios de caso existentes sobre la temática en cuestión, a

fin de identificar y descubrir procesos, así como desentrañar las lógicas inherentes al hecho social analizado, enmarcado en un conjunto de acciones en las que participan diversos actores sociales y políticos.

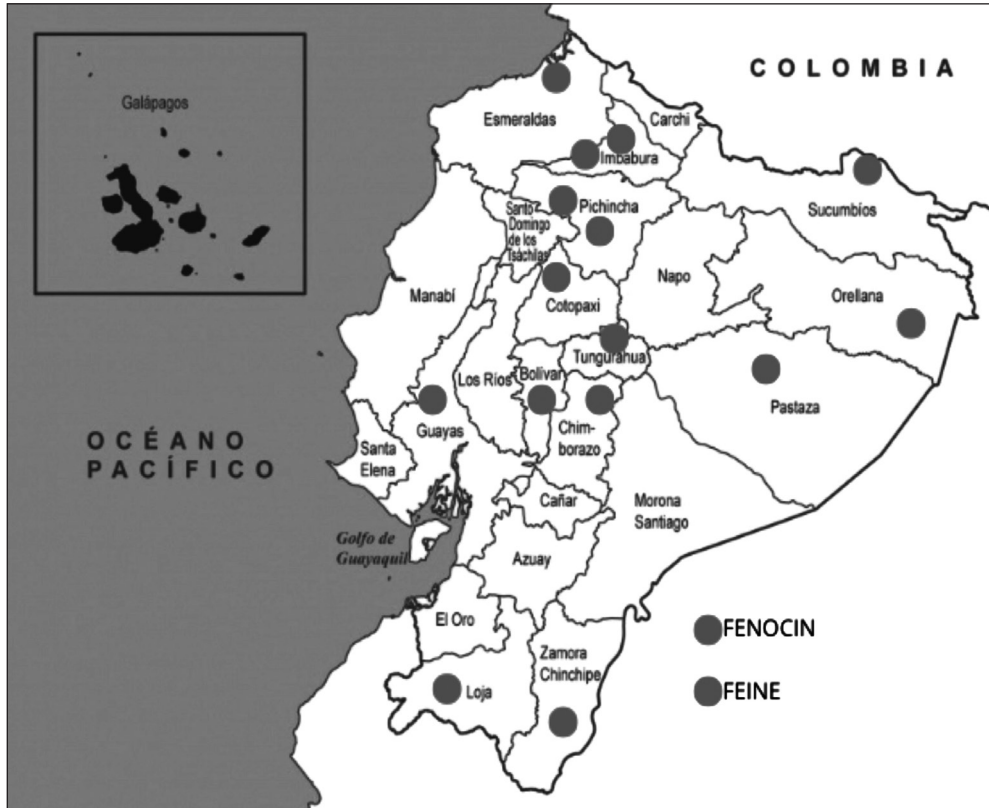
Este documento tuvo una primera fase de trabajo en campo y la recopilación de información secundaria, para encuadrar y orientar la investigación de campo. Con el apoyo de la UPS se recopiló la información y se generó una matriz de análisis, identificando los principales hallazgos relativos a la movilización de las tres organizaciones CONAIE, FENOCIN y FEINE, en junio de 2022 y a las mesas de diálogo establecidas entre las organizaciones y el gobierno. Esta información sirvió de base para el desarrollo de las preguntas en las entrevistas semi-estructuradas que se realizaron a los dirigentes nacionales e intermedios de FEINE y FENOCIN.

Como segundo momento en esta primera fase de la investigación se logró el acercamiento con representantes de la FENOCIN, con quienes se desarrollaron tres grupos focales: en Coca con la participación de dirigentes de la Amazonía; otro en Quito, con delegados de la sierra norte, y Esmeraldas; y uno más en Ambato, con delegados de la sierra centro y sur y la Amazonía. En el caso de la FEINE, se desarrolló un grupo focal en Quito con la participación de representantes de organizaciones de la sierra, de la Amazonía y de la Costa. Lamentablemente, no se pudo concretar la realización de este espacio de consultas con la CONAIE, por lo que se optó por incluir como fuente testimonial la única entrevista que se pudo hacer a un dirigente de una organización que tuvo una activa participación en la protesta.¹

La segunda fase de la investigación amplió el espacio de consultas a expertos sobre los procesos de configuración de las organizaciones mediante un grupo focal desarrollado en la ciudad de Quito y de TRES entrevistas; pero tuvo como objetivo principal construir una base teórico-conceptual que fortalezca el análisis de los elementos y procesos factuales, lo que se hizo mediante una revisión bibliográfica exhaustiva de los estudios y análisis sociopolíticos de carácter académico que aparecieron sobre los procesos de protesta social de octubre de 2019 y de junio de 2022, especialmente; así como varias entrevistas a expertos en el tema de movimientos sociales así como a actores.

Se trata de un esfuerzo por sintetizar y enriquecer la reflexión de la academia y de la sociedad civil sobre las luchas sociales y el rol de las organizaciones indígenas y campesinas, en esta búsqueda constante de derechos ante gobiernos que debilitan la estructura del Estado y buscan reducir su capacidad de intervenir desde las políticas públicas en procesos que disminuyan sostenidamente la desigualdad, la pobreza, la injusticia social y la discriminación en Ecuador.

1 FENOCIN: 16 organizaciones intermedias y dos representaciones territoriales (comunidades). FEINE: nueve organizaciones intermedias.

Figura 3*Distribución geográfica de los grupos focales*

Resultados del estudio

Los hechos sociales y políticos acaecidos en junio de 2022 son indisolubles de los que irrumpieron en un “acontecimiento” casi gemelo: el paro plurinacional que estalló en octubre de 2019. Con el ascenso al poder de Lenín Moreno en 2017, se había cerrado súbitamente el ciclo progresista que había durado desde el 2007, es decir diez años. Moreno aplicó un modelo de gestión gubernamental que implicó una notoria y significativa reducción de la inversión pública en todas las áreas, especialmente las sociales, y un creciente proceso de polarización política e ideológica que tuvo objetivo principal al “correísmo” y que terminó abriendo una paulatina desinstitucionalización del Estado, lo que produjo un proceso de acumulación de un abigarrado conjunto de demandas insatisfechas. Esta situación fue la causa para que, en octubre de 2019, regresara la movilización social con una renovada fuerza que mostró, entre otros, un

proceso de recomposición de los liderazgos territoriales y de cohesión nacional del movimiento indígena, sobre todo en la Sierra y la Amazonía.

Las demandas sociales de octubre de 2019, la movilización generada por la falta de respuesta estatal y la negociación posterior entre las partes en conflicto, mostraron que más que priorizar la agenda propia de la CONAIE,² la lucha social respondía a temas sentidos por una amplia mayoría de la población, y tenían como eje central el deterioro de la calidad de vida, la que se veía seriamente amenazada por la política gubernamental y por medidas muy específicas como el incremento de los precios de los combustibles con su impacto en la cadena de precios.

Lo mismo podemos decir de las demandas de 2022. Se puede tomar como criterio adicional el grado de articulación entre la demanda de mayor peso y otras demandas ligadas a temas o grupos específicos: aunque la demanda principal y primera era la reducción del precio de los combustibles, esta demanda estaba articulada con otras, como el aumento del presupuesto para salud y educación, o la creación de un paquete de salvataje económico a las familias endeudadas con el sistema financiero. Además, el pliego recogió las demandas de algunos de los grupos organizados que han mostrado mayor movilización a lo largo de los últimos años: las comunidades en resistencia a las actividades mineras y a la ampliación de la frontera petrolera.

Como lo reflexionan críticamente sus propios actores en una obra de reciente aparición: “No hay *Junio sin Octubre* (...) *Octubre/Junio* agitan la memoria colectiva de la década de 1990 y principios del siglo XXI, a la vez que desarrollan nuevos repertorios de lucha” (Iza *et al.*, 2024). Las similitudes de ambos “acontecimientos” tienen que ver con que comparten elementos comunes y singulares: movilización de masas a escala nacional de manera indefinida, agenda de lucha apegada a demandas populares, crítica a los límites de la democracia liberal, paralización de la producción y circulación de mercancías, acción de autodefensa popular comunitaria, espontaneidad y solidaridad de actores no organizados con la lucha desatada, creación de un poder paralelo, constitución de una plataforma de demandas contra el capitalismo neoliberal y diálogo público entre Estado y organizaciones movilizadas y en lucha (Iza *et al.*, 2024, pp. 39-43). Ahora bien, una de las interrogantes de esta indagación es ¿qué particularidades tuvo el proceso de movilización, lucha y negociación suscitada en junio de 2022?, ¿cómo estas fueron percibidas por los propios actores de la protesta social y cómo se visibilizaron en la esfera pública?

2 Reconocimiento a la diversidad, autodeterminación, plurinacionalidad, interculturalidad en la salud y en la educación.

Diferencias y complementariedades en la lucha del movimiento indígena

Está claro que los impactos de las demandas de la Agenda en términos globales, en alusión a la plataforma de reivindicaciones de la movilización y lucha de junio de 2002, más que del movimiento indígena son demandas amplias y generales; que las de corte económico son las más visibilizadas, puesto que no solamente hay un imaginario construido sobre el *peso político* de estas como fruto de movilizaciones anteriores e incluso de su incidencia en procesos de desestabilización gubernamental en los 90s y a inicios del actual siglo; sino el imaginario que los discursos de los grandes medios de comunicación suelen colocar con más énfasis en las coberturas de estos temas, que son lo que interesan más a las élites económicas del país.

En cambio, públicamente fue mucho menor la visibilización acerca del cómo el conjunto de demandas beneficiaría a la población ecuatoriana más empobrecida, y solo se las trató como reivindicaciones materiales que tienen que ver con la subsistencia, dejando en la opacidad a las otras demandas culturales o de reconocimiento autonómico e identitario, que surgen de la propia realidad particular que viven las nacionalidades y pueblos indígenas en sus territorios.

Estas últimas demandas se explican desde las diversas trayectorias, dinámicas y luchas de las organizaciones indígenas. En el caso de la FENOCIN, desde su origen como organización cercana al campo en los años 70, su lucha se gestó al calor de la imposición del modelo de la “revolución verde” que destruyó los modelos campesinos de producción, impuso el monocultivo con semillas “mejoradas” y provocó la dependencia en insumos químicos externos (fertilizantes, pesticidas). En el contexto de modernización agraria, la trayectoria contenciosa de la FENOCIN, junto con diversos sectores de la izquierda se enfocó en la “democratización del acceso a los medios de producción” y no por la defensa del modelo campesino frente a la revolución verde. Esta dirección de sus luchas parece ser la base para las demandas de junio de 2022.

Lo anterior, aunado a las demandas de justicia ambiental, ubica al movimiento indígena en una posición de avanzada en consonancia no solo con la Constitución sino también con la tendencia mundial hacia la protección de la naturaleza y todas las formas de vida (Mancero, 2023, pp. 40-41), especialmente la de los sectores más afectados por la pobreza, a la expropiación de recursos y la degradación ambiental.

En lo que respecta a la CONAIE, ésta se conforma en 1986 y prácticamente de inmediato se constituye en la principal organización indígena del país, con una intelectualidad indígena y una dirigencia autónoma formada en la lucha por la tierra y por el reconocimiento étnico y cultural (Larrea, 2004, p. 68). En la identidad organizativa y política de la CONAIE se visualiza un tránsito desde una visión campesinista

a una etnocultural; un cambio de las formas de organización desde las federaciones de segundo grado, hacia la autoidentificación como pueblos y nacionalidades.

Así, en la CONAIE se evidencia una transición desde la disputa por políticas agrarias (tierra, crédito, mercados) hacia la lucha por el reconocimiento de la autodeterminación, de la interculturalidad y de la plurinacionalidad, con todas las implicaciones que tiene una clara postura política en contra de las imposiciones del FMI y de la aplicación del modelo neoliberal, en especial en relación temas como subsidios, privatizaciones, flexibilización laboral, tratados de libre comercio y políticas extractivistas.

Por su parte, el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE) es una organización que ha ido alimentándose del trabajo religioso evangélico en las comunidades, sobre todo de la sierra (Mancero, 2023, p. 35). Esta organización participó en los grandes levantamientos y movilizaciones de los 90s y en el levantamiento de enero de 2001, llegando a incursionar en la política electoral con su brazo político *Amauta Jatari*.³ El origen de la FEINE está ligado a la lucha por la tierra.

De hecho, el levantamiento de 1990 jugó un papel cohesionador indiscutible con relación al movimiento indígena en sus distintos brazos:

Muchas organizaciones dispersas, que mantenían lazos eventuales o no los tenían, empezaron a vincularse de forma permanente a la organización nacional. En cierto modo, podríamos decir, aun a riesgo de exagerar, que la actual CONAIE es mucho más el resultado del levantamiento de 1990 que su productora. (Guerrero y Ospina, 2003, p. 20)

Respecto a cómo se aglutinaron y consensuaron las demandas en junio de 2022, hay distintas visiones entre los actores sociales. Para la dirigencia de FENOCIN:

Las tres organizaciones más relevantes del movimiento indígena y otras organizaciones pequeñas y organizaciones urbanas (barriales de Quito), hicieron 10 demandas en talleres de trabajo, y entre las tres organizaciones se consensuó y se sincronizó las diferentes demandas que existían y lograron sintetizar las propuestas de cada organización. (Entrevista personal a Gary Espinoza, 2024)

En la misma postura se ubica la dirigencia de la FEINE, al afirmar que respecto a las demandas “se produjo un mecanismo de socialización entre las organizaciones, se tomó la decisión de salir a las movilizaciones durante las tres semanas de lucha” (entrevista personal a Edgar Sáenz, 2024); y que la financiación de estas semanas, lo asumieron en mayor medida las redes urbanas de la organización, personas que se dedican al comercio principalmente.

3 Que significa “Sabio que se levanta”.

Sin embargo, Darío Iza, dirigente del pueblo Kitu Kara de la CONAIE, quien participó en las mesas de diálogo, reconoce la existencia de diferencias de fondo entre la CONAIE y la FENOCIN; afirma con la FENOCIN siempre hubo tensiones en el proceso, mientras que “con la FEINE, nunca hubo problemas. Finalmente, la FEINE es “una estructura de la misma CONAIE, es una organización diferente, pero están las comunidades indígenas que son base de las estructuras provinciales de la CONAIE” (entrevista personal Darío Iza, 2024).

Estas diferencias al interior del movimiento indígena, se retrotraen más atrás de lo que aconteció en junio de 2022:

En 2019 no apareció la FENOCIN. En 2022, aparece la FENOCIN (y) se junta a la convocatoria de la CONAIE (...) la CONAIE es quien articula (...) Quien sostiene finalmente el paro es la estructura de la CONAIE, pero en esta suerte de sensibilidad, tal vez clasista. (entrevista personal Darío Iza, 2024)

De su lado, la FENOCIN reconoce una activa participación en 2022:

En el levantamiento, desde la FENOCIN vinieron Pichincha, Imbabura, Tungurahua, que fue la provincia más representativa, Bolívar y Cotopaxi. Tuvo poca participación Esmeraldas (...) y los compañeros de Ventanas y Mocache, de Los Ríos. (entrevista personal Gary Esparza, 2024)

La dirigencia de la FEINE es más bien escueta en su valoración: “la FEINE, a diferencia de otras organizaciones indígenas, tenemos bases bien estructuradas en las ciudades, esas bases se movilizaron y ayudaron a sostener el paro” (entrevista personal a Edgar Sáenz, 2024).

Conforme a Juncosa y Aguirre (2023), se evidenció en el último levantamiento una nueva configuración de actores indígenas vinculado a los procesos migratorios del campo a la ciudad, en donde la clase comerciante indígena conformada en las ciudades ha asumido el rol de apoyo logístico en estos procesos:

Al protagonismo tradicional de las comunidades en territorio se suma las redes constituidas por los indígenas que viven en las ciudades (se calcula que la población indígena urbana bordea el 50 %) enlazados con sus comunidades a través de poderosas redes de abastecimiento y comercio de alimentos dotadas de recursos de transporte y capacidad de movilización propia. Por lo tanto, los comerciantes indígenas de clase media conformaron gran parte de las condiciones de posibilidad del último levantamiento a los que se suman gran cantidad de indígenas urbanos. Asimismo, ha sido mayor el protagonismo de los jóvenes indígenas urbanos. (Juncosa y Aguirre, 2023)

De esta forma, se podría hablar de un “ethos popular” donde se yuxtaponen dos sensibilidades, la clasista y la étnica:

Una sensibilidad étnica de los barrios de Quito. Los que sostienen al paro respecto al tema de vituallas, víveres, son los barrios de Quito, son las parroquias rurales de Quito, son las parroquias urbanas de Quito. Creo que ese es el grueso del contingente para sostener al paro nacional. Quien estaba en la primera línea seguramente no eran los barrios, eran los indígenas y eran estudiantes y eran diferentes grupos de Quito. Tal vez incluso las mismas bases de la Revolución Ciudadana estaban ahí, tal vez no. (entrevista personal Darío Iza, 2024)

A lo anterior hay que agregar que en la protesta social de junio de 2022 participaron directamente otros sectores organizados y colectivos, lo que significaba que se sentían incluidos y representados en la agenda de demandas presentada por el movimiento indígena al gobierno. No obstante, este propio esfuerzo social de financiación y participación posteriormente llevó a generar un cansancio en el tema de protestas, pues no se evidencian cambios en las estructuras problematizadas del país, o como lo señalaron varios dirigentes intermedios de la FENOCIN, solo pocos dirigentes nacionales se benefician de estos procesos (Grupos focales territoriales, 2024).

Las causas de la movilización indígena y popular y de la conflictividad social desatada

Previo al estallido del conflicto, en junio de 2022, a raíz de las críticas condiciones de desigualdad, falta de acceso a servicios y desatención a sus peticiones, las organizaciones indígenas y sociales realizaron un levantamiento a nivel nacional para elevar sus demandas al Gobierno. Manifestaron en una declaración conjunta que la crisis que vivía el país era múltiple, estructural y creciente y que la inacción del gobierno de Lasso era total:

Las condiciones materiales son insoportables. Venimos exigiendo empleo e ingresos laborales dignos, congelamiento del precio de los combustibles y de la canasta básica, abastecimiento e insumos médicos en los hospitales, respeto a los precios de los productos de las unidades campesinas pobres, ingreso a las universidades a los jóvenes de familias trabajadoras, ataque a la lumpenización del Estado y al despliegue de las bandas delincuenciales. (GIZ-UPS, Informe 2 Consultoría, p. 5)

Ante esta crítica situación, los puntos contenidos en las demandas del movimiento indígena fueron:

1. Reducción y no más subida del precio de los combustibles. Congelar el Diésel a \$1,50 y la gasolina Extra y Ecopaís a \$2,10, derogar los decretos 1158, 1183, 1054, y entrar en el proceso de focalización a los sectores que necesitan subsidio: agricultores, campesinos, transportistas, pescadores.

2. Alivio económico para más de 4 millones de familias con la moratoria de mínimo un año y renegociación de las deudas con reducción de las tasas de interés en el sistema financiero (bancos públicos, privados y cooperativas). No al embargo de los bienes como casas, terrenos y vehículos por falta de pago.
3. Precios justos en los productos del campo: leche, arroz, banano, cebollas, abonos, papas, choclos, tomate y más; no al cobro de regalías en las flores. Para que millones de campesinos, pequeños y medianos productores puedan tener garantía de sustentación y continúen produciendo.
4. Empleo y derechos laborales. Políticas e inversión pública para frenar la precarización laboral y asegurar el sostenimiento de la economía popular. Exigir el pago de las deudas al IESS.
5. Moratoria a la ampliación de la frontera extractiva minera/petrolera, auditoría y reparación integral por los impactos socioambientales. Para la protección de los territorios, fuentes de agua y ecosistemas frágiles. Derogatoria de los Decretos 95 y 151.
6. Respeto a los 21 derechos colectivos: Educación Intercultural Bilingüe, justicia indígena, consulta previa, libre e informada, organización y autodeterminación de pueblos indígenas.
7. Alto a la privatización de los sectores estratégicos, patrimonio de los ecuatorianos/as. Banco del Pacífico, hidroeléctricas, IESS, CNT, carreteras, salud, entre otras.
8. Políticas de control de precios y la especulación en el mercado de los productos de primera necesidad, que hacen los intermediarios y abuso de precios en los productos industrializados en las cadenas de supermercados.
9. Salud y educación. Presupuesto urgente frente al desabastecimiento de los hospitales por falta de medicinas y personal. Garantizar el acceso de la juventud a la educación superior y mejoramiento de la infraestructura en escuelas, colegios y universidades.
10. Seguridad, protección y generación de políticas públicas efectivas para frenar la ola de violencia, sicariato, delincuencia, narcotráfico, secuestro y crimen organizado que mantiene en zozobra al Ecuador.

Como se puede apreciar, las tres primeras demandas (precios de combustibles, condiciones de crédito y precios de sustentación para productos agrícolas) así como los puntos 7 y 8 (no a la privatización del Estado y precios de productos de consumo familiar) tienen que ver directamente con la política económica, y pueden ser considerados como demandas relativas a las necesidades de la gran mayoría de ecuatorianos que están en el segmento de pobreza y de ingresos medios, directamente afectados por este tipo de políticas, que son las más condicionadas por programas de ajuste neoliberal provenientes del FMI.

Los puntos 4, 6 y 9 tienen que ver con lo social: empleo, seguridad social, educación, economía popular y solidaria, salud y derechos colectivos. También apuntan a demandas generales para los sectores populares inmersos en estos problemas; con la particularidad de que la demanda 6 apunta directamente a derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades (educación intercultural bilingüe, justicia indígena, consulta previa, libre e informada, organización y autodeterminación de pueblos indígenas). A esto se liga el punto 5 que tiene que ver con demandas contra el extractivismo que afecta al país, y, especialmente, a los pueblos y nacionalidades. Por último, el punto 10 se refiere a políticas de seguridad, un tema directamente vinculado con la coyuntura, pues la inseguridad había crecido en magnitud, complejidad e impactos sociales desde 2019.

Límites y alcances del proceso de negociación de las demandas sociales

Una primera consideración analítica sobre las demandas sociales planteadas en junio de 2022 tiene que ver con su carácter o naturaleza profunda; y esta, a su vez, con sus dimensiones históricas y su relación con la realidad plural de las condiciones de vida del movimiento indígena. Si se aplica un criterio temático, por así decirlo, se puede decir que, al igual que en octubre de 2019, la agenda de exigencias tuvo dos ámbitos claramente diferenciados: las de tipo directamente económico, como precios y deudas con el sistema financiero estatal, y las de orden social, ambiental y cultural-identitario, así como con la interpelación del movimiento a la actuación del Estado y sus instituciones.

Respecto al primero de estos ejes, para algunos analistas, la CONAIE, la FEINE y la FENOCIN acordaron una plataforma de lucha de diez puntos, vinculados fundamentalmente con urgencias económicas. Este es un criterio sumamente importante para evaluar el “espíritu de las demandas” y su relación con procesos históricos de lucha del movimiento indígena, puesto que mostraría que en junio de 2022 no fueron temas político-institucionales o culturales los predominantes, sino los relacionados con las condiciones materiales y la calidad de vida de las mayorías. El pliego de demandas del Paro Nacional de junio 2022 era mucho más amplio que el de los dos levantamientos anteriores [aunque] octubre de 2019 había concluido con una propuesta de medidas económicas alternativas e integrales, presentadas en noviembre de 2019” (Ospina, 2022, p. 16).

Aunque el énfasis que coloca Ospina minusvalora otros aspectos de las demandas que si tenían que ver con aspectos relacionados con los derechos colectivos, a la educación bilingüe intercultural, a la justicia indígena, o al cuestionamiento al extractivismo, que no es un tema solo económico sino ecológico y cultural, es relevante

su señalamiento de que la opción estratégica del movimiento indígena fue colocar demandas relativas a la base de reproducción material de la sociedad en su conjunto, y que afectan en general a la toda la población, aunque en grado diferenciado, y no solo a las comunidades campesinas/indígenas, pueblos y nacionalidades.

Mancero (2023) hace una acotación importante al respecto al afirmar que el significado social y político de las reivindicaciones que presentaron los dirigentes y el alcance de las acciones contenciosas que desplegaron en 2022 se puede visibilizar a partir de que las diez demandas del movimiento indígena, las cuales “tuvieron un carácter amplio y expresaron una clara disposición de incluir no solo a personas indígenas, sino a todos aquellos sectores empobrecidos del país” (p. 40).

Este es un elemento central del proceso aquí analizado, pues uno de los elementos centrales de la lógica que estructuró y orientó la participación indígena desde el 2000, durante las protestas y movilizaciones que provocaron la caída del gobierno de Jamil Mahuad, fue la amplitud y cobertura de las demandas “nada sólo para los indios, todo para el pueblo”, y este es uno de los criterios que permite evaluar la relación de la lucha social con el conjunto de las demandas plasmadas en la Agenda que configuró las mesas de negociación los gobiernos de Moreno y de Lasso.

Por una parte, la lucha a favor de mantener los subsidios en los precios de los combustibles que apareció como punta de lanza de su lucha, no fue una demanda *romántica*, sino directamente relacionada con la vida de los sectores rurales cuyos productos alimenticios se encarecen por la cadena de transporte, y de pequeños transportistas de los centros urbanos. Aunque desde los discursos del gobierno y los gremios empresariales se cuestionaba el subsidio a los combustibles: sin embargo, en medio de la paralización, la Asociación Nacional de Trabajadores de las Empresas de la Energía y Petróleo (ANDEP) señaló que, técnicamente hablando, tales subsidios ya no existían, y que los cálculos que se presentaban públicamente por los grandes medios y voceros oficiales eran engañosos (Mancero, 2023, p. 41).

Respecto a este tema, Ospina (2002) señala que en el pliego de demandas sociales figuraba un tema ya discutido y luego represado desde la protesta de octubre de 2019, pues en ese entonces, tras el paro plurinacional se había logrado que los precios de los combustibles regresaran a sus niveles anteriores, pero en mayo de 2020, con el pretexto de la pandemia del COVID el gobierno de Lenin Moreno indexó el precio interno de los combustibles al precio internacional. Posteriormente, en respuesta a una protesta de la CONAIE y del FUT convocada para octubre de 2021, el gobierno de Guillermo Lasso congeló el precio de las gasolinas a \$2,55 y diésel a \$1,90, aprovechando para introducir un alza de \$0,21 dólares en el diésel y de \$0,50 en las gasolinas.

¿Qué explica que la alta conflictividad social en los últimos años y las movilizaciones convocadas en junio de 2022 por las organizaciones rurales estuvieran ancladas al precio de los combustibles? Según Ospina (2022):

Para los sectores populares, dicho precio es un tangible, de exclusiva responsabilidad gubernamental, que afecta directamente a la inflación y, por tanto, a sus condiciones inmediatas de vida. La guerra de Ucrania y el aumento internacional del precio del petróleo jalonó una inflación internacional que se añadió a la inflación local. (pp. 15-16)

En este sentido, el manejo económico ortodoxo sobre el que se basa el modelo neoliberal aplicado por Moreno y Lasso en un país dolarizado estuvo centrado en lo que los economistas denominan “competitividad sistémica”. Cuando no es posible devaluar la moneda local, optan por recurrir al incremento de los precios internos de los combustibles para supuestamente eliminar subsidios estatales, pero:

Olvidan su efecto sobre la inflación, sobre el encarecimiento de la producción nacional, sobre la pérdida de competitividad de las exportaciones de un país dolarizado y sobre el aumento de las importaciones que se vuelven más baratas conforme el dólar se hace más caro. (Ospina, 2022, p. 16)

De cualquier forma, sobre este punto en octubre de 2022:

Se llegó al acuerdo de diseñar una política de focalización. En este sentido, hay un reconocimiento de la inequidad en el país, por un lado, pero también de la necesidad de no seguir subsidiando a sectores que sí pueden pagar combustible a precios reales. (Mancero, 2023, p. 40)

Sin embargo, jamás se logró completar tal diseño de focalización y más bien, el actual gobierno de Daniel Noboa ancló los precios de los combustibles a los precios internacionales de forma progresiva, aprovechando una estructura social desgastada y en conflicto.

En relación con el otro eje estratégico de las demandas planteadas en junio de 2022, este tiene su raíz en una relativamente reciente lucha del movimiento indígena ecuatoriano, primordialmente desde los 80 y 90 s en Ecuador, y tiene que ver con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas. Tales derechos colectivos ya se habían reconocido en la Constitución de 1998, en la que el Estado ecuatoriano se declaró pluricultural y multiétnico. Se reconoció, por ejemplo, el derecho de las nacionalidades y pueblos a utilizar sus propios sistemas de justicia y tener sus propias autoridades que lo administren. En ese mismo contexto, Ecuador firmó el Convenio 169 de la OIT, la legislación internacional más avanzada hasta el momento en relación con derechos de los pueblos indígenas.

La Constitución de 2008 fue más inclusiva al reconocer la plurinacionalidad, estableciendo nuevos regímenes de autonomía territorial para pueblos y nacionalidades indígenas, e introduciendo el Sumak Kawsay (Buen Vivir) como objetivo de desarrollo y los derechos de la naturaleza, algo innovador a nivel mundial. Estos cambios modificaron la agencia del movimiento indígena, ya que las demandas se convirtieron en una base legal para la política de Estado. La lucha se enfocó en garantizar su cumplimiento a través de políticas públicas, presupuestos, respeto a la autonomía, y consultas previas en zonas mineras y petroleras, además de demandas en educación y salud con perspectiva intercultural. Así:

Este cambio implica diferentes formas de lucha. Ya no se trata de declaratorias constitucionales o leyes —ambas cosas ya existen—, sino de otras temáticas relacionadas que antes fueron menos visibles. Preguntas por educación intercultural bilingüe, medicina ancestral o autonomía legal se hacen más presentes. (Altmann, 2024, p. 1)

Sin embargo, los cambios reales no implican transformaciones reales, de hecho, o de fondo, como bien lo anota Martínez (2016):

La Constitución de 2008 adolece de limitaciones a los derechos colectivos tales como las dificultades procesales para crear circunscripciones territoriales indígenas (García 2014), la no aceptación del kichwa como idioma oficial en igualdad con el castellano, y la no aceptación de la consulta previa vinculante, a los pueblos indígenas cuando sus derechos o territorios son afectados por nueva legislación o por políticas públicas. (p. 36)

Desde 2009, los pueblos indígenas en Ecuador dejaron de gestionar la educación intercultural bilingüe y pasaron a ser solo beneficiarios de ella, lo que ha sido visto como un proceso de “folklorización”. Esta demanda, una reivindicación histórica del movimiento indígena, se mantuvo en la agenda de la protesta de junio de 2022 y generó diferencias dentro del movimiento, con la FEINE sugiriendo que el Estado no debería seguir únicamente la propuesta de la CONAIE, sino considerar a todas las organizaciones indígenas. Además de la educación, otro eje estratégico de las demandas indígenas ha sido la oposición a los tratados de libre comercio, ya que estos amenazan con debilitar las industrias locales y ceder el control a autoridades internacionales, siguiendo las directrices de liberalización comercial de la Organización Mundial del Comercio, OMC.

En Ecuador, en 2002, como fruto de una acción conjunta de la CONAIE y la FENOCIN, se recogen las propuestas de estas organizaciones frente al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, ALCA, alrededor de un espacio convergente denominado la Mesa Agraria, en la cual participan las principales organizaciones nacionales del campo: FENOCIN, FENACLE, CONFENUNASSC y Coordinadora

Nacional Campesina Eloy Alfaro, CNC, a la que adhieren CEDOCUT, CNC, el Foro Urbano del Ecuador y la FEINE.⁴ En ese espacio, FENOCIN asumiría la representación de los pueblos indígenas a más de los pueblos afros y montubios, mientras que la Coordinadora Nacional Campesina, CNC, asumía una identidad más campesina.

Un documento de elaboración conjunta explica que:

El aperturismo, los ajustes estructurales, las reformas estatales son completamente perjudiciales para las pequeñas agriculturas. La tenencia de la tierra, lejos de democratizarse, se concentra en pocas manos; los suelos se deterioran por el manejo de tecnologías agresivas (revolución verde) El agua para riego también se concentra y tiende a la privatización, mientras los bosques se destruyen sin control del Estado. Crédito y asistencia técnica prácticamente son inaccesibles para los pequeños productores y la comercialización agrícola es un cuello de botella que estrangula las economías campesinas. En ese contexto, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los acuerdos bilaterales de “libre mercado”, se convierten en los instrumentos para terminar de una vez por todas con las pequeñas agriculturas. (CONAIE-ECUARUNARI-CONFEUNASSC y FENOCIN 2003, pp. 2-3)

Los temas específicos de las propuestas planteadas por la Mesa Agraria fueron soberanía alimentaria, revolución agraria, trabajo digno, protección de la naturaleza, acceso a la tierra e interculturalidad. Paralelamente, las propuestas de la CONAIE hacia la Constituyente de 2007 se relacionaban con los derechos colectivos y la plurinacionalidad. La CONAIE priorizó la construcción de un Estado plurinacional; la nacionalización y no privatización de la biodiversidad y de los recursos naturales; el reconocimiento de distintas formas de democracia la no mercantilización de los principales servicios sociales; y, la construcción de un modelo económico, social, solidario, ecológico, equitativo, soberano, planificado e incluyente.

Al comparar estas propuestas de la CONAIE con las de la FENOCIN, que enfatizaban el carácter intercultural más que plurinacional del Estado y que colocan con fuerza los temas agrarios y la soberanía alimentaria, se evidencia que la CONAIE privilegió una propuesta más general de economía solidaria y ecológica. Por supuesto, también hay una clara coincidencia en los temas de protección de la naturaleza y no privatización de la biodiversidad.

4 Ver: <https://bit.ly/3TQLvAc>

Correlación de fuerzas y apertura de negociación y diálogo entre el movimiento y el gobierno

En el tramo final de la movilización, al 25 de junio de 2022, el saldo de la represión estatal contra los manifestantes y, particularmente, contra el movimiento indígena era enorme. Más de 160 personas heridas, 123 detenciones eran muestra de la violenta represión. En este día se dio la primera reunión entre organizaciones indígenas movilizadas y representantes de las cinco funciones del estado, sin resultados, ante lo cual:

Tras dieciocho días el Estado se vio en la necesidad de negociar, una situación que no se debió a los intereses particulares de la dirigencia popular, sin a la fuerza de los acontecimientos y los actores involucrados (...) Las conversaciones no nacieron de la voluntad de las partes, sino que fueron el resultado del enfrentamiento de calle. (Iza *et al.*, 2024, p. 170)

En ese marco, la CONAIE y las otras organizaciones señalaron explícitamente que:

No requiere “mediadores”, que ellos y ellas son autónomos para mantener espacios de diálogo, que sus demandas se centran en los diez puntos de la agenda —conocida por el gobierno desde hace varios meses— frente a los cuales se requiere urgentemente respuestas concretas. Por ello, cuestionamos la legitimidad de toda propuesta que no respete las decisiones del movimiento indígena (...) En ese sentido, el diálogo requiere de condiciones mínimas para poder darse, condiciones que en la actualidad no existen en Ecuador (...) para que el diálogo sea posible no requiere de organizaciones que quieran mediarlo, sino fundamentalmente de la generación de garantías para quienes participan en el mismo entre ellas que cese la represión, que se derogue el estado de excepción, que se garantice justicia y reparación para las personas cuyos derechos humanos se violaron por parte el Estado en estas jornadas de protesta. (Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos, 2022)

Finalmente, tras 18 días de enfrentamientos, empezó el proceso de negociación que terminaría en las Mesas de Diálogo, proceso complejo puesto que:

Diversos actores se ofrecieron como mediadores, algunos para apoyar las luchas populares, y otros con el objetivo de aprovechar la coyuntura, promover su imagen pública o capitalizar los procesos colectivos, a la vez que buscaban desmovilizar. Ante esta situación se aclaró que sólo se necesitaban veedores públicos para un diálogo directo. (Iza *et al.*, pp. 169-170)

Otro punto a anotar es que, en buena parte de las aproximaciones académicas sobre el proceso reivindicativo y negociación de las demandas sociales de junio de 2022, se suele tratar al movimiento indígena como un ente monolítico o se lo suele identificar con la CONAIE, incluso a nivel de un liderazgo y vocería “únicos”. Sin embargo, más allá de los indudables elementos convergentes entre la CONAIE, la FENOCIN y la FEINE, sino también sus diferencias e incluso contradicciones.

Se debe empezar reconociendo que, en las tres organizaciones, CONAIE, FENOCIN y FEINE, parece existir una positiva valoración por haber alcanzado la unidad de acción en el paro y posteriores mesas de diálogo de 2022, e incluso, para la FENOCIN el proceso de articulación con las otras dos organizaciones permitió superar contradicciones internas que han existido durante años. A lo anterior se suma la percepción de que fue positivo el que las tres organizaciones se hicieron visibles en la lucha de 2022 y, en el caso de la FENOCIN, hasta se fortaleció su imagen pública (entrevista personal a Gary Espinoza, 2024).

Para la FEINE, en cambio, a pesar de reconocer que también es un mérito el trabajo conjunto, existe una mayor visibilización pública de la CONAIE. Este es un tema importante que tiene que ver no sólo con la imagen pública que cada una de las organizaciones tenía previamente —y sobre la cual se logra una mayor o menor cobertura mediática en una coyuntura como la analizada— sino con las capacidades comunicacionales de cada organización, sus voceros y sus dirigentes (entrevista personal a Darío Iza, 2024).

Es necesario reconocer diferencias reivindicativas entre las organizaciones del movimiento indígena. Aunque la raíz comunitaria es un factor cohesionador, se ve afectada por la modernización, descampenización y migración, lo que genera percepciones distintas entre las dirigencias. Esto influye en las diferencias en las demandas y posturas frente al neoliberalismo, especialmente respecto a la privatización de la tierra y concesión de créditos. A continuación, se presenta una tabla comparativa que resume las problemáticas y los resultados de las mesas de negociación según las percepciones de los informantes consultados.

Tabla 1
Resumen de las percepciones sobre las problemáticas que llevaron a las mesas de diálogo 2022 y sus resultados

Organización	Problemáticas identificadas	Resultados de las mesas	Fuente de información	Observaciones
FENOCIN	Las demandas fueron fruto de la recopilación de muchos planteamientos generados en documentos que la FENOCIN había sistematizado y demandado. Por ejemplo: • Conflictos de tierra. • Problemas de crédito. • Condonación de deudas (de capital). • Acceso a las escuelas rurales. • Adicionalmente se identificaron otros problemas territoriales como: • Contrabando y narcotráfico. • Los fenómenos climáticos, el COVID-19 y la falta de aseguramiento a las producciones agrícolas hicieron difícil pagar los créditos. • La falta de fuentes de empleo. Pobreza en las zonas rurales. • Costo elevado de la canasta básica. • Problemas en el sistema de salud y educación. • Cambio climático y afectación a la producción de alimentos. • El no acceso a las universidades. • Sistema corrupto. • Vulneración de los derechos laborales.	• Congelamiento del precio de combustibles. • Condonación parcial de las deudas. • Subsidio parcial de la urea. • Derogatoria de los decretos 95 sobre la política petrolera y modificación del 151 sobre la política minera. • Asignación de presupuesto a la Universidad Intercultural de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, <i>Amawtay Wasi</i>. • Acceso a la Secretaría de los Pueblos, Secretaría de Salud Intercultural. * Se comenta que la demanda 5 abrió el camino para la Consulta Popular del Yasuní y Chocó Andino, la cual se ganó.	Entrevista a Gary Espinoza (residente FENOCIN) Tres grupos focales realizados en Pichincha, Orellana y Tungurahua. Con la participación de 16 organizaciones intermedias y dos representaciones territoriales (comunidades).	Se considera al proceso como un aprendizaje que promovió la coordinación en las tres organizaciones y sobre todo consensuar una agenda común (urbanas y rurales). Las limitaciones fueron la politización del proceso y ciertos intentos de aprovechar este espacio como una plataforma electoral lo que generaría que la lucha social se disperse y no sea transparente. Adicionalmente, se observó una decepción del proceso por no alcanzar resultados más allá del tema de combustibles. Esto podría debilitar otros procesos de demandas sociales en el futuro, conjugado con la falta de credibilidad en las dirigencias. “Las luchas sociales han generado beneficios de embudo que al final beneficiaban solo a pocos”.
FEINE	• Los Derechos colectivos. • El envejecimiento de la población campesina. • La no existencia de espacios de comercialización, la intermediación y falta de políticas públicas.	• Congelamiento del precio de combustibles. • Condonación parcial de las deudas.	Entrevista a Edgar Sáenz (presidente de la FEINE) Un grupo focal realizado en Quito. Con la participación de nueve organizaciones intermedias.	Un elemento interesante de esta organización es su estructura que funciona en una buena parte desde los espacios urbanos, a diferencia de las otras organizaciones. Esto

Organización	Problemáticas identificadas	Resultados de las mesas	Fuente de información	Observaciones
	- En la educación intercultural bilingüe. Se planteó generar un instituto de la FEINE dirigido al emprendimiento y la educación. - La participación de todas las organizaciones indígenas a la Universidad Amauta. - Problemas con el acceso del empleo. - Dificultades para pagar los créditos. - Derechos de trabajadores vulnerados. - Racismo y violencia contra los indígenas. - La justicia ordinaria no entiende la justicia indígena	- Subsidio parcial de la urea, pero en su mayor parte dirigida a la Costa, pero para pocas personas. - Se pudo promover el incremento de ambulancias y el servicio para los territorios rurales (Se renovaron aproximadamente 180 ambulancias).		corroborar investigaciones actuales que plantean nuevos liderazgos indígenas y que vienen desde los espacios urbanos y los cuales financian la logística de las movilizaciones. Los puntos fuertes del proceso se observan que existió unidad, el sistema organizativo, los líderes, las bases dieron este sentido emocional y afectivo. La debilidad del proceso, por otra parte, se observa la no respuesta del Estado. Se mira como una especie de disminución el no responder a las 10 demandas por parte del Estado. Cada gobierno debería tomar estas demandas como prioritarias.
CONAIE	- Crisis del sistema de salud pública. - Crisis de seguridad. - Incremento del precio de los combustibles. - Vulneración de los territorios rurales con el extractivismo.	Congelamiento del precio de combustibles.	Entrevistas en medios de prensa	Se manifiesta el no cumplimiento de los acuerdos de las mesas de diálogo.
Coincidencias entre las tres organizaciones	Las demandas del movimiento indígena implicaron una sumatoria de los principales reclamos específicos que cada una de las tres organizaciones ha planteado al Estado en los últimos años. Las movilizaciones y las mesas de diálogo se encararon como un esfuerzo de varias organizaciones. FENOCIN			

Organización	Problemáticas identificadas	Resultados de las mesas	Fuente de información	Observaciones
	destaca la unidad de las tres (FENOCIN, FEINE, CONAIE). FEINE reivindica la histórica lucha de los pueblos indígenas que no es solo de la CONAIE. La FENOCIN reconoce apoyo de organizaciones urbanas. FEINE señala tener sus propias estructuras urbanas que se movilizaron. La FENOCIN reconoce soporte de Universidades, FEINE no lo menciona. La CONAIE, en entrevistas realizadas a su presidente, no menciona como un elemento importante el trabajo colectivo entre las organizaciones, y más bien se homogeniza al movimiento indígena, como que solo vinieran de una sola vertiente organizativa, siendo el tema más redundante es la focalización de combustibles, el pago de impuestos de los grandes capitales y el tema del extractivismo. La FENOCIN resalta que sus demandas surgieron de la sistematización de propuestas y documentos generados en su propia organización (tierra/créditos). FEINE hace referencia a demandas históricas de los pueblos indígenas, como los derechos colectivos y también de temas agrarios. En general hay coincidencias en los planteamientos que sustentaron desde las organizaciones las 10 demandas.			

Nota. Entrevistas y grupos focales a FENOCIN y FEINE, 2024.

Discusión y conclusiones

Sea cual fuere la evaluación de los alcances y limitaciones de los ciclos de protestas y de movilización social en Ecuador, que fueron encabezadas por el movimiento indígena entre 1990-2022, no cabe duda de que estas son la expresión actual de un proceso histórico de resistencia de larga data, que arranca desde el periodo colonial y que continúa abierto al porvenir.

En relación a las luchas del movimiento indígena ecuatoriano se puede hablar de cuatro ciclos recientes, cada uno con un dinamismo diferenciado en: entre 1979-1989, procesos de constitución organizativa; entre 1990-2006, de consolidación de sus luchas y visibilización en el escenario nacional, incluyendo su participación electoral, entre 2007-2017, donde se percibe cooptación de luchas y dirigentes por parte del aparato estatal gobernado por la Revolución Ciudadana; finalmente, entre 2017-2024, proceso de reemergencia de acción y radicalización de sus repertorios de lucha, que concluye con dos procesos de negociación inconclusos (2019 y 2022) y con el mantenimiento de sus demandas más apremiantes.

Hace falta ahondar conceptualmente cómo definir al movimiento indígena ecuatoriano. Respecto a las posturas reivindicativas de las distintas organizaciones indígenas, se evidencia diferencias con aquellas tipologías que clasifican a los movimientos sociales desde dos nociones contrapuestas: los “viejos” movimientos sociales (de carácter clasista) y los “nuevos” movimientos sociales (que incluyen cuestiones identitarias y culturales). Esta tipología bastante común parece ser reductiva pues, en su heterogeneidad, en la actualidad los movimientos sociales generalmente conjugan una posición identitaria propia (cultural, étnica, feminista, ecologista, animalista) con reivindicaciones sobre aspectos que afectan al conjunto de la población y que tienen una base socioeconómica (clase).

Actualmente, el movimiento indígena no sólo parece ser el más organizado y capaz de liderar protestas masivas, interpelar con fuerza al Estado desde el conflicto en el espacio público y plantear demandas concretas que frenan la aplicación del modelo neoliberal, sino que, por su propia naturaleza, es el único capaz de articular un conjunto heterogéneo de demandas de carácter económico-productivo, político-institucional, social, cultural y ambiental.

Desde la percepción de las dirigencias indígenas recogida en esta indagación, las organizaciones siguen buscando llegar al poder, pero sin profundizar ni reflexionar lo suficiente sobre lo que quieren hacer con el Estado; así, perciben que llegan a acercarse al poder, pero sin capacidad real de decidir. También consideran que, aunque se ha avanzado en la determinación de los derechos, en la práctica se ha hecho muy poco en cuanto a su ejercicio. La tensión entre lo social y lo electoral, así como entre

el rol como interpelante del Estado y la pretensión de hacer cambios desde el Estado, continúa presente en las organizaciones que conforman el movimiento indígena.

Logros, desafíos y límites del proceso

La coyuntura de junio de 2022 evidenció los logros, falencias y desafíos en la negociación de las demandas del movimiento indígena ecuatoriano, relacionadas con sus trayectorias históricas de lucha. Las demandas negociadas surgieron tras un proceso de conflicto y represión, y reflejan reclamos desatendidos durante décadas. Estas demandas incluyen la lucha por la tierra y la autonomía territorial frente al extractivismo, así como el acceso a créditos rurales, los derechos colectivos de los pueblos y la aplicación de políticas públicas en áreas como la educación y la salud intercultural, y la justicia indígena.

El conocimiento sobre los eventos de junio de 2022 es desigual dentro del movimiento indígena ecuatoriano, con los líderes nacionales de la CONAIE, FEINE y FENOCIN teniendo más información que los dirigentes de base. Las organizaciones territoriales de la FEINE y FENOCIN esperan mayor socialización de los acuerdos y temas pendientes de las mesas de diálogo. La colaboración entre las tres organizaciones durante las protestas y las negociaciones fue valorada positivamente, aunque FENOCIN percibe que la unidad se debilitó al final, con la CONAIE estableciendo compromisos con el gobierno sin involucrar a las otras dos organizaciones. El principal logro fue la congelación de los precios de los combustibles y el inicio de una discusión sobre la focalización de los subsidios para proteger a los más vulnerables.

En las entrevistas y grupos focales se identificó como logro la condonación de deudas en créditos de hasta \$3000 y la concesión de nuevos créditos a bajos intereses, aunque algunos miembros de base indicaron no haber recibido esos beneficios, especialmente en la Sierra y la Amazonía. Respecto a los subsidios para insumos agrícolas, hubo críticas porque pocos pequeños agricultores se beneficiaron, mientras que grandes productores accedieron al subsidio. Existe consenso sobre la necesidad de políticas públicas para la agricultura campesina, incluyendo precios de sustentación y reducción de intermediarios, y el rechazo a los tratados de libre comercio debido a la competencia desigual. También hubo preocupación por los efectos de la minería y la explotación petrolera, exigiendo el respeto a la consulta por el Yasuní.

En las mesas de diálogo con el gobierno, la CONAIE contó con representantes y técnicos con experiencia, mientras que la FENOCIN y la FEINE participaron con menos asesores técnicos, lo cual limitó su capacidad negociadora. La negociación, que fue un proceso prolongado y cerrado, causó desgaste en las organizaciones indígenas. Se identificó la necesidad de fortalecer las capacidades en negociación y resolución

de conflictos dentro del movimiento indígena y de contar con más personas comprometidas que apoyen estas luchas, así como la importancia del aporte de las universidades para mejorar la calidad del diálogo y la capacidad de argumentación de las organizaciones sociales.

Para la dirigencia de la CONAIE aquí abordada, la mayor “deuda” del proceso de negociación, fue la ausencia de acuerdos sobre los problemas que afectan los derechos de las mujeres y la niñez indígena, y reconocen que faltó una adecuada conducción de la dirigencia de las mujeres de la CONAIE; lo mismo se percibe para el tema de salud intercultural, donde no hay claridad frente a la falta de política pública, para respetar los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Complementariamente al de los subsidios a los combustibles, la discusión sobre el extractivismo, específicamente la moratoria minera y petrolera, fue vista por la CONAIE como uno de los mayores logros de las negociaciones con el gobierno, aunque el Estado intensificó la militarización de territorios, lo que aumentó los conflictos. Para asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, los dirigentes que participaron en los grupos focales sugieren retomar el diálogo con el gobierno, precedido por una fase de socialización, actualización de demandas y fortalecimiento interno de las organizaciones. Además, se considera necesario coordinar entre la CONAIE, la FENOCIN, la FEINE y otras organizaciones sociales a nivel nacional y local, para exigir el cumplimiento de los acuerdos de forma articulada.

El principal desafío del proceso de negociación es que, a pesar de los 218 acuerdos alcanzados, la CONAIE y buena parte de la sociedad ecuatoriana no comprendieron en profundidad los logros obtenidos, generando la percepción de una “negociación perdida”, contraria a la percepción de las protestas de octubre de 2019. Además, surgen nuevos desafíos relacionados con los efectos negativos del modelo neoliberal, la necesidad de usar recursos innovadores para visibilizar demandas y superar amenazas políticas y falencias organizativas, que podrían afectar la cohesión y proyección del movimiento indígena.

De la información secundaria recogida en este estudio, se desprenden claras señales de que hace falta mejorar la socialización del proceso de las mesas, tanto con la sociedad civil como al interior de las propias organizaciones. Se reconoce que para que funcione el control social, la veeduría y el seguimiento para el cumplimiento de los acuerdos de las mesas de diálogo, sería importante que las universidades públicas participaran del proceso.

Finalmente, se evidencia la importancia estratégica de la comunicación pública de este tipo de procesos y sobre todo de lo que se percibe como logros de la negociación para el movimiento indígena y el campo popular. Algunos dirigentes de la CONAIE sienten incluso que hoy existe desmovilización a su interior, debido al incumplimiento de

casi todos los acuerdos logrados que debieron traducirse en acciones gubernamentales y políticas públicas. Por eso les parece necesario contar con un documento conciso y didáctico sobre el proceso de movilización, lucha y negociación, así como sus logros y desafíos, a fin de cerrar el proceso y entregar la información a sus bases, de cara a un futuro abierto en cuanto a retos sociales y políticos.

Referencias bibliográficas

- Alianza de Organizaciones de Derechos Humanos. (25 de junio de 2022). El cese de la represión y el respeto de las decisiones del movimiento indígena son condiciones indispensables para iniciar procesos de diálogo.
- Altmann P. (2024). *Construcción nacional, identidad y plurinacionalidad en América Latina. Análisis Carolina*, 7.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquiani, G. (2007). *Diccionario de Política*. Siglo XX.
- CONAIE-ECUARUNARI- CONFEUNASSC y FENOCIN. (2003). Agenda Agraria de las Organizaciones del Campo de Ecuador. <https://bit.ly/3zLA4mL>
- Chávez, N. y Madrid, A. (2022). Acciones políticas colectivas en el Ecuador ¿Cómo se vivieron los 18 días de movilización social en junio de 2022? *Revista Espacios*, 44, 195-213.
- GIZ-UPS. (2024). Informe de Consultoría Nro. 2.
- Guerrero, F. y Ospina, P. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. CLACSO. <https://bit.ly/3BCVGID>
- Iza, L., Tapia, A. y Madrid, A. (2024). *Sinchi. El Levantamiento Popular Plurinacional de Junio 2022 en Ecuador*. 1ra Ed. Universidad Intercultural de los Pueblos y Nacionalidad Indígenas Amawtay Wasi. Ediciones Amawtay Wasi/Red Kapari/Ediciones Abya-Yala.
- Juncosa, J. y Aguirre, M. (2023). Del Paro Nacional al diálogo entre el movimiento indígena, las organizaciones sociales y el gobierno ecuatoriano. *Antropología y Derecho*, (11), 60-80. <https://bit.ly/44QaGHx>
- Larrea, A. M. (2004). El Movimiento indígena ecuatoriano, participación y resistencia. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, V(13) ene-abr.
- Mancero, M. (2023). Paro nacional 2022. Victorias y derrotas. *Revista Sociología y Política Hoy*, 8, enero-junio.
- Martínez, C. (2016). El desmantelamiento del Estado multicultural en Ecuador. *Ecuador Debate*, 98, 35-50.
- Ortiz, P. (2011). 20 años del movimiento indígena en Ecuador. Entre la protesta y la construcción de un Estado plurinacional. En Ana Cecilia Betancur (ed.), *Movimientos indígenas en América Latina: resistencia y nuevos modelos de integración* (pp. 68-170). IWGIA.
- Ospina, P. (2022). El Paro Nacional de junio de 2022. ¡Otra vez la CONAIE!. *Revista Ecuador Debate* 116, agosto.
- Pleyers, G. (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI: perspectivas y herramientas analíticas*. Clacso.
- Proaño G. (2022). Paro de junio en Ecuador: dieciocho días para conquistar una victoria. *Semanario en Marcha*, Edición 2008, del 6 al 12 de julio.

- Retamozo, M. (2009). Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales. *Cinta Moebio* 35, 110-127. <https://bit.ly/3XMgX41>
- Ríos I., Umpierrez, S. y Vallejo, D. (2020). ¿Acción política populista en movimiento? Las demandas sociales de la Conaie y las feministas en Ecuador (2007-2019). *Revista Análisis político* No.98, 85-106. Bogotá.
- Touraine, A. (2006). Los movimientos sociales. *Revista Colombiana de Sociología*, 27, 255-278.
- Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Wickham-Crowley, T. y Eckstein, S. E. (2017). Los movimientos sociales latinoamericanos y a ratificación del poder de las teorías estructurales. En Paul Almeida y Allen Cordero (eds.), *Movimientos sociales en América Latina. Perspectivas, tendencias y casos*. Clacso.

Análisis de los procesos de diálogo de las organizaciones indígenas y sociales durante varios estallidos. Lecciones aprendidas

Luis E. Maldonado Ruiz*

lemr60@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0004-7556-5767>

Diego A. Iturralde**

daigmens@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-0684-1953>

Aspectos conceptuales y metodológicos

Diálogo como componente de los levantamientos

En este texto nos referimos al diálogo como uno de los componentes de los eventos que han protagonizado el movimiento de las nacionalidades y pueblos indígenas y el gobierno nacional, al menos en los pasados 40 años. Se trata de eventos complejos que actúan sobre la dinámica (la dialéctica) entre movilaización de actores indígenas que demandan medidas que atiendan situaciones o condiciones que los afectan y respuestas gubernamentales que contribuyen a la contención y/o disolución de las

* Originario del Pueblo Kichwa- Otavalo, Ecuatoriano de la comunidad de Peguche. Coordinador Técnico de la Red de Pensamiento de los pueblos indígenas de Abya Yala-REPIAY, Presidente Fundador del Centro de Estudios sobre Buen Gobierno y Sumak Kawsay-CEGOPPE. Estudios Superiores; Filosofía (PUCE) y Ciencias Políticas con mención en asuntos Latinoamericanos (FLACSO).

** Ecuatoriano. Abogado y antropólogo. Especialista en Antropología Jurídica y Derechos de los Pueblos Indígenas. Docente e investigador universitario. Ha colaborado con organizaciones indígenas de los países de la región y como experto independiente para varias instituciones nacionales e internacionales.

movilizaciones. Estos eventos han sido denominados variablemente como marchas, paros, movilizaciones, levantamientos.¹

Entre los principales componentes constitutivos de los levantamientos cabe señalar: el planteamiento de demandas colectivas indígenas y la convocatoria a desplegar medidas de presión para su atención; el despliegue de tales medidas; los enfrentamientos con la fuerza pública y las respuestas del sector gubernamental; el establecimiento y desarrollo de negociaciones, intercambios o diálogos entre los colectivos demandantes y el gobierno nacional y/o los gobiernos locales; la toma de acuerdos y su socialización; y, la puesta en marcha de medidas acordadas. No siempre todos estos componentes están presentes y no siempre han ocurrido en el orden en que se han mencionado; en esas condiciones el concepto de diálogo tiene un alcance dependiente de su articulación en el conjunto de componentes mencionados y de las perspectivas de los actores.

En esta primera sección se proponen dos comprensiones del diálogo según el punto de vista de los actores; una caracterización breve de las diversas formas que han tomado los diálogos y los métodos que se han seguido; y una propuesta de identificación de los aspectos que se aprecian como elementos recurrentes de los procesos de diálogo, sus resultados y sus consecuencias.

En la sección subsiguiente se examinan con mayor detalle los procesos relacionados con tres temáticas presentes a lo largo de cuarenta años: educación bilingüe; establecimiento y modificación de instituciones rectoras de asuntos indígenas; y, políticas públicas sobre minería, agua y ambiente.

En la sección final enuncian algunas recomendaciones para una eventual potenciación de los diálogos como instrumento de prevención y atención adecuada de las tensiones que han caracterizado a la relación entre el movimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas, y los gobiernos democráticos.

1 El término *levantamiento* se utiliza cada vez con más frecuencia, desde el evento ocurrido en 1990 (*Levantamiento del Inti Raymi*). La denominación se refiere a estos eventos como si fueran asunto de uno de los actores, el indígena; en realidad cabe proponer que esta denominación se refiere al evento está constituido por las interacciones entre las dos partes. Algunos autores señalaron oportunamente la asociación de esta denominación con las crónicas de los *Levantamientos Indígenas* de la época colonial.

El diálogo en el contexto de las expectativas indígenas²

Las movilizaciones que han protagonizado las colectividades indígenas, impulsadas por sus organizaciones y extendidas variablemente a los ámbitos locales, regionales o nacionales, arrancan casi siempre de la constatación de la falta o deficiencia de atención que han recibido sus peticiones, denuncias o demandas y con la expectativa de que el ejercicio de medidas de presión conseguirá establecer la interlocución necesaria con la autoridad que debe atenderlas.

Esta expectativa —de ser escuchados y recibir respuestas, esto es dialogar— está presente, implícita o explícitamente, desde el inicio de cada movilización y se expresa o comprende como un derecho: el derecho a ser atendidos, crecientemente asociado con el derecho formal a ser consultados y el de participar en la toma de decisiones y en la gestión de asuntos que los afectan. Esta percepción se viene desarrollando en Ecuador desde el retorno a la democracia, la cual coincide en el tiempo con una tendencia internacional similar en el ámbito de los derechos humanos y ha llegado a ser una reivindicación central en las plataformas de lucha de las organizaciones.³

El diálogo desde la perspectiva de los gobiernos

Las autoridades gubernamentales comprenden la interlocución con los movilizadores como negociación, y esta como medida de contención para evitar, detener o modificar los efectos de los mecanismos de presión. Esta actitud está revestida en el deber de mantener el orden público y en el derecho excluyente de ejercer iniciativas de gobierno.

La negociación —denominada también diálogo— aparece al final de los eventos, cuando las presiones han avanzado, toman forma de movilizaciones y podrían desbor-

2 “...nuestros pueblos, cuando se trataba de solucionar problemas, se realizaban a través de los diálogos (*rimanakuy*)”. Diálogos que se caracterizaban por la sinceridad, la igualdad (pares iguales), sin imposiciones, ni traiciones. Así se alcanza la paz y se dan las condiciones para el desarrollo de los pueblos... Por esta razón, “antes de tomar cualquier decisión hemos adoptado el diálogo y solo después de haber agotado todas las instancias, hemos recurrido a las medidas de hecho” (FEPE, 1992, p. 45).

3 Sobre la implantación temprana de esta tendencia en el ámbito internacional cabe mencionar las resoluciones del VIII Congreso Indigenista Interamericano (dic. 1980); el establecimiento del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Asuntos Indígenas (1982), la actualización del Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1985-88). Surgen de esos procesos el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas y la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas. Reflejados más adelante en las Constituciones de Ecuador de 1998 y de 2008, que consagran los derechos colectivos de los pueblos, el derecho a participar y el derecho a la resistencia.

darse, y aparece frecuentemente como propuesta de “otros” sectores de la sociedad.⁴ Aun cuando en los pasados veinte años se instauró constitucionalmente la participación ciudadana, con una institucionalidad propia y mecanismos que la hacen posible (*la silla vacía*, la rendición de cuentas y otros), es poco frecuente que los gobiernos reconozcan explícitamente el derecho de los reclamantes y rápidamente criminalicen sus acciones.⁵

En el aparato del Estado no existen espacios institucionales preestablecidos para llevar adelante los diálogos; y las instituciones públicas con rectoría sobre asuntos indígenas no han sido escogidas (por los movilizadores) o señaladas (por los gobiernos) como interlocutor gubernamental para los diálogos y/o negociaciones.

Diversas dinámicas de los intercambios y sus escalamientos⁶

Las interlocuciones entre los actores colectivos indígenas y los gobiernos, relativas a los reclamos, demandas y propuestas de los primeros y a las respuestas, advertencias y ofertas de los segundos muestran dinámicas diversas, dependiendo de una variedad de circunstancias; entre reclamo y respuesta ocurren acciones o actuaciones muy diversas.

En una revisión de prensa para los años comprendidos entre 1983 y 2023⁷ se aprecia que todos los años ocurrieron eventos que envuelven componentes de reclamo y respuesta; muchos de estos consistieron básicamente en declaraciones públicas (y publicadas) de las dos partes; se reportaron poco más de veinte movilizaciones que implicaron manifestaciones o desplazamientos de los actores indígenas (al nivel local y/o nacional); solamente algunos han merecido la denominación de levantamientos, por el volumen y la gravedad de las confrontaciones; y no en todos los casos se aprecia que hubieren existido conversaciones organizadas formalmente.

Los reclamos aparecen como declaraciones de dirigentes de colectividades, se expresan casi siempre verbalmente y son publicados en periódicos locales y/o en

4 Señaladamente la(s) iglesia(s) y algunas organizaciones del sector de promoción de los derechos humanos. Quienes además suelen proponerse como mediadoras.

5 El derecho a la consulta libre e informada para recabar el consentimiento previo de las comunidades o pueblos afectados por medidas gubernamentales sigue pendiente de ser cumplido; y los resultados de las consultas y referendos plebiscitarios tienden a no ser aceptados y cumplidos a cabalidad.

6 La comprensión de la naturaleza de las dinámicas de interrelación entre los pueblos indígenas y el Estado, en este texto, está informada en las propuestas teóricas y metodológicas formuladas por Peter M. Blau en su obra *Exchange and Power in Social Life* (1986) y por Marc J. Swartz, Victor W. Turner y Arthur Tuden, en la Introducción a su obra *Political Anthropology* (1967).

7 Ver KIPU *el mundo indígena en la prensa ecuatoriana*, colección de 86 volúmenes que contienen selecciones de prensa (recortes) como textos, fotografías, infografías y otros elementos de información y opinión, aparecidos en medios de prensa, organizados temática y cronológicamente (1983-2023). Editado por Abya-Yala.

reportes ocasionales de organizaciones o grupos de opinión.⁸ Las respuestas, cuando las hay, aparecen en los medios como informaciones, aclaraciones, anuncios contenidos en declaraciones, entrevistas a funcionarios o boletines institucionales. Las tensiones, las medidas de presión y las respuestas son materia de opiniones editoriales, pronunciamientos de instituciones no gubernamentales y declaraciones de especialistas.

Las posiciones indígenas escalan en la medida que son compartidas por varias colectividades y organizaciones y se expresan bajo la forma de manifiestos de instancias orgánicas. Cuando esto ocurre las demandas integran una variedad de asuntos, coinciden con intereses y reclamos de otros actores sociales no indígenas e insinúan la puesta en marcha de medidas de presión.

El escalamiento de la parte gubernamental suele ser más lento (tarda en aparecer). Las voces que responden pasan desde funcionarios locales (de las delegaciones del gobierno central, ocasionalmente de los gobiernos autónomos descentralizados) hacia autoridades de más alto nivel, unas veces en las líneas estrictamente técnicas relacionadas con los asuntos planteados, otras en las líneas a cargo de gobernabilidad y control. Con muy poca frecuencia la atención o el diálogo se ha radicado en las instituciones públicas nacionales que tienen formalmente rectoría o competencias sobre asuntos indígenas.⁹

Sobre las formas y las finalidades de interlocución

Los intercambios de declaraciones a través de los medios son una primera forma de diálogo. También ocurren encuentros de dirigentes con funcionarios, sea que los primeros los busquen en sus oficinas, o que los segundos hagan visitas en el terreno, forma que ha sido cada vez menos frecuente porque los escalamientos son más inmediatos. Se reportan varios eventos en los que autoridades invitadas a conversar en territorios comunitarios son retenidos. Ocasionalmente este tipo de encuentros han contado con mediadores que los han puesto en marcha y/o los facilitaron.

La medida de presión siguiente es el desplazamiento de contingentes indígenas desde el medio rural hacia las sedes de gobierno, municipal, provincial o nacional, demandando la atención de las autoridades. Movilizarse (marchar) hacia la sede del gobierno en la capital del país se torna entonces la causa (y el signo) más importante; genera la oportunidad de procesar apoyos solidarios y ampliar las plataformas de recla-

8 En aumento según se extiende el universo de las comunicaciones virtuales.

9 Existen en el país —como entidades públicas— desde 1981. Han venido adquiriendo cada vez un nivel jerárquico más alto, en varios períodos han estado bajo autoridad de funcionarios indígenas, pero con baja incidencia en las decisiones del gobierno central.

mación. Cuando esto ocurre las autoridades disponen medidas de control y disuasión con la participación de la fuerza pública, con el objetivo principal de obstaculizar y disolver las marchas. Estos dos movimientos llevan las relaciones a un proceso creciente de tensión. En estas condiciones las autoridades se resisten a recibir a los reclamantes, luego aceptan atender a comisiones poco numerosas y finalmente ofrecen respuestas a mediano plazo que intentan trasladar la responsabilidad a otros niveles de autoridad o a funciones del Estado distintas al ejecutivo.

Algunas marchas o movilizaciones confrontadas por la fuerza pública originan episodios de violencia de lado y lado, como cierre de la circulación en las carreteras, represión y detenciones, secuestro de patrullas policiales o militares, acoso a espacios públicos en las ciudades, etc., dando origen a una dinámica de confrontación a la que se denomina *levantamiento*. Instalada esta condición la criminalización y eventual judicialización de las conductas de los *levantados* se incorpora como un nuevo componente de la interlocución, pasando a ser una parte muy importante de la agenda de los diálogos.

Las conversaciones formalmente establecidas y realizadas, esto es los denominados diálogos o negociaciones¹⁰ son regularmente la forma jerárquicamente más alta de interlocución, involucra dirigencias de las organizaciones sociales participantes en los levantamientos y autoridades de alto nivel. Los movilizadores perciben estos momentos como el espacio de realización final de sus esfuerzos, de los que pueden surgir respuestas o soluciones a sus planteamientos; las autoridades los ven principalmente como la manera de contención de las protestas y el principio de la eliminación de las causas.

Los diálogos/negociaciones muestran diversas formas de realización: desde conversaciones concentradas en poco tiempo (una o dos sesiones) que pasan revista a todos los temas propuestos e intentan generar o acordar soluciones aceptables para las partes; pasando por conversaciones (públicas) que establecen algún mecanismo discreto para ir procesando soluciones según asuntos; hasta complejos de sesiones públicas, segmentados por temas, calendarizados para que las partes puedan hacer planteamientos, procesar y considerar propuestas, negociar alternativas y finalmente llegar a acuerdos sobre algunos o todos los asuntos involucrados. Esta última forma, en las experiencias analizadas, ha implicado casi siempre la participación de facilitadores o mediadores “imparciales”, como la iglesia católica o alguna institución del sistema de cooperación internacional.

10 Esta denominación, frecuente en la prensa, es rechazada por los actores indígenas, porque evoca una actitud “transaccional” que se asocia a aprovechamientos personales de los “negociadores”.

Cualquiera que sea la forma de realización de las sesiones las intervenciones de lado y lado suelen tener un carácter predominantemente discursivo. En tanto las movilizaciones hacen crecer los contingentes de marchistas, aumenta el número de asuntos que se deben poner en la mesa y por tanto el de los oradores que intervienen. Ninguna preparación técnica es suficiente en los dos lados y los diálogos van tomando un curso principalmente político.

Descripción de diálogos temáticos

Diálogos sobre la instalación y reinstalación de la Educación Intercultural Bilingüe

Educación indígena, educación bilingüe, educación intercultural

Asegurar la educación más pertinente para las comunidades y familias de los pueblos y nacionalidades constituye un objetivo primero y primordial de las dinámicas de constitución y movilización de las organizaciones y un tema permanentemente incorporado en sus interlocuciones con las autoridades gubernamentales. El reclamo de una educación propia, en los idiomas maternos y con pertinencia cultural, es una reivindicación forjadora de la plataforma de lucha de los movimientos indígenas y un elemento constitutivo de las dinámicas de interacción Estado-Pueblos Indígenas a lo largo de por lo menos ocho décadas.¹¹

En este largo recorrido el planteamiento empezó como una lucha para que los menores indígenas pudieran usar sus lenguas, para fines no educacionales, en las escuelas rurales; se extendió luego a la demanda de que algunos contenidos educativos fueran impartidos, adicionalmente, en la lengua indígena; y a que la educación misma fuera bilingüe. Esta reivindicación llegó aún más lejos: se planteó que la educación sea bilingüe primero e intercultural más adelante, para hacer referencia a los contenidos mismos; que sea diseñada e impartida en la lengua materna; y que el idioma nacional, de relación intercultural, se aprenda como una segunda lengua.

En las expresiones más avanzadas de esta reivindicación se incluyeron dos reclamos que van aún más allá del uso de la lengua: que los procesos educativos en las regiones indígenas sean íntegramente controlados por los mismos indígenas a través

11 Este reclamo está presente en varios países de la región, habiéndose iniciado en la década de 1930.

de las organizaciones locales; y que las lenguas indígenas, o algunas de ellas, sean enseñadas como segunda lengua, a toda la población escolar.¹²

En Ecuador las respuestas más tempranas del Estado consistieron en delegar las pequeñas escuelas rurales a las misiones religiosas y el asunto de las lenguas indígenas al Instituto Lingüístico de Verano¹³, situación que se extendió hasta inicios de la década de 1980 por lo menos. En el primer año de recuperación de la democracia (1980), el presidente Roldós dio por terminado el convenio con el *Instituto Lingüístico de Verano* (ILV), y, su sucesor, el vicepresidente Oswaldo Hurtado, puso en marcha el primer programa nacional de alfabetización, que pronto asumió tareas de alfabetización bilingüe. Para el final de la misma década se estableció el sistema de Educación Bilingüe, que dio paso a la consolidación progresiva de una política pública de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y su institucionalización en la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB) que fue ganando nivel como una administración autónoma y descentralizada, bajo responsabilidad de las organizaciones de los mismos pueblos y nacionalidades.

El punto más alto de este desarrollo se da con en el reconocimiento de la EIB como uno de los derechos de los pueblos y nacionalidades en la Constitución de 1998, reiterado en la de 2008; pero esta trayectoria fue gravemente debilitada a partir de 2007, para impulsar un modelo uniformizante que puso énfasis en la rectoría central de la educación, bajo una particular comprensión de la interculturalidad y de la calidad educativa.¹⁴

La *revolución educativa* impulsada en la década 2007-2017 promovió sucesivas reformas a la estructura orgánica y administrativa, a las orientaciones y lineamientos y a las reglas de la participación de la comunidad educativa y de sus actores. Estas medidas condujeron a la inmersión de la educación de los pueblos y nacionalidades en el régimen general de la educación, para el que se expropió el término de intercultural, con la consiguiente pérdida de la singularidad de la educación de los pueblos y nacionalidades y de la institucionalidad descentralizada y participativa con que

12 De estos dos reclamos el primero ha sido planteado con fuerza para el caso de Ecuador y continúa siendo un eje principal de sus luchas.

13 Una de dos fundaciones de la Iglesia Bautista del Sur-California, Estados Unidos, fundada en 1930, Wycliffe Bible Translation & Summer Institute of Linguistics (WBT/ILV). Presente en el país desde la década de 1950.

14 Las medidas instrumentadas para enfrentar la crisis de la educación, impulsada en varias experiencias de *reforma educativa* desde mediados de la década de 1990, empaquetadas en la dinámica de la reforma neoliberal del Estado, contribuyeron a desestabilizar la EIB debido al abandono progresivo de los paradigmas que fueron su fundamento, en favor de la adopción de criterios de calidad y estándares sobre eficiencia y eficacia del esfuerzo educativo, extraños a la experiencia y a los intereses propios; e incidieron finalmente en el desmantelamiento (alrededor de 2010) de una institucionalidad construida con el esfuerzo de las comunidades y sus organizaciones.

contaba. Este proceso se operó mediante la subsunción del régimen normativo de la EIB en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y de la DINEIB como una dependencia subordinada del Ministerio de Educación, y con el subsiguiente cierre de numerosísimas escuelas comunitarias, y la desvinculación de los profesores bilingües, en el marco del programa de reordenamiento de la oferta educativa.

Algunos eventos relevantes: 1988, 1990, 1997, 1999, 2015, 2017, 2022

Los eventos en torno a la educación y la lengua —que pueden ser clasificados como movilizaciones/diálogos— ocurren a partir de 1983. Estuvieron enfocados en la disconformidad con el desempeño del programa de alfabetización bilingüe, que se ejecuta por parte de la Universidad Católica del Ecuador, con asesoría de expertos extranjeros y que no alcanza los resultados ofrecidos inicialmente por el gobierno. Se plantea también oposición al establecimiento del Instituto Nacional de Antropología y Lingüística, sin participación indígena, en la sede que fue del ILV en Limoncocha en la Amazonía, y se reclama el mantenimiento de la presencia en el país de algunos misioneros de esa institución y la operación de su sede en la ciudad de Quito.¹⁵

Las presiones sobre el programa de alfabetización bilingüe se dan principalmente en organizaciones de comunidades de la sierra central y se presentan como reclamos ante las autoridades educativas provinciales, con la participación de padres de familia y profesores alfabetizadores, en movilizaciones que combinan varias reivindicaciones. En el caso del Instituto en Limoncocha, se plantea la entrega de la sede para el funcionamiento de la emergente Confederación de Nacionalidades de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE).

A partir de mediados de la misma década el Ministerio de Educación, en el marco de una acción de cooperación con el Gobierno de Alemania (GTZ), procesa propuestas para el establecimiento de un sistema de EIB, asunto que será incorporado en la agenda de la CONAIE en el momento mismo de su constitución, junto con otras reivindicaciones de tierras y territorios, y que desembocará en el establecimiento, en 1988, de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe-DINEIB, al interior del Ministerio de Educación; la cual irá conquistando una institucionalidad con un rol importante de las organizaciones indígenas.

Como parte de estos procesos se reformó el art. 27 constitucional, estableciendo que, en las zonas de predominante población indígena, se utilice como lengua principal de educación el kichwa o la lengua de la cultura respectiva y el castellano como lengua

15 La sede del ILV en Quito, fue finalmente entregada para el funcionamiento de la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE).

de relación intercultural. El 12 de enero de 1982 se promulgó el Acuerdo Ministerial 000529 se Oficializa la alfabetización bilingüe bicultural, y el 15 de noviembre de 1988, mediante Decreto Ejecutivo 203, se creó la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe (DINEIB).

El 30 de mayo de 1990 el presidente encargado de la CONAIE anuncio la realización del “Primer Levantamiento de los Pueblos Indígenas” para 4, 5 y 6 de junio, medida acordada por una asamblea de la Confederación. Esta convocatoria perseguía en lo principal: cumplimiento de los acuerdos tomados entre el gobierno y la CONAIE, un año antes, en Sarayacu-Pastaza sobre cuestiones del ramo de reforma agraria; el cumplimiento de los compromisos económicos y administrativos del gobierno con el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (punto 5); y, la expulsión de los misioneros del Instituto Lingüístico de Verano, cuyo contrato fue rescindido por decreto presidencial diez años antes, en mayo de 1981 (punto 13).

El miércoles 6 de junio a las 18:00 horas fue desocupada la iglesia de Santo Domingo y levantada la huelga de hambre de los dirigentes indígenas. Una hora y media más tarde, en las oficinas de la Presidencia de la República, se instaló una comisión de negociaciones con la participación de tres secretarios de Estado (los ministros de gobierno, educación y de la presidencia) y el director del Instituto de Reforma Agraria (IERAC) por parte del gobierno; 23 dirigentes indígenas de organizaciones filiales; y, como mediadores, los obispos de Quito y Riobamba, un sacerdote y la presidenta de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU). Al mismo tiempo habían dado inicio asambleas públicas en las capitales provinciales.

Tres asuntos fueron puestos en consideración en el momento del arranque de las negociaciones: la supresión de toda medida policial consecuente al levantamiento, incluyendo el retiro de piquetes militares de las zonas rurales; la desocupación por parte de los indígenas de los predios en litigio que habían sido invadidos durante el levantamiento; y, el establecimiento de una agenda de reuniones para desahogar, uno por uno, todos los puntos del Mandato por la Vida. En una semana fueron real o aparentemente cumplidos los dos primeros puntos y se inició la discusión de los planteamientos contenidos en la plataforma del levantamiento, para lo cual las partes aceptaron mantener sesiones mensuales, ampliar las representaciones según los asuntos que fueran tratados y atender las demandas específicas de las comunidades tan pronto como fuera posible.

De todas maneras, el diálogo se vio entorpecido y los indígenas amenazaron con retirarse de él y repetir las medidas de hecho. Entonces la Presidencia de la República anunció que respondería de una sola vez a todas las demandas del Mandato por la Vida, lo que se hizo tanto en una sesión ampliada con la presencia de varios secretarios de Estado, como por medio de una cadena nacional de televisión y la difusión

de un boletín de prensa. El boletín de la Presidencia (mecanografiado) contesta a los 16 puntos del Mandato, sobre los relativos a educación y lengua señala, en resumen: (5) se han entregado ya los fondos para la DINEIB; y (13) no se ha renovado ni se renovará contrato con ILV.

El Paro Nacional y las movilizaciones indígenas de 1997, en oposición con varias medidas del gobierno presidido por Abdalá Bucaram, concluyeron con la interrupción de su mandato, dieron lugar a un período de transición y la adopción de una nueva Constitución. En ese contexto se plantearon asuntos relativos a los derechos de los pueblos y nacionalidades y de la EIB. Se consiguió evitar el establecimiento del Ministerio Étnico y Cultural, que habría absorbido a la DINEIB; se comprometió la ratificación del Convenio 169 de la OIT; y se planteó el reconocimiento constitucional del carácter multicultural y pluriétnico del Estado y de un conjunto de derechos colectivos, entre ellos el derecho a la educación intercultural y bilingüe. Estos y otros avances resultaron de los diálogos y negociaciones sostenidos con las fuerzas políticas organizadas en el gobierno provisional, con representación en el Congreso Nacional y con presencia en la Asamblea Constituyente.

El levantamiento de 2015, posiblemente el más prolongado y masivo, que concentró la mayor parte de componentes de este tipo de eventos —incluyendo contramarchas de sectores movilizados— no consideró por ninguna de las dos partes pedir o aceptar un diálogo. Fueron acciones específicas, entre otras, contra el cierre de las escuelas comunitarias (unidocentes bilingües) y por el libre acceso a la universidad.

El gobierno que asumió en 2017 abrió un proceso de diálogo nacional, que incluyó entre otros temas: 14. *Fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, a través del trabajo colectivo entre el Ministerio de Educación y las organizaciones de pueblos y nacionalidades* y 15. *Creación de una Universidad Pública para los pueblos y nacionalidades* (sesión 4 de julio de 2017, diálogo con la CONAIE).¹⁶

El tratamiento de estos temas se llevó adelante —al margen del formato y el calendario formulados por el gobierno— entre una comisión técnica de la CONAIE y varias delegaciones de entidades gubernamentales coordinadas por el Ministerio de Educación. Varios meses de trabajo concluyeron en una entrevista entre el Presidente de la República y el de la CONAIE en la cual se acordaron: la reinstitucionalización inmediata del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (mediante un Decreto Ejecutivo y una reforma a la LOEI), y la reapertura de la Universidad de las Nacionalidades

16 Informe sobre el Diálogo Nacional, publicación de la Presidencia de la República del Ecuador, s/f y s/edt. Página 8.

Indígenas, Amawtay Wasi, como una institución de educación superior, pública y comunitaria (mediante reformas y adiciones a la LOES).¹⁷

En los diálogos subsiguientes al levantamiento de 2022, la Mesa sobre Educación Superior trató una petición relacionada con la Universidad Amawtay Wasi y varias sobre la promoción e inclusión de saberes y conocimientos ancestrales en ese nivel educativo. La mesa sobre Derechos Colectivos incluyó el tema de la Educación Intercultural Bilingüe con cinco demandas iniciales: garantizar el ejercicio de la autonomía orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (siete acciones); incremento al presupuesto del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe; rediseño del sistema curricular del SEIB; mejoramiento de la infraestructura educativa y de los servicios; reintegración de personal. A estos asuntos se añadieron, a la hora de los acuerdos, dos más: reabrir 100 % de CECIB y escuelas comunitarias rurales cerradas; y, ampliar la planta de asesores, mentores y auditores de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación.¹⁸

Algunos logros

La reinstalación del Sistema Nacional de Educación Bilingüe se puso en marcha a partir de mayo de 2019 y viene avanzando con resultados demorados y desiguales. Están aún pendientes el logro de objetivos ligados al establecimiento de una institucionalidad con autonomía del modelo pedagógico, de la autoridad y de la territorialidad del sistema; se integró formalmente el Consejo Plurinacional de la EIB, pero aún no funciona cabalmente; la autoridad de la Secretaría de EIB y Etnoeducación, sigue siendo prácticamente dependiente del Ministerio de Educación. Una ley propia que regule el Sistema no ha progresado; y se ha hecho poco por otras condiciones denunciadas en el último diálogo.

En octubre de 2024, a partir de sentencias favorables de acciones de protección, los profesores que fueron desvinculados han sido llamados a regularizar sus situaciones laborales pendientes —incluyendo reingresos; y han sido informados de una disposición de reapertura de las escuelas que fueron cerradas entre 2012 y 2015.

17 En la misma reunión, el Presidente instruyó al ministro de Educación poner en marcha el diseño de una solución orgánica que integrara en un macrosistema nacional educativo, los tres sistemas educativos autónomos (regular, superior, indígena-bilingüe), instrucción sobre la cual no hubo ningún avance.

18 Estos acuerdos fueron incorporados en el Acta final mediante una Adenda, porque se generaron unos días después de concluido formalmente el calendario de trabajo. Todo el proceso es informado en detalle en el libro coordinado por las Universidades facilitadoras de los diálogos: *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales, Memoria documental (junio-octubre 2022)* editado por Aguirre y Juncosa, y publicado por PUCE, UCE y Abya-Yala-UPS.

La Universidad Amawtay Wasi ha consumido cuatro años en desarrollar su institucionalidad y diseñar sus operaciones pedagógicas. Desde este año cuenta con autoridades electas, con un equipo docente y administrativo más o menos estable, unas instalaciones propias y recursos financieros razonables. Varios componentes de su singularidad como entidad pública y comunitaria y de la oferta académica propia de una institución educativa anclada en la cosmovisión de los pueblos y en sus saberes, están aun por conocerse.

Algunas lecciones aprendidas

Los diálogos y negociaciones sobre la Educación Intercultural Bilingüe han sido, probablemente, los elementos más permanentes en la interlocución entre los pueblos y nacionalidades indígenas y los gobiernos, desde 1980. En la segunda década del siglo XX estos eventos han incluido la participación de voceros del pueblo afroecuatoriano, impulsando la línea de lo que denominan la etnoeducación. En el diálogo más reciente (2022) se ha puesto a la par con la temática de la Educación Superior, llevando las fronteras de las propuestas de interculturalidad hacia las cuestiones de la oferta universitaria y el libre ingreso, convocando a otros actores como los trabajadores de la educación organizados.

Ahora bien, las dinámicas de interacción en este campo involucran dos temas de debate sobre la EIB: las diferencias de comprensión de lo que se entiende por el principio de interculturalidad, principalmente en el orden epistémico y pedagógico y en las consecuencias que esto tiene sobre la gestión del servicio educativo, la evaluación de sus resultados y el protagonismo de las comunidades y de sus organizaciones; y, el alcance que se quiere y se puede dar a la autonomía del sistema educativo propio como resultado del principio de plurinacionalidad.

En este segundo tema mientras de una parte se propone que únicamente una gestión no subordinada en lo normativo e institucional asegurará el éxito del propósito pedagógico y su contribución al buen vivir; de la otra se argumenta la conveniencia de preservar la integralidad orgánica del sistema educativo nacional, precisamente para promover la interculturalidad en todo el conjunto y atender los requerimientos de otras diversidades culturales igualmente reconocidas constitucionalmente.

Las posiciones difíciles de conciliar en los diálogos y aún más difíciles de cumplir cuando se han comprometido acuerdos, están ancladas en las diferentes comprensiones antes señaladas: de la configuración de una sociedad intercultural y del establecimiento de un Estado plurinacional. Aunque los protagonistas de las conversaciones son conocedores de este campo, muchos de ellos maestros y funcionarios del ramo de la educación, las condiciones de tensión en que se desarrollan los diálogos no contribuyen

al logro de acercamientos en la comprensión de los alcances de este horizonte. Un debate permanente sobre la EIB y sus alcances, con la participación de sus protagonistas, al margen y/o antes de las coyunturas extremas, podría contribuir positivamente.

Diálogos sobre el establecimiento de instituciones gubernamentales rectoras de la temática de los pueblos y nacionalidades

“La administración de los indios”

En el devenir histórico de las nacionalidades y pueblos, se han creado una diversidad de instituciones encargadas de la “administración de los indios”. En una primera etapa, la Corona Española, encargó dicha administración a los conquistadores españoles, en compensación a los servicios prestados al Rey, es decir las instituciones como la encomienda, la mita, el obraje, etc. En una segunda etapa, post guerra de la independencia y creación de los Estados nacionales se delega a la iglesia y a los hacendados esa responsabilidad administrativa y con la revolución liberal, en el marco de los principios de igualdad, fraternidad y libertad, se promueve la modernidad capitalista y tendencialmente se trata a las personas indígenas como trabajadores. Las comunidades indígenas son tratadas jurídicamente como asentamientos rurales dispersos (Comunas, 1936) y el *huasipungo* y otras formas precarias, como tipos de trabajadores agrícolas.

Desde los años 40 y bajo la influenciada del indigenismo,¹⁹ esta tarea continúa a cargo del sector privado desde un interés académico y testimonial; el registro de las Comunas es asumido por el Ministerio de Previsión Social, y algunos programas de mejoramiento de las condiciones de vida y de educación, son acordados con instituciones extranjeras u organismos internacionales.²⁰ En general el horizonte es promover procesos de asimilación o aculturación, para convertir a los indígenas en ciudadanos integrados a la cultura de la sociedad dominante y al Estado Nación, que tiene como base el mestizaje.

19 Ecuador es suscriptor de la Convención de Pátzcuaro (1940) que establece el Instituto Indigenista Interamericano, por el cual los países de la región se comprometen a crear Institutos Indigenistas Nacionales. Años más adelante el gobierno autoriza la creación de una fundación privada, de carácter principalmente académico, que opera como Instituto Indigenista con un subsidio económico estatal, desaparece en 1980.

20 Al inicio de la década de 1950, como se señala más adelante, se contrata al Instituto Lingüístico de Verano. La Organización Internacional del Trabajo impulsa el programa Misión Andina en el marco del Convenio 107 (1957) sobre Pueblos Indígenas; y en la década subsiguiente la Agencia Internacional de Desarrollo de EUA, por intermedio del *Punto IV*, conduce programas de desarrollo en el medio rural e indígena.

Con el retorno al régimen democrático y la vigencia de una nueva Constitución (1979) se incorpora a las personas analfabetas al electorado mediante el reconocimiento de su derecho a ejercer el voto.²¹ Consecuentemente la acción política se ocupa de promover el fortalecimiento del tejido social para contar con interlocutores legítimos, a través de programas sociales y particularmente del fomento de la organización popular. Con este fin se crean, por primera vez en la historia desde la iniciativa del gobierno, instituciones gubernamentales encargadas de la denominada *cuestión indígena*.

En el contexto de la crisis política y económica de la década de los 90 generada por el neoliberalismo, sistema hegemónico mundial que surge a partir de la caída del muro de Berlín, se avanza paradójicamente en la conquista de derechos colectivos en el ámbito internacional (Convenio 169 de la OIT), y los pueblos indígenas emergen, desde el anonimato, como entidades históricas y actores políticos, gracias a su capacidad de movilización social e incidencia política. En estas nuevas condiciones se plantea una nueva institucionalidad, caracterizada por la participación a través de las organizaciones y las nacionalidades indígenas, con la finalidad de que las políticas públicas incidan transversalmente en todo el Estado. Esta forma institucional adopta el modelo de los Consejos, organismos colegiados con representación directa de las nacionalidades y pueblos, que ejercen la rectoría de la política pública sobre estas entidades.

Finalmente, desde mediados de la primera década del 2000, el gobierno asume una visión de la interculturalidad como un proceso que requiere de espacios de calidad para que las culturas diversas se relacionen y generen entornos interculturales, con lo cual se espera superar las instituciones creadas en décadas pasadas, que auto excluyen y mantienen políticas corporativas, limitan la visión nacional necesaria para la construcción de acuerdos y soluciones de dimensión nacional. Con ese argumento se eliminaron las instituciones sobre nacionalidades y pueblos y vuelve a entregarse las competencias de estas instituciones a organismos más vinculados al ámbito político, que en la práctica reproduce y profundiza relaciones de dominación y hegemonía cultural, económica y política, a través de la Secretaría de pueblos, movimientos sociales y participación ciudadana y los Consejos de Igualdad cuyos representantes son ciudadanos designados mediante concurso de méritos, a título personal, amparados en el derecho a la autoidentificación como indígena, afroecuatoriano o montubio, dejando al margen la representación de las nacionalidades y pueblos como entidades históricas. Es decir, regresivamente se ha adoptado el modelo institucional de los años 80 del siglo pasado, especialmente en los gobiernos de las últimas dos décadas (2010-2020).

21 Aun cuando el ejercicio de este derecho es voluntario, el incremento de votantes, principalmente del medio rural y de territorios indígenas, es muy importante para la consolidación del nuevo régimen y del sistema de partidos políticos recuperado.

Los “asuntos indios” se delegan al sector privado

Históricamente, desde la Colonia, los asuntos sobre pueblos indígenas estuvieron delegadas al sector primado, para dicho fin se crearon instituciones como la encomienda, el repartimiento, el yanaconazgo, la mita, el obraje y posteriormente la hacienda, sistema económico vigente hasta fines del siglo pasado.

A pesar de la existencia de un corpus legal (Leyes de indias) y de instituciones estatales para la protección de los indios, a cargo de procuradores y protectores de indios, estos fueron poco efectivos en su misión. Por su parte, las autoridades indígenas que ejercían jurisdicción²² y podían recurrir a las instituciones coloniales e incluso, directamente al Consejo de Indias en España y al mismo Rey, por su condición de autoridad subordinada, no logró superar la condición de opresión como pueblos y la explotación desmedida de la mano de obra indígena. Esta condición y situación tampoco fue superada con la independencia y el liberalismo, que se instituyó como un proyecto de Estado Nación, con filiación eurocéntrica, excluyendo a la mayoría de población indígena.

Ilustra esta visión ideológica y política dominante algunos acontecimientos importantes en la vida republicana del Ecuador; la Asamblea Constituyente de 1830, funda la República del Ecuador, en ella se designa a los curas párrocos como tutores naturales de los indios.²³ En 1944, Ricardo Paredes dirigente del partido comunista es Diputado Funcional en representación de los indios. En 1940, en el Congreso Indigenista continental realizado Pátzcuaro-México, los representantes de los gobiernos crean el Instituto Indigenista Interamericano y asumen el compromiso de crear los institutos nacionales indigenistas, en el Ecuador este organismo se creó como una entidad privada progresista (1955), constituida por médicos, economistas, sociólogos y abogados, con el objetivo de impulsar políticas para la integración de la población indígena a la cultura y Estado nacional mestizo.

En este contexto político y marco ideológico respecto de la población indígena, el indigenismo, el Estado impulsa diversos proyectos, entre los más importantes se puede señalar que, en 1950 se instituyó el Programa indigenista de la OIT, denominado

22 El ejercicio de esta jurisdicción territorial, como autoridades indígenas, llevó a afirmar la existencia de una república de indios y otra de españoles, aunque estas estructuras de gobierno se mantuvieron en condición de subordinación que favoreció la instauración del régimen colonial y posteriormente de la república independiente.

23 Art. 68.- “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”.

Misión Andina, que tuvo por finalidad transformar las precarias condiciones de vida y trabajo de las poblaciones indígena campesina, adscrita al Ministerio de Previsión Social y Trabajo, esta iniciativa concluye con un aporte fundamental, la necesidad de implementar un proceso de educación bilingüe, se mantuvo hasta inicios de la década de 1970. De 1970 a 1980, se implementó el Fondo para el Desarrollo Rural Marginal, FODERUMA, adscrita al Banco Central del Ecuador, con el objetivo de asignar recursos orientados a las pequeñas iniciativas productivas rurales, el programa de Desarrollo Rural Integral, DRI (1986), tuvo por misión apoyar a los pequeños productores para aumentar sus ingresos mediante el incremento de la productividad y el Programa nacional de desarrollo rural, PRONADER (1990) igualmente orientado al sector campesino.

Todos estos programas tienen en común un enfoque campesino, por lo que no se encuentran políticas y estrategias gubernamentales que aborden la especificidad cultural de los pueblos indígenas, ni se dé respuestas pertinentes a sus demandas, aunque concluyeron reconociendo que existen particularidades culturales que deben tomarse en cuenta y recomiendan la necesidad de institucionalizar esta problemática compleja, por lo que constituyen el antecedente para la creación de las instituciones públicas en el Ecuador.

El Estado asume la “cuestión o problemática indígena”

Con el retorno e inauguración del período democrático, luego de un largo período de dictaduras militares, el gobierno de Roldós y Hurtado (1979-1984), crea la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas, como dependencia del Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular (1983), siendo la primera institución del Estado encargada de diseñar políticas públicas para atender las demandas de la población indígena.²⁴ Posteriormente, esta instancia se constituye en el Departamento de Asuntos Indígenas, adscrita a la presidencia de la República en el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), que se mantuvo en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), con el nombre de Comisión de asuntos indígenas.

Las entidades ejecutivas del gobierno sobre asuntos indígenas, concluye con la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, SENAIME (Decreto No. 427, 25 de abril de 1994) en el Gobierno de Sixto Durán Ballen, entidad adscrita a la presidencia de la República, que tuvo por objetivo implementar la Agenda para el

24 Esta Oficina Nacional organizó el primer seminario sobre Política Estatal y Población Indígena “como punto de partida sustancial para el establecimiento de una política coherente, sólida e integral de atención a los sectores indígenas del país” (cfr. Política Estatal y Población Indígena, MBS, Ediciones Abya-Yala, 1984).

Desarrollo del gobierno, asumir las celebraciones de los 500 años del “Encuentro de los dos mundos” amenazada por la campaña contestaria impulsada por la CONAIE, denominada “500 años de resistencia India y, conducir las políticas dirigidas a atender el denominado “problema indígena”.

*La institucionalidad pública para y con los pueblos indígenas
(¿con autonomía?)*

Contar con una institucionalidad pública propia y a la vez oficial, ha sido parte de las demandas de los pueblos indígenas, amparados en los derechos colectivos específicos de las nacionalidades y pueblos, alcanzados al nivel internacional desde la década de los 80 (convenio 169- OIT), estas se materializaron en circunstancias muy especiales, por una parte, por la presión ejercida por el movimiento indígena al convertirse en sujeto político nacional y por otra por las crisis políticas que se agudizaron en determinadas coyunturas políticas.

Estas entidades se caracterizaron por: constituirse como organismos colegiados con la participación de los representantes de las organizaciones autoidentificadas como indígenas o posteriormente por representantes de las nacionalidades y pueblos; por ser entidades rectoras de la política pública sobre nacionalidades y pueblos, cuyas políticas transversalicen todo el Estado ecuatoriano; por que gozan de autonomía política, administrativa y financiera; por la alta participación y control social ejercida por las nacionalidades y pueblos. Entre las más importantes se encuentran, las instituciones relacionadas al Desarrollo y a la Educación Intercultural Bilingüe-EIB, a las que haremos referencia brevemente.

*Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los pueblos indígenas
y negros del Ecuador, CONPLADEIN*

En el marco de la derogatoria del mandato del presidente de la República Abdalá Bucaram, quien había creado el Ministerio de asuntos étnicos, el presidente interino de la República Fabián Alarcón deroga el Decreto Ejecutivo No. 1679 del 22 de abril de 1994, suprimiendo dicho ministerio, crea un nuevo organismo colegiado adscrito a la presidencia de la República, en consenso con las organizaciones indígenas; el CONPLADEIN. Las organizaciones rechazaron el ministerio étnico y propusieron crear un organismo colegiado que formule políticas públicas estatales (de mediano y largo plazo). Este Consejo incluyó a los representantes de las organizaciones nacionales autoidentificadas como indígenas y negras, contó con una secretaria ejecutiva con rango ministerial, su titular fue nominado por este organismo y titularizado por el

presidente de la República. Esta entidad, es la primera que se crea en consenso con las organizaciones y asume a más de la rectoría sobre las políticas, proyectos de desarrollo.

Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador- CODENPE

Mediante, Decreto Ejecutivo No. 386, emitido el 3 de diciembre de 1998 y publicado en el Registro Oficial No. 386, el presidente Jamil Mahuad, crea el CONENPE con personería jurídica adscrita a la presidencia de la república. La creación de esta institución responde a la demanda que realizan las nacionalidades y pueblos al ser reconocidos sus derechos colectivos en la Constitución de 1998, especialmente el derecho a la participación en los espacios de toma de decisiones y al reconocimiento como entidades históricas y políticas diferenciadas. Con este fin se creó una comisión de trabajo integrado por representantes del gobierno y la CONAIE para la elaboración del decreto ejecutivo, con competencia para promover políticas públicas para el ejercicio de los derechos colectivos, con autonomía política, administrativa y financiera.

Este Consejo se define como un órgano de deliberación nacional conformado por representantes de las nacionalidades y pueblos indígenas y afrodescendientes: Awa, Chachi, Épera, Tsachila, Siona, Secoya, Sápara, Shiwiar Andoa, Waorani, Shuar, Achuar. La Nacionalidad Kichwa, con los representantes de los siguientes pueblos: Pasto Natabuela, Karanki, Otavalo, kayambi, Kitu Kara, Panzaleo, Salasaca, Tomabela, Chibuleo, Kisapincha, Puruwa, Cañari, Saraguro, Paltas, Kichwas de la Amazonía (norte y sur), Quijos y los pueblos Wancavilca y Manta. Por primera vez en la historia del país, las nacionalidades y pueblos estuvieron representadas en una entidad del Estado de forma directa.

Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador- PRODEPINE

El 15 de noviembre de 1995, se iniciaron los diálogos entre las organizaciones nacionales indígenas y negras para gestionar de manera concertada este macroproyecto. Luego de un largo proceso de negociación entre el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el gobierno y las organizaciones, iniciada en la SENAIME, se constituye el Comité de Gestión del PRODEPINE, integrado por técnicos delegados por las organizaciones nacionales, lideradas por la CONAIE, para el diseño de dicho proyecto (1997).

Este proyecto marca una ruptura con los proyectos tradicionales de desarrollo rural, porque se orienta específicamente a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, relacionado con la estrategia de desarrollo sostenible que considera la preservación de la identidad de las nacionalidades y pueblos en las tres regiones del país. El Proyecto cubrió 19 de las 22 provincias, 108 de los 213 cantones y 434 de las 788 parroquias

rurales. La población cubierta ascendió aproximadamente a 1 440 000 ligados a 4748 comunidades de base, lo que evidencia su cobertura nacional.

Para su ejecución, se crea una nueva institucionalidad; la Unidad Ejecutora del PRODEPINE, conformada por representantes de las organizaciones y un equipo técnico que, a través de un concurso de méritos, que dio prioridad a profesionales indígenas con respaldo de dichas organizaciones. El enfoque del proyecto fue el desarrollo con identidad, con la finalidad de insertar las economías indígenas al mercado, pero respetando las particularidades históricas y culturales de estos pueblos, generando capacidades propias y mejorando las condiciones de vida.

Constituido el CODENPE, el PRODEPINE requirió de ajustes en su diseño para garantizar la partición directa de los pueblos y nacionalidades.

Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, SPMSPC

Esta nueva institución responde a la necesidad política del Gobierno para superar el llamado “corporativismo” instalado en el sector público, que parcela y auto excluye a las nacionalidades y pueblos, atentando además los intereses nacionales. Se implementa una estrategia para promover la interculturalidad abriendo espacios de calidad en la que se supone puedan interactuar las diversas culturas y sus organizaciones en igualdad de condiciones, permitiendo así que se consoliden relaciones interculturales.

Estas entidades centralizaron la toma de decisiones en el gobierno central y transfieren la participación de los actores al territorio, como beneficiarios de las programas y proyectos impulsados por dichas entidades, generándose el asistencialismo y clientelismo político.

Mediante Decreto No. 133 del 2007, el presidente Rafael Correa, crea a la SPMSPC como un organismo de derecho público con finalidad social y pública, financiada con recursos públicos del Estado, con rango ministerial, dirigida por un secretario/a con rango de ministro, que integra el Gabinete presidencial. Esta entidad rectora de las políticas públicas para garantizar el derecho a la participación ciudadana es integrada por el CODENPE, la Corporación de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral, CODEPMOC; la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano, CODAE; el Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU; el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador, FODEPI; y, el Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE.

Posteriormente, se crea la Secretaría de Gestión de la política y en ella se instituye la Subsecretaría de Nacionalidades, Pueblos y Movimientos Sociales, previo la desaparición de los organismos colegiados.

Mediante Decreto 718 del 2019, el presidente Lenín Moreno crea la Secretaría de Derechos Humanos, en el que se erige la Subsecretaría de Nacionalidades y Pueblos, asumiendo el enfoque de derechos colectivos, para la implementación de las políticas públicas, el resultado sobresaliente de esta entidad fue el diseño y negociación del Proyecto para el fortalecimiento de las economías comunitarias, la misma que se realizó con la participación de los representantes de las Nacionalidades y Pueblos (organizaciones nacionales indígenas, afroecuatorianas y montubias).

Consejo Nacional de Igualdad de las Nacionalidades y Pueblos, CNINP

La Constitución del 2008 en los arts. 156 y 157, establece la creación de los Consejos de Igualdad, con la Ley Orgánica de Los Consejos Nacionales para la Igualdad-LOCNI (2014), se constituyen estos Consejos como personas jurídicas de derecho público adscritas a la Función Ejecutiva, con competencia a nivel nacional y con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera. Su estructura paritaria está integrada por diez consejeras y consejeros, cinco representantes de las funciones del Estado y cinco por la sociedad civil, cada uno con su correspondiente suplente, quienes duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos por una sola vez, están presididos por el representante del presidente de la República, quien tiene voto dirimente y la gestión institucional la ejerce la Secretaría Técnica.

La designación de los representantes de la sociedad civil (indígena, afrodescendiente y montubio) se realiza a través de un concurso público de méritos y oposición convocado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de esta manera la representación directa por nacionalidades y pueblos es eliminada.

Su misión es promover, impulsar, y fortalecer la unidad nacional en la diversidad y la construcción del Estado plurinacional e intercultural, mediante la formulación, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que permitan superar la desigualdad, a través de la elaboración de la Agenda de Igualdad de las nacionalidades y pueblos (indígena, montuvio y afroecuatoriano). Sus competencias le permiten promover, dar seguimiento, monitorear y evaluar las políticas públicas. Debido a las limitaciones de su representación política y reducido presupuesto, es cuestionada su legitimidad y ejerce una débil incidencia en el gobierno y el Estado.

Secretaría de Gestión y Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades, SGDPN

En el 2021, mediante Decreto Ejecutivo No. 29, el presidente Guillermo Lasso, crea la SGDPN, con la finalidad de atender las demandas de las nacionalidades y pueblos a través de proyectos de desarrollo e incidir en sus procesos políticos y organizativos. Esta entidad de derecho público está dotada de autonomía administrativa y financiera.

Es dirigida por un secretario con rango de ministro, designado por el presidente de la República, de libre remoción y forma parte del gabinete presidencial. Su función principal es la de promover la plurinacionalidad e interculturalidad, a través de políticas públicas, estrategias, programas y proyectos con enfoque en el desarrollo.

Desde el gobierno de Rafael Correa, las instituciones públicas sobre pueblos indígenas se constituyeron en entidades centralizadas, sin participación directa de los pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones, se redujeron a operadores políticos del gobierno a través de acciones aisladas y dispersas de carácter clientelar.

Los levantamientos y la creación de la institucionalidad pública

Los mandatos han girado alrededor de dos ejes: el bienestar de toda la población pobre del país y el bienestar específico de los pueblos indígenas, así en el mandato del levantamiento por “la defensa de la vida y los derechos de las nacionalidades indígenas” 1990, no aborda el tema de la institucionalidad pública, sin embargo en cuatro puntos (5, 8, 12 y 15), hacen alguna relación al tema, los tres primeros tienen relación con la demanda de recursos del Estado para los pueblos indígenas y en el último, se exige la creación de partidas presupuestarias para la educación bilingüe y el financiamiento para el convenio MEC-CONAIE, en el que la CONAIE prestaba servicios técnicos y promoción organizativa para impulsar la EIB, además de otros recursos no especificados a través de la organización y finalmente, se demanda que mediante decreto se legalice por el Estado las prácticas de la medicina indígena, lo que posteriormente dio origen a la Dirección de salud indígena.

En el levantamiento de febrero de 2001, por ejemplo, constituidas ya diversas entidades públicas sobre pueblos indígenas, se demanda el incremento de presupuesto para CODENPE, la DINEIB, la Dirección Nacional de Salud Indígena y FODEPI.

En el “mandato urgente para la implementación y construcción del Estado Plurinacional y la sociedad intercultural” (2017), en las demandas políticas, se exige la independencia de las instituciones públicas indígenas y frenar la vulneración de derechos constitucionales, por convertir al Consejo de Igualdad, en una entidad subordinada e informante al ejecutivo.

En el 2021, en el “mandato de la CONAIE para el gobierno y la Asamblea Nacional” se plantea que la gestión de la Secretaría de pueblos y nacionalidades sea con la participación y decisión de las nacionalidades y pueblos. Y, en el 2022 en los diálogos establecidos en el marco del Paro Nacional, se plantea la eliminación de la SGDPN por ser creada de manera inconsulta, la misma que debe pasar a ser parte del Consejo de Igualdad, pero esta debe ser una instancia constituida por la representación de las nacionalidades, pue-

blos y las organizaciones (CONAIE, FEINE, FENOCIN), de carácter autónomo y con el presupuesto necesario y suficiente para cumplir con sus funciones.

Estos planteamientos, no se operativizaron, en la actualidad estas instancias continúan siendo instancias dependientes del ejecutivo, sin que se hayan realizado reforma alguna.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Los gobiernos de manera reiterada eluden el problema político planteado por las nacionalidades indígenas, es decir el espacio legítimo que les corresponde en un Estado Plurinacional. Las instituciones por tanto se desenvuelven en permanente tensión entre la vida política del Estado y la de los pueblos indígenas, sin que estas pueden satisfacer las expectativas de las partes.

El desconocimiento de la mayoría de los funcionarios públicos sobre los derechos colectivos, los mecanismos y estrategias para su implementación, sobre la representación y participación como pueblos, sobre los códigos sociales, simbólicos, lingüísticos y en general culturales, contribuyen a la tensión en las instituciones y los diálogos. Por ejemplo, los delegados indígenas funcionan con criterios éticos de representación colectiva, por lo que necesariamente deben realizar consultas, procesar acuerdos y responder al control social o vigilancia que las comunidades ejercen sobre ellos. Las instituciones públicas sobre pueblos indígenas sin estas prácticas y nociones de representación y participación no tienen legitimidad y por tanto no pueden contribuir de manera efectiva a la solución de los problemas.

En cuarenta años de experiencia sobre diversas formas e institucionalidad pública para los pueblos indígenas, no se ha hecho una evaluación participativa, política y técnica de estas entidades y tampoco de las políticas públicas emanadas o promovidas por estas entidades, de manera cíclica se retorna a cometer los mismos errores. Amerita definir de manera consensuada con los actores la institucionalidad que sea pertinente, sus funciones, competencias y el presupuesto necesario y oportuno.

Una experiencia positiva de estos organismos es que han hecho esfuerzos para que la autoidentificación como nacionalidades y pueblos tenga sustentación histórica, social y cultural. Han elaborado agendas sobre política pública en relación con los pueblos indígenas, han impulsado macroproyectos con pertinencia cultural, que han tenido impactos positivos en revertir las condiciones de desigualdad y empobrecimiento; sin embargo, estos proyectos, que generalmente se han realizado con cooperación internacional y por medio de créditos al país, no han tenido continuidad, no se han convertido en mecanismos permanentes de inversión pública, ni en políticas públicas permanentes. La planificación de largo plazo es necesaria para que las entidades públicas del ramo sean fundamentales en los procesos de cambio.

En lo que se refiere a los procesos de diálogo y negociación, los líderes indígenas utilizan mecanismos que no son los mismos que tienen los interlocutores del gobierno. Los diálogos se caracterizan por una relación dialéctica entre modernidad y tradición, en la cual mientras los primeros buscan legitimidad y consensos como representantes de las nacionalidades y pueblos para la toma de decisiones, los representantes del gobierno funcionan con criterios de racionalidad (tiempo-espacio) expresadas en reglas de juego y la eficiencia.

Los delegados indígenas funcionan con criterios éticos comunitarios, que tienen que ver con la condición de que sus líderes son delegados que tienen que responder al control social o vigilancia de sus representados. Por ello, en el proceso se da una rotación permanente de representantes, presencia de personas que no son parte de la delegación, pero que representa a alguna organización territorial, la necesidad de retomar los temas que se suponen superadas, la suspensión de los diálogos para realizar consultas, incluir otros puntos en la agenda del diálogo, las opiniones diversas y adversas que se manifiestan a los medios de comunicación, no se prioriza las demandas y dificultad en la administración del tiempo.

Los representantes del gobierno exigen priorizar las demandas, establecer un mínimo de asuntos que el gobierno pueda resolverlas con rapidez, de acuerdo con sus competencias. Plantea con el mismo criterio, crear comisiones y subcomisiones temáticas a fin de optimizar el tiempo. El gobierno crea comisiones presidenciales para acelerar la solución de trámites archivados por años, lo que genera dudas y, por otra parte, que cuando hay voluntad política el gobierno puede resolver diversos problemas considerados conflictivos, actúa como un administrador en dificultades para atender a sus clientes. El gobierno convoca a las autoridades de todos los poderes del Estado, ministerios e incluso gobiernos locales, para resolver la emergencia.

Diálogos sobre medidas económicas que afectan recursos naturales: minería, agua, ambiente

Las economías, los levantamientos y los diálogos

La oposición a las medidas económicas que afectan las formas de vida, la cultura y los territorios son reiterativas en todas las movilizaciones protagonizadas por los pueblos indígenas, constituyen un elemento común con los reclamos de otros actores populares que se adhieren como colectividades o personalmente, y regularmente ocupan algún espacio en las agendas de interlocución con los gobiernos.

Al respecto de los procesos económicos cabe reconocer tres ámbitos de conflicto en la relación entre pueblos indígenas y Estado. El primero tiene que ver con la

voluntad de pervivir como pueblos y como culturas, la que se sustenta en la reciprocidad que teje y fortalece las relaciones interfamiliares y comunitarias, de reciprocidad entre de los seres humanos, con el conjunto con la naturaleza y con los ancestros comunes; percepción jerarquizada en la Pachamama (madre tierra) que caracteriza la espiritualidad de estos pueblos y, por tanto, genera diferentes cosmovisiones. Esta diferencia profunda entre la diversidad de culturas indígenas y la cultura dominante marca diferencias en los proyectos de vida y de organización social, instalando una conflictividad permanente de carácter ideológico y político.

El segundo ámbito tiene relación con la disputa territorial. En los espacios territoriales en los que se reproduce la vida y la cultura de los pueblos indígenas se encuentran yacimientos de petróleo, minas, bosques y reservas de biodiversidad, que progresivamente se constituyen como el sostén de las políticas económicas de los gobiernos, basadas en la priorización de actividades extractivas, con la participación de empresas estatales y privadas internacionales. Actividades que tienen impactos negativos en los pueblos indígenas, afectan la integridad de sus territorios, sus formas de vida de forma integral (a sus derechos, a su bienestar físico, cultural, social y económico), empobreciendo a la población, contaminando el ambiente, generando condiciones de dependencia y procesos de aculturación irreversibles.

Finalmente, en las últimas cuatro décadas se ha alcanzado el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, lo cual rompe con la visión tradicional del derecho sustentado en la persona, en el individuo ciudadano, por el derecho colectivo de entidades históricas y políticas que son los pueblos indígenas, cuyo proyecto político es el Estado Plurinacional. El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas implica el reconocimiento de un territorio en el que se ejerce jurisdicción, que establece y fortalece sus propias instituciones de gobierno, de administración de justicia, de educación, de salud, en fin, de mejorar sus condiciones de vida y bienestar.

Estos tres ámbitos, son ámbitos de conflicto permanente, que requieren del diálogo entre los pueblos indígenas, la sociedad en general y el Estado, para avanzar en sus soluciones; esto explica que estas reivindicaciones sean reiterativas, porque el conflicto es permanente y de diversa intensidad.

Tierra y territorios hasta la década de 1990

En este campo de los recursos y la organización de las economías hasta 1990 la demanda principal de los pueblos y comunidades indígenas fue, en el callejón interandino la lucha por la tierra, y por el territorio en la Amazonía y la Costa. En las provincias interandinas la cuestión de las tierras quedó relativamente resuelta en el proceso de reforma agraria, después del cual muchas comunidades de antiguos

trabajadores quedaron reconstituidas y organizadas como comunas con un ejercicio aceptable de jurisdicción sobre los asuntos locales.²⁵

Las nacionalidades de la Amazonía y de la costa por su parte lucharon por la defensa y conservación de sus territorios de reproducción, acosados por empresas —públicas y privadas— instaladas con proyectos extractivistas: petroleros, mineros y forestales, principalmente, y confrontadas con la ola de colonizadores, la mayoría de ellos serranos desplazados de la sierra a causa de los procesos de reforma agraria, que recibieron licencias y compensaciones para reasentarse en lo que se consideraba tierras de nadie, con modestos proyectos de agricultura y crianza de ganado.²⁶ Ambas dinámicas trajeron consigo impactos sobre la seguridad territorial y degradación ambiental.

Para el inicio de la década iniciada en 1990 las organizaciones en la Amazonía ya habían madurado planteamientos de autonomía territorial, defensa ecológica y sostenibilidad ambiental, en una economía alternativa sustentada en las cosmovisiones indígenas y el *sumak kawsay*. Esta plataforma ha caminado en los años siguientes hasta el establecimiento, en la norma constitucional y en la legislación, de la figura de las circunscripciones territoriales indígenas.

Las nacionalidades asentadas en la ceja de montaña del noroccidente del país (*t'sachila*, *chachi* y *awa coaiquer*) venían desde muchos años atrás siendo encapsuladas territorialmente por la extensión del sistema de plantación, principalmente de palma y banano, y por la explotación forestal intensiva, obligándose a concentrarse en pequeños asentamientos rurales e integrarse a los mercados como mano de obra inestable e informal. Alguna seguridad sobre el resto de sus territorios se ganó en la década de 1990, pero nuevos emprendimientos empresariales en la crianza de camarones, el procesamiento de cacao, la producción industrial de forrajes y el turismo, continúan presionando y afectando la calidad de sus recursos.

Bajo las condiciones políticas y económicas que se instalan desde los escenarios internacionales con la globalización del comercio, de las comunicaciones y de la reproducción y acumulación acelerada de la forma financiera del capital, las políticas públicas optan por seguir el rastro neoliberal; correspondientemente los movimientos sociales, incluyendo el movimiento de los pueblos indígenas, se alinea con la corriente anti-neoliberal, que se expresa cada vez con más fuerza en los mandatos de los levantamientos y en las interlocuciones con el gobierno.²⁷

25 El asunto principal del levantamiento de 1990 y sus resultados fue el de los conflictos de tierras.

26 Este fue el asunto principal de las marchas y levantamiento de 1992 y 1994: la defensa y recuperación de los territorios ancestrales.

27 La configuración del paro y del diálogo de 2022, son testigo cabal de esta deriva.

Reclamos y diálogos sobre recursos naturales: minería, agua, ambiente

Asamblea constituyente 2008.	Se participó activamente en el proceso de consultas y diálogos en la Asamblea nacional presentando una propuesta de constitución; que contempló 4 ámbitos principales, relacionados a la plurinacionalidad, autogobierno y territorio; Modelo económico, Agua, conflictos ambientales.	CONAIE Alianza País Movimientos sociales.	El Estado Ecuatoriano se define Plurinacional e intercultural, se constitucionaliza el paradigma del Sumak Kawsay o buen vivir, se amplían los derechos colectivos a 21 y, se reconocen los derechos de la naturaleza.
Movilización por la dignidad, la vida y la Plurinacionalidad, contra la minería y la Ley del Agua, 2009. El 20 de enero se realizó una movilización en Quito de un día.	Se impulsó contra los proyectos de Leyes de Minería y del Agua . Estos proyectos ponen en riesgo los territorios indígenas con la explotación minera, no respeta los derechos de la naturaleza y limitan el consentimiento previo libre e informado. Con la ley de aguas se temía la privatización del agua porque da prioridad a las empresas mineras y el control de este recurso queda en manos de la autoridad estatal, y no las comunidades y se opusieron a los planes gubernamentales para la explotación de la minería a gran escala y el petróleo en sus territorios. Desde el 98, el movimiento indígena manifestó su oposición con una movilización de 15 000 personas, se realizaron cierre de carreteras, huelgas de hambre.	CONAIE Organizaciones anti mineras (colectivos ecologistas, sistemas comunitarios del agua, comunidades afectadas por la minería). La FEUE, CEDO-CUT, UNE, Comerciantes Minoristas, se sumaron a la movilización.	Se inició un diálogo directo con el presidente Rafael Correa, el 6 de octubre. Se planteó la institucionalización del diálogo, se formaron comisiones mixtas para la revisión de las leyes de agua y minería. Las negociaciones no avanzaron y se rompió el diálogo en febrero 2010.
Marcha por el Agua y la Vida 8 al 22 de mayo. 2009-2012 2010 ley de Aguas 2012 política gubernamental de minería a gran escala.	Se impulsó las movilizaciones en rechazo a; la aprobación en la Asamblea de la Ley de agua en favor de la explotación minera a gran escala, por la defensa de los recursos naturales y el rechazo a las actividades extractivistas . Dos años después, los pueblos de la amazonia se pronunciaron y movilizaron por la revisión de las dos leyes e incluir la ley de tierras y territorios – consejo plurinacional agrario.	CONAIE FENOCIN FEINE Organizaciones estudiantiles y sindicales UNE PK Asamblea de los pueblos del sur-anti mineros Prefectura de Zamora.	Se logró en la Asamblea, evitar que la ley continúe con su trámite y se aprobará en los términos planteados por el gobierno Las movilizaciones de la Amazonía. Aunque en el 2014 fue aprobada la ley de agua, sin tomar en cuenta los planteamientos del movimiento indígenas, aunque se respetó la relativa autonomía de las juntas de agua. Se iniciaron con estas acciones las consultas prelegislativas de la Asamblea Nacional.

Reflexiones y propuestas

Algunos elementos recurrentes de los levantamientos y los diálogos

Las movilizaciones/levantamientos tienen como antecedente demandas históricas no resueltas de los pueblos y aparecen siempre como causas reiterativas. Están relacionadas con aspectos estructurales que afectan las condiciones de supervivencia, pero se plantean frecuentemente ante condiciones coyunturales, como el anuncio de medidas por parte de los gobiernos. A lo largo de la vida republicana fueron una constante los reclamos y movilizaciones por las cuestiones tributarias, los asuntos agrarios y la educación.

Desde la década de 1990 las plataformas del movimiento indígena acogen intereses y posiciones de amplios sectores representados en las alianzas que toman forma en el marco de los levantamientos y, en varios casos, en las participaciones electorales.²⁸ Intereses y posiciones que no buscan solamente la solución de problemas históricos específicos de los pueblos y nacionalidades, sino la posibilidad de incidir sobre la adopción de medidas de política pública, principalmente en el campo económico, sobre coyunturas electorales y frente a posiciones ideológicas. Este proceder, especialmente en las últimas dos décadas, posterga progresivamente las demandas indígenas específicas, al poner en el centro una oposición genérica a los planteamientos y a las medidas que se consideran y califican como *neoliberales*.

Las demandas y planteamientos de los movilizadores se presentan regularmente como mandatos resueltos en asambleas de colectivos de diversos niveles, que se hacen públicos a través de las organizaciones y están dirigidos a alcanzar atención de las autoridades del gobierno y de las entidades estatales, para explorar conjuntamente soluciones. Estos mandatos, que son inicialmente sintéticos, tienden a desplegarse progresivamente conforme se acercan los momentos de interlocución y se suman las demandas de los aliados.

Sobre los procedimientos de diálogo, sobre sus resultados y sobre el seguimiento de estos hay en general poca información. La atención de la prensa se reduce tan pronto las confrontaciones cesan y las conversaciones se dilatan, de tal modo que quedan pocos testimonios de los acuerdos y soluciones concretas y definitivas. Es poco probable acceder, si existieran, a informes de las instituciones públicas participantes; y las organizaciones conservan poca documentación. Los análisis posteriores a los eventos, incluyendo algunos escritos y publicados por altos funcionarios involucrados

28 Estas alianzas, con el tiempo, integran la plataforma de lo que se ha llamado los movimientos sociales.

en los procesos, centran su atención en los aspectos de carácter político, especialmente acerca del impacto de estos eventos sobre la estabilidad política y económica, las proyecciones a futuro y, si es el tiempo oportuno, sobre el posible impacto en las competencias electorales.²⁹

Hay dos aspectos notorios en el desarrollo de los diálogos entre pueblos indígenas y gobiernos y en el recurrente fracaso de los resultados inmediatos: la notable inequidad o desequilibrio entre los interlocutores, en virtud de la cual los primeros no han contado con recursos para financiar las movilizaciones, para pagar equipos de apoyo técnico o para mantener líneas de información, necesidades que han sido suplidas con colaboraciones solidarias; mientras las agencias gubernamentales han podido resolver sus requerimientos. Y, la falta de una estructura institucionalmente establecida para organizar los diálogos, que se ponga en marcha de manera oportuna, en cuanto surjan las tensiones.

Sobre este segundo aspecto cabe recordar una experiencia que quizá es excepcional, pero que ilustra la situación. En la antesala de las movilizaciones contra la gestión del presidente Mahuad (1999 y 2000) se estableció mediante Decreto Ejecutivo (diciembre 1998)³⁰ el Foro de Concertación Estado-Pueblos Indígenas. Esta norma estableció formalmente una coordinación compartida entre el gobierno y las organizaciones de pueblos y nacionalidades regionales y nacional; con competencias suficientes para coordinar y organizar mesas de diálogo, definir los temas y sus cronogramas, analizar y evaluar los resultados, decidir y proponer medidas de acción, presentar al Presidente proyectos de ley, reglamentos y acuerdos pertinentes, y difundir los resultados. Aun cuando el decreto no lo menciona expresamente se esperaba que esta medida preventiva permitiría, al Ministerio de Gobierno, movilizar recursos públicos para apoyar técnica y financieramente un eventual diálogo.

La medida antes mencionada no se aplicó. En el momento oportuno (junio 1999) el gabinete de ministros no la conocía y los ejercicios de diálogo que se realizaron desde entonces hasta septiembre carecieron de carácter institucional y de apoyo necesarios; los avances logrados no fueron consolidados, la CONAIE y otras organizaciones se retiraron de las conversaciones y al iniciar el año siguiente tuvo lugar un levantamiento, con participación de altos oficiales de las Fuerzas Armadas, que derrocó al Presidente

29 Los diálogos asociados a los eventos más recientes, de 2018/2019 y 2022, son una excepción en lo relacionado con la difusión pública de los resultados inmediatos.

30 Decreto N° 393, 8 de diciembre de 1998, (Registro Oficial N° 87, lunes 14 de diciembre de 1998). La Comisión Coordinadora del Foro quedaba integrada por el ministro de Gobierno (o su representante), un representante del Presidente de la República y los presidentes de CONAIE, ECUARUNARI, CONFENIAE y COINCE.

(21 de enero 2000). El gobierno civil reemplazante pudo retomar e impulsar algunas de las medidas acordadas y comprometidas, pero en 2001 ocurrieron nuevas movilizaciones por algunos de los mismos asuntos, entre otros: retiro de subsidios de los combustibles y alza del precio del gas para consumo doméstico.

Los esfuerzos que se concretan y se dilatan en los diálogos son frecuentemente interrumpidos y los compromisos abandonados en los cambios de gobierno y en los cambios de dirigentes. El seguimiento del cumplimiento de los acuerdos, en estas condiciones es muy débil, porque no existen instancias permanentes, ni en los gobiernos ni en las organizaciones, a cargo de dar seguimiento a los acuerdos alcanzados en los diálogos, debido a las limitaciones propias de orden técnico, político, económico y otras. En algunos casos son estructuras organizativas específicas como, por ejemplo, los educadores bilingües desvinculados, los familiares de manifestantes criminalizados y sometidos a procesos judiciales, quienes continúan esfuerzos a lo largo del tiempo.

En el largo plazo que ha corrido por cuarenta años, desde el retorno a la democracia, pese a las recurrentes limitaciones de los llamados diálogos y quizá en virtud de los impactos de los levantamientos sobre las dinámicas organizativas de los sectores populares y sobre las conductas gubernamentales y las actitudes de las clases dominantes, el protagonismo de los pueblos y nacionalidades ha cobrado importantes logros: la modificación de una cultura general tradicionalmente racista y discriminadora; el reconocimiento de los derechos de las colectividades signadas por su diversidad cultural e histórica; importantes avances en la gestión de gobiernos locales en territorios con presencia de pueblos y nacionalidades mediante la participación en procesos electorales; presencia en instituciones públicas de varios niveles con incidencia política importante.

Algunas propuestas para mejorar la interlocución

El Estado en su conjunto, debería tomar medidas para enfrentar las causas de los conflictos coyunturales y estructurales que son las que generan las movilizaciones, levantamientos y el descontento general.

Una medida fundamental es la promoción del ejercicio de los derechos individuales y colectivos, a través de las políticas públicas, planes y programas de mediano y largo plazo. Por ejemplo, construyendo un plan de Estado para 50 años.

Debería constituirse una institucionalidad permanente, autonomía administrativa y financiera. Integrada por los representantes de los pueblos y nacionalidades y las funciones del Estado. Debe tener por competencia el seguimiento a los procesos de diálogo, concertación-negociación, evaluación, dar asistencia técnica y custodie la información de los procesos de diálogo (Centro de información y documentación de los conflictos sociales y los diálogos).

Esta entidad, debe generar condiciones básicas de igualdad en los diálogos, manejar la información organizada y sistematizada, realizar estudios y diseño concertado de mecanismos y metodologías de diálogos, facilitación y mediación. Además, gestionar el seguimiento, materialización de los acuerdos, evaluación y socialización de los avances, a las organizaciones de nacionalidades y pueblos para su conocimiento y uso.

Diseñar y articular herramientas de planificación, en coordinación con las entidades públicas que tienen competencias sobre pueblos indígenas sobre las agendas de igualdad para los pueblos y nacionalidades, los mandatos del movimiento indígena, las agendas nacionales e internacionales de implementación de los derechos, los acuerdos alcanzados en los diálogos.

Establecer un programa de capacitación y formación especializada, en conflictos sociales, diálogos y concertación, seguimiento y evaluación, facilitación y mediación como parte una estrategia más amplia sobre diálogo y cultura de paz. Esto permitirá tanto al gobierno como a las organizaciones sociales e indígenas un manejo apropiado y eficiente de los diálogos, alcanzar acuerdos y materializar los mismos. Y, establecer un programa de estudios, investigación y sistematización de los procesos históricos de diálogo y concertación, formulación de propuestas de solución a los conflictos e intercambio de experiencias al nivel internacional.

Diseñar una estrategia de comunicación e información, a través de medios comunitarios, públicos y privados sobre los conflictos, diálogos, acuerdos y logros, respetando la diversidad de las culturas y lenguas.

Alcanzar un acuerdo nacional, que priorice los puntos de los acuerdos y agendas de diálogo y establezca un plan de mediano y largo plazo para tratar todos los temas, estos podrían ser: EBI, Salud, tierra-territorio, participación política e institucionalización.

Las acciones colectivas de protesta, paros, marchas y levantamientos, deben establecer con claridad que los problemas y conflictos son dimensión nacional y que sus demandas y propuestas deben corresponder a las instancias estatales que correspondan (cinco poderes del Estado), para lo cual debe superarse la confrontación con el ejecutivo como único actor del Estado.

Conocer, estudiar y establecer cooperación Sur-Sur y/o de pueblo a pueblo, para conocer las experiencias sobre el tema en otros países y acordar asistencia técnica y financiera.

Referencias bibliográficas

Aguirre, M. y Juncosa, J. (eds.) (2022). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales, Memoria documental (junio-octubre 2022)*. PUCE, UCE, Ediciones Abya-Yala-UPS.

- Ediciones Abya-Yala (comp.) (1983-2022). *KIPU el mundo indígena en la prensa ecuatoriana* (86 volúmenes). Ediciones Abya-Yala.
- Blau, P. M. (1986). *Exchange and power in social life*. Routledge.
- FEPE. (1992). *Levantamiento indígena; documentos y testimonio. Doc. 2.3 El diálogo con el gobierno es parte del levantamiento indígena*. Guayaquil, ESPOL.
- Ministerio de Bienestar Social (comp.) (1984). *Política estatal y población indígena*. Ediciones Abya-Yala.
- Presidencia de la República del Ecuador (2018). *Informe sobre el Diálogo Nacional*. Quito.
- Swartz, M., Turner, V. y Tuden, A. (1967). *Political Anthropology*. Aldine Publishing Company.

Análisis jurídico sobre el cumplimiento de los acuerdos firmados por el gobierno y las organizaciones

Andrés Chiriboga Zumárraga*

GIZ

andres@gobernum.com

<https://orcid.org/0009-0000-2036-4045>

Ramiro Rivadeneira Silva**

GIZ

rms.consultor@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-3154-9226>

Introducción

En 2022, Ecuador vivió una serie de protestas y diálogos entre el gobierno y las organizaciones indígenas. Estos diálogos se enfocaron en resolver varias demandas sociales y económicas, no solo de la población indígena sino en general de la población ecuatoriana, que concluyeron en la suscripción de 218 acuerdos que, a la fecha actual, no tienen ningún mecanismo de seguimiento ni de verificación de cumplimiento.

El presente trabajo analiza desde una perspectiva normativa la vigencia y exigibilidad de los acuerdos firmados producto del denominado diálogo por la paz, llevados a cabo en 2022, entre el gobierno nacional y las organizaciones de pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades.

* Abogado, Especialista en Cumplimiento y Anticorrupción. Maestría en Argumentación Jurídica. Viceministro de Gestión Educativa del Ministerio de Educación durante los diálogos por la paz (2022).

** Abogado y Doctor en Jurisprudencia. Fue Defensor del Pueblo (2011-2018), con Diploma Superior en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales, Derechos Humanos y Procesos de Democratización, es Magíster en Ciencias Internacionales.

En un primer momento, el documento realiza un análisis de contexto político y normativo a la fecha de la realización de las marchas y paralización nacional de junio de 2022, el Acta por la Paz, los acuerdos que arrojaron las distintas mesas temáticas y el Acta de cierre.

Así, a modo de identificación y comprensión del problema, se recuerda los eventos que desencadenaron las protestas sociales, la convocatoria al paro nacional, el inicio del paro y las demandas planteadas, el inicio de los diálogos, el establecimiento de las diez mesas temáticas y una sub-mesa con la participación de diversas instituciones, y la facilitación de las universidades que ayudaron a sistematizar y guiar las negociaciones.

Posteriormente, y a raíz de los resultados del diálogo, el documento se introduce en el análisis jurídico sobre la exigibilidad de los acuerdos. Para ello, invoca normativa constitucional, legal y el propio contenido de los acuerdos, con el fin de facilitar el camino al análisis de la aplicación del derecho en las actas y los acuerdos. Especialmente, se menciona temas tales como competencia de las autoridades firmantes, el carácter jurídico vinculante y la obligatoriedad de las partes, la temporalidad y vigencia en el tiempo de los acuerdos. En este sentido, se realiza un análisis jurídico de conceptos propios del derecho constitucional y administrativo que permiten comprender la naturaleza jurídica de los distintos documentos suscritos y los comparecientes a la celebración de esos actos. Concluye, en esa parte, con un punteo de cuestiones adicionales que señalan temas jurídicos-políticos relevantes para la comprensión de los diálogos dentro del mundo del derecho.

Finalmente, el texto desarrolla conclusiones y recomendaciones, las que se sustentan en la normativa y el análisis jurídico previamente realizado y que detalla que los acuerdos son jurídicamente vinculantes para las partes que suscribieron las actas, y al mismo tiempo su exigibilidad está condicionada a la propia naturaleza de los acuerdos, los actores individuales que participan en cada uno de ellos y las condiciones de voluntad de participación que tengan las partes para seguir construyendo el camino de implementación.

Objeto del Informe

El objeto del presente informe es presentar un análisis jurídico y el correspondiente pronunciamiento sobre la consulta formulada por la cooperación alemana a través de GIZ: “Análisis jurídico del carácter de los acuerdos firmados productos del diálogo entre las organizaciones FENOCIN, CONAIE Y FEINE y el gobierno ecuatoriano, en 2022”, al amparo del Derecho Constitucional y de los documentos suscritos en el contexto de las marchas de junio de 2022: el acta por la paz, las mesas de diálogo y el acta de cierre.

Si bien el análisis de coyuntura será ineludible, las cuestiones jurídicas son relevantes y deben ser analizadas para que el diálogo como instrumento de paz no pierda legitimidad

La finalidad del presente informe es coadyuvar a una sociedad de justicia y paz, fundamentada en el diálogo, la responsabilidad y el compromiso social, en la que la mirada de las otras personas sea siempre en condiciones de igualdad, respeto y bajo la premisa de desarrollo para todos.

Definiciones

Con la finalidad de manejar un lenguaje común en la comprensión de este texto, que permita no distraer el análisis en ciertas definiciones, se establece un glosario de términos y la forma y/o alcance de estos en este trabajo.

Acta

Documento donde se consigna por escrito el resultado de las deliberaciones y acuerdos de cualquier órgano colegiado.

Documento que da fe o acredita determinados hechos o manifestaciones y que puede ser expedido en sede judicial o administrativa, o por fedatario público. (Real Academia Española, 2024)

Acuerdo

Convenio entre dos o más sujetos. (Real Academia Española, 2024)

Estado unitario

El Estado unitario es uno de los modelos del grado de centralización de la administración del poder político y la gestión de la administración pública. En este tipo de gobierno, el nivel de centralización es alto, y ello debido a que el poder se concentra en unas solas manos, tradicionalmente el titular de la Función Ejecutiva, esto es el gobierno central. En el resto del territorio se aplican las medidas tomadas desde este ente gubernamental, a través de sus niveles desconcentrados de ejercicio de gobierno.

En contraste al modelo de Estado unitario otro modelo es el federal, por el cual, en el mismo país coexisten, en principio, varios poderes políticos, ejerciendo cada uno sus funciones en un espacio territorial determinado, aunque con un gobierno también único que ejerce ciertas tareas.

Dicho esto, los Estados unitarios tienen un grado de descentralización, aunque esta sea solo de alcance administrativo. Y algunos de ellos también logran una cierta descentralización política, ante la imposibilidad que entraña que una única entidad política se encargue de todas las particularidades del territorio. (Marín García, 2024)

Estado Plurinacional

Reconocimiento realizado por el Estado de las diferentes nacionalidades indígenas y culturas que habitan en el territorio, que implica una estructura legal que admite su propia administración de justicia, modo de vida, sistema económico, lenguas y otros. (Real Academia Española, 20214)

Democracia directa

La democracia directa significa que la ciudadanía vota directamente las políticas y las leyes, en lugar de elegir a representantes que lo hagan en su nombre. Por eso a veces se denomina “democracia pura”. (Day, 2022)

Democracia representativa

La democracia representativa es el tipo de democracia en el que el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos por medio del voto. (Secretaría de Gobernación-México, 2024)

Democracia comunitaria

Ahora bien, para definir qué se entiende por democracia comunitaria en el contexto ecuatoriano es necesario partir de los derechos a la libre determinación, al territorio, y la integridad cultural. Estos derechos posibilitan a los colectivos antes señalados, el ejercicio del autogobierno dentro de sus territorios, la organización y resolución de conflictos y el bienestar de sus necesidades comunes.

En este contexto, (...) la democracia comunitaria se basa en la participación ciudadana como una práctica cotidiana de cada uno de los miembros que conforman una comunidad rural (sean estos hombres, mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores), en la toma de decisiones para la convivencia diaria de sus miembros, así como en la autogestión de los asuntos de interés común, con el objetivo constante de alcanzar o lograr el bienestar común o el buen vivir (...)

En la forma comunitaria de la política, la soberanía social no se delega, sino que se ejerce directamente. No se parte de un hecho contractual de entrega (e hipoteca) de la voluntad individual, sino que los mecanismos de gestión del asunto común se construyen a partir de los acuerdos entre sujetos concretos que comparten actividades y destinos.

Por lo tanto, la Democracia comunitaria es una de las tres formas de democracia reconocidas en la Constitución Política del Estado, se ejerce mediante las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. Además, se sustenta en el reconocimiento constitucional, en el marco de la unidad del Estado Ecuatoriano, de su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, sus instituciones y la consolidación de sus entidades territoriales. En el marco de la democracia comunitaria el poder o la decisión no está centrada en el individuo o en grupos reducidos de personas, sino en la colectividad, quien asume o ejerce directamente el poder, sin delegación. De ahí que el representante de un colectivo sólo expresa la decisión adoptada por la colectividad en una deliberación sea ésta una asamblea, junta comunal u otros mecanismos de deliberación colectiva.

La democracia comunitaria es el mecanismo por el cual participan hombres y mujeres dentro de sus localidades, en igualdad de condiciones, para asumir cargos, tareas y responsabilidades de carácter colectivo que benefician a sus pueblos, ejerciéndola por medio del consenso y la participación de sus integrantes, a través de instrumentos ancestrales propios de su cultura como las asambleas comunales, cabildos, entre otros instrumentos de diálogo comunitario y toma de decisiones, como lo indica la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su sentencia del caso Yatama vs. Nicaragua del 23 de junio de 2005, al desarrollar sus consideraciones en base a un peritaje antropológico. (Bolado, 2019)

Derechos colectivos

Los derechos colectivos han surgido como resultado de la evolución progresiva de los derechos humanos individuales que por sí mismos no alcanzan a proteger adecuadamente a los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades que viven en forma colectiva. En el caso de Ecuador, se encuentran contemplados en los artículos 56, 57, 58, 59 y 60 de la Constitución y se ejecutan de acuerdo con esta y la legislación que se desarrolle para este efecto.

Los derechos colectivos son parte de los derechos humanos, y tras la aparición de los derechos civiles y políticos, conocidos como derechos de primera generación, los derechos sociales, económicos y culturales, denominados derechos de segunda generación, los derechos colectivos fueron incluidos en la aparición de los derechos de tercera generación, en este sentido, al ser parte de los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.

Los derechos colectivos son una categoría grande y heterogénea. Abarcan una amplia gama de temas: los derechos de los sindicatos y las corporaciones; los derechos del consumidor; el derecho de los individuos a entablar una demanda en nombre de su grupo; y el derecho de todos a un medio ambiente limpio. Los derechos que pretenden reivindicar grupos como los pueblos indígenas, las minorías étnicas y nacionales, han

sido incorporados recientemente, convirtiéndose en los derechos colectivos que despiertan mayor interés y proponen mayores desafíos. (Bernal, 2000)

Además, los derechos colectivos se desarrollan a partir de la cultura, las tradiciones y las prácticas colectivas de los pueblos indígenas, nacionalidades, las comunas y comunidades y, por lo tanto, son históricos y no constituyen un derecho de propiedad.

Esto significa, por ejemplo, que el conocimiento tradicional no pertenece a ninguna persona en particular, ya que es de titularidad colectiva. Tales derechos son intrínsecos a los pueblos indígenas y las comunidades locales y por lo tanto existen de forma independiente de cualquier reconocimiento estatal, gubernamental o institucional. (Amigos de la Tierra Internacional, 2023)

Finalmente, hay que indicar que los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, nacionalidades, comunas y comunidades, o de los miembros de estos, no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. El pueblo indígena en sí es un sujeto colectivo y no el resultado de una sumatoria de sujetos individuales (Llasag Fernández, 2002).

Principio Jurídico de Buena Fe

Estándar de conducta ética que debe presidir el ejercicio de los derechos subjetivos y los procedimientos y prácticas administrativas y procesales (Real Academia Española, 2024).

La buena fe (del latín, bona fides) es un principio general del derecho, consistente en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión, o la rectitud de una conducta. Exige una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina “principio de probidad”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023)

Antecedentes del análisis

Tras un primer acercamiento entre el gobierno, presidido por el expresidente Guillermo Lasso Mendoza y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (en adelante CONAIE), presidida por el ingeniero Leonidas Iza Salazar, de 4 de octubre de 2021 (Noruña, 2021), las partes concluyeron que a pesar de las coincidencias no había acuerdos oficiales (CONAIE, 2021).

El 20 de mayo de 2022, la CONAIE, mediante Resolución del Consejo Ampliado, anunció la convocatoria a un Paro Nacional Indefinido, hecho que se hizo público en su página web, el 9 de junio de 2022 (CONAIE, 2022); alegó para ello la precariedad,

pauperización e inseguridad en la que está sumida la población más vulnerable del Ecuador (Alianza por los Derechos Humanos, 2022).

El 13 de junio de 2022 inició el paro convocado por las organizaciones sociales indígenas, CONAIE, Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (en adelante FEINE) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (en adelante FENOCIN), mismo que incluía cierre de vías, toma de instalaciones, marchas (Briceño Pazmiño, 2022) y una movilización indefinida a la capital de la República (Roa Chejín, 2022).

El mismo día, es decir, el 13 de junio de 2022, se publicó la “Agenda de Lucha Nacional” por parte de la CONAIE, pero a la que se adhirieron las otras dos organizaciones. En ella se establecían las diez exigencias con las que iniciaron las paralizaciones.

El 30 de junio de 2022, y tras 18 días de paralizaciones, que fueron creciendo en intensidad, con aumento de la polarización en la sociedad, con pérdidas económicas, intentos de saqueos y más importante y lamentable aún de vidas de manifestantes (Tarín Sanz, 2022), se firmó la denominada “Acta por la Paz”, entre el gobierno, representado por el exministro de Gobierno, Francisco Jiménez Sánchez, y líderes de las tres organizaciones (GK, 2022) (Presidencia de la República, 2022).

El “Acta por la Paz” fue suscrita a nombre del presidente de la República y el Gobierno Nacional por parte del entonces ministro de Gobierno, Francisco Jiménez Sánchez, Leonidas Iza Salazar, en calidad de presidente de la CONAIE, Eustaquio Tualá, presidente de la FEINE, y Gary Espinoza, presidente de FENOCIN.

La suspensión de la medida de hecho (el paro) no significó su fin y el retorno inmediato a los territorios, sino que se debía instalar una mesa de diálogo planificada de la siguiente forma:

(...) con una metodología definida por las partes para el seguimiento de acuerdos y la resolución de los temas pendientes presentados en los 10 puntos, que tendrá una duración de 90 días. Se garantizará la presencia de las Funciones del Estado, relacionadas con los puntos tratados. (Gobierno y Organizaciones Sociales, 2022)

El incumplimiento a las peticiones fue advertido por Leonidas Iza Salazar como causal de exigibilidad una vez que concluyan los 90 días (Cárdenas *et al.*, 2023), por lo que, el espacio que debía ser de implementación de las demandas se convirtió en uno más amplio, en el que se realizaron más peticiones, y que en ese contexto requirió la presencia de diversas instituciones.

En este sentido, no se instaló solamente una mesa sino diez (y una sub-mesa) que se dividieron por temas y que agruparon principalmente a instituciones de la Función Ejecutiva, si bien en tres de ellas participaron instituciones de la Función Judicial y de

la Función de Transparencia y Control Social, aunque no en representación de toda la Función, sino únicamente en ejercicio de sus atribuciones y competencias.

Las mesas temáticas contaron con una metodología previamente aceptada por las partes y con acuerdos en cuanto al funcionamiento; adicionalmente, se contó con facilitadores ajenos a las partes que guíen la negociación y sistematicen los resultados. Esta sistematización fue integrada principalmente por personal de las instituciones de educación superior: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana y Universidad Central del Ecuador.

Tras semanas de negociación las partes suscribieron las actas de cierre de cada mesa y de la sub-mesa y se procedió a firmar un cierre de las mesas de diálogo en un acto público llevado a cabo en las instalaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

De los diez puntos originales exigidos por las organizaciones sociales como resultado de las marchas, se desprendieron casi 300 demandas específicas que, finalmente, establecieron 218 acuerdos, mismos que respondían a distintas temáticas, complejidades y que planteaban un trabajo posterior en el que cada acuerdo debía tener su ruta de implementación.

No obstante, en algunos casos, por la naturaleza de los temas, los mismos fueron implementados en la propia mesa, tales como explicaciones normativas, como por ejemplo en la Mesa 8-Salud, que al tema: “Exigir una explicación en máximo de 72 horas, de los alcances que ha tenido la cooperación privada en la estrategia de reducción de la Desnutrición Crónica Infantil (DCI)” (Mesa 8- Acceso a la Salud, 2022), tuvo una respuesta satisfactoria, suscrita como acuerdo, en la misma mesa.

El gobierno nacional implementó en 2022, para efecto de dar seguimiento a los 218 acuerdos con pueblos y nacionalidades, el Sistema de Seguimiento de Información de Gobernabilidad (SEIGOB). Este sistema actualmente no es accesible al público.

En este contexto, es fundamental indicar que los acuerdos tuvieron respaldo institucional, ya que fueron suscritos por representantes legítimos de las instituciones comparecientes a la firma; comparecencia que fue revalidada con la firma del Acta de Cierre de las mesas de diálogo suscrita por el exministro de Gobierno que ratificó lo actuado por las instituciones.

Es importante señalar que, si bien los diálogos son un compromiso de gobierno, esto es, principalmente de la Función Ejecutiva, hubo participación en algunas mesas de otras instituciones, cuyos funcionarios comprometieron a las mismas y estos cumplimientos deben ser cumplidos institucionalmente.

La variedad de los acuerdos demuestra no solo lo rico de los diálogos, sino que pone en contexto la necesidad de gobernar viendo a toda la población; sin embargo,

en materia operativa, administrativa y jurídica, esa diversidad convierte a los acuerdos en compromisos de implementación complejos, con lógicas distintas, pero que se encuentran amparadas en los documentos legales y administrativos que los respaldan.

Por supuesto, esa dificultad genera que los diálogos en algunos casos hayan caído en el abandono del seguimiento, además, abonado con el debilitamiento político del gobierno del expresidente Lasso y el cambio de gobierno nacional al presidente Noboa; pero también porque la voluntad de cumplir o exigir un acuerdo no solo depende de una de las partes sino de todos quienes hayan convenido su cumplimiento.

Cabe destacar que, el contingente que dieron las universidades fue invaluable, pero también que se requiere que la participación de mediadores, facilitadores, relatores y veedores sea profesional y que, si bien el resultado de los diálogos es positivo, este en gran medida depende de los actores neutrales, que en este caso fue efectivo y útil, aunque empírico.

En este contexto, los facilitadores y sus equipos integrados por personal universitario tuvieron la función de llevar adelante los diálogos y hacer cumplir la metodología. Sin duda, su trabajo garantizó que se mantenga la calma en el ambiente, dentro de las tensas discusiones que se efectuaron, así como permitieron que se certifique que la participación de delegados del gobierno y de las organizaciones se den dentro del marco de legitimidad que se requería para poder alcanzar acuerdos reales y que los compromisos posteriores se puedan vislumbrar como cumplibles.

El trabajo de los equipos de facilitación debió ser apoyado de mejor manera con la creación previa de instrumentos que permitan aplicar la metodología de los diálogos, tales como modelos de actas que prevean una estructura y requisitos para su elaboración. Esto implicó que existan dificultades para comparar los acuerdos dentro de un marco lógico que permita reunir información, así como el trabajo en mesas y tener un lenguaje común para la presentación de resultados.

Finalmente, un antecedente que suma al contexto, es que el Ministerio de Gobierno, al momento de las protestas, mesas de diálogo y seguimiento a los acuerdos, no poseía un Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Gobierno (Salazar Nicholls, 2024). En ese sentido, la capacidad instalada en la Cartera de Estado encargada de la gestión política era débil y desorganizada, y la coordinación entre instituciones del Ejecutivo, o con las de otras Funciones del Estado, era frágil, más aún en el contexto político que enfrentó en esa época el expresidente Lasso.

Supuestos iniciales

La hipótesis acordada en la reunión de revisión del Plan de Trabajo fue la siguiente:

Los acuerdos alcanzados el 14 de octubre de 2022 en Ecuador son vinculantes porque representan un compromiso formal y legal entre las partes involucradas. Cuando se dice que un acuerdo es vinculante, significa que las partes están obligadas a cumplir con los términos y condiciones establecidos en ese acuerdo.

En este caso específico, los acuerdos fueron resultado de mesas de diálogo entre el Gobierno nacional y los movimientos indígenas y sociales. Estas negociaciones se llevaron a cabo para abordar diversas demandas y preocupaciones planteadas por los ciudadanos y reconocidas como legítimas por parte del gobierno. El hecho de que se hayan alcanzado acuerdos significa que ambas partes han llegado a un consenso sobre cómo abordar ciertos problemas y cómo implementar soluciones.

La vinculación de estos acuerdos implica que las partes deben cumplir con lo acordado. Si alguna de las partes no cumple con su parte del trato, podría haber consecuencias legales o sanciones. Por lo tanto, los acuerdos son más que simples declaraciones de intención; son compromisos formales que deben ser respetados.

La vinculación de los acuerdos del 14 de octubre de 2022 en Ecuador garantiza que las medidas acordadas se implementen y se traduzcan en acciones concretas para abordar los problemas planteados por los ciudadanos.

Esta vinculación es obligatoria por el gobierno independiente de los gobiernos de turno.

Normativa aplicable y documentos considerados

Constitución

La Constitución de la República del Ecuador establece normas y fines que deben ser invocados para iniciar el presente análisis. En su preámbulo, la Constitución establece que Ecuador es “un país democrático, comprometido con la (...) paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra” (Asamblea Constituyente, 2008).

En el mismo preámbulo se indica que el Ecuador tiene “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, es el *sumak kawsay*”.

A continuación, se citan las normas constitucionales que serán utilizadas en el presente informe:

Artículo 1. 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.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Artículo 56. Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro-ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Artículo 83. Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: (...) 4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

Artículo 98. Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

Artículo 226. Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Artículo 393. El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

El artículo 16 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva señala que esta función se organiza en ministerios, siendo el primer nombrado el Ministerio de Gobierno, en el literal a.

El artículo 84 determina que la competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenun-

cialable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.

Decreto Ejecutivo No. 381

El Decreto Ejecutivo No. 381, del 30 de marzo de 2022, escindió al Ministerio de Gobierno y al Ministerio del Interior, creando dos instituciones. En el caso del Ministerio de Gobierno, tiene en ese decreto, entre otras, las competencias de:

- a. Formular las políticas y estrategias de gobernabilidad para la Función Ejecutiva y dirigir su implementación; (...)
- e. Identificar alertas e impactos de naturaleza social o política, bajo el enfoque de gobernabilidad, respecto de propuestas de leyes y otras normativas de carácter prioritario de iniciativa del Ejecutivo, y coordinar con los órganos rectores sectoriales de la Función Ejecutiva; (...)
- g. Diseñar e implementar, en coordinación con los actores territoriales, políticas y acciones de prevención de conflictos sociales en territorio; (...)
- j. Promover, articular y coordinar la conformación de espacios de diálogo y relaciones políticas entre la Función Ejecutiva, otros niveles de gobierno, actores sociales y la ciudadanía en territorio; (...)

El “Acta por la Paz”

Luego de 18 días de Paro Nacional, el 30 de junio de 2022, en la sede de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), se reunieron los representantes de las organizaciones sociales —CONAIE, FEINE y FENOCIN— con el gobierno y acordaron el Acta de la Paz que incluye compromisos de las partes. Esta acta fue suscrita por Francisco Eduardo Jiménez Sánchez, entonces ministro de Gobierno en representación del señor presidente Constitucional de la República del Ecuador, Leonidas Iza Salazar, presidente de la CONAIE, Eustaquio Taula, presidente de la FEINE, Gary Espinoza en representación de la FENOCIN y Monseñor Alfredo Espinoza Mateus en su calidad de vicepresidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, quien fue el mediador en el presente acuerdo. (Cárdenas *et al.*, 2023)

Las actas de cierre de mesa

A partir del día 13 de julio de 2022, en la sede de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en Quito, y durante noventa y un días, las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales y los representantes del Gobierno Nacional, en las distintas mesas temáticas de diálogo, se reunieron con el fin de llegar a acuerdos ante las deman-

das presentadas. Es así como se suscribió un total de 10 actas de cierre, una por cada mesa temática.

El acta de cierre

El acta de cierre recoge la totalidad de los acuerdos y desacuerdos enunciados las mesas técnicas. En total se cuenta con 218 acuerdos en lo económico, productivo, salud, educación, empleo, seguridad, en beneficio de los 18 millones de ecuatorianos.

Esto fue ratificado por los comparecientes a la suscripción del acta, pero además este documento permite visualizar mejor la naturaleza jurídica del proceso. Así, por ejemplo: Ratifica los acuerdos alcanzados en el Acta de Paz de 30 de junio de 2022 y se establece darle validez a la Metodología de Seguimiento de Acuerdos, aprobada el 11 de octubre de 2022 entre todas las partes involucradas, como puntos destacables.

Análisis jurídico

Cuestiones planteadas

De acuerdo con los antecedentes expuestos y en relación con la hipótesis planteada, se suscitan las siguientes cuestiones jurídicas:

- I. Competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta por la Paz”, a nombre del expresidente de la República;
- II. Carácter jurídico vinculante para el propio gobierno del “Acta por la Paz”;
- III. Carácter jurídico vinculante de los acuerdos alcanzados en las mesas temáticas de diálogo;
- IV. Competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta de Cierre” de las mesas de diálogo, a nombre del gobierno.
- V. Obligatoriedad de las partes comparecientes a las mesas y actas para cumplir con su contenido:
 - i. Acuerdos que obligan solo al gobierno;
 - ii. Acuerdos que vinculan a las partes.
- VI. Temporalidad para el cumplimiento de los Acuerdos
- VII. Vigencia en el tiempo de los acuerdos y su carácter vinculante.
- VIII. Los diálogos en el marco de los derechos colectivos y la democracia comunitaria

Fundamentos jurídicos

I. Respecto de la competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta por la Paz”, a nombre del expresidente de la República

El artículo 226 de la Constitución, citado en la sección de Normativa aplicable y documentos considerados de este trabajo, establece el principio de legalidad para el ejercicio de funciones por parte de instituciones públicas y de las personas que ejercen esas actividades a nombre de tales instituciones.

El artículo 84 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) define a la competencia administrativa como:

(...) la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.

Es decir, el ERJAFE sigue la línea doctrinaria que establece que la competencia administrativa no constituye un derecho subjetivo, sino una obligación del órgano (Marienhoff, 1964).

Desde una perspectiva doctrinaria, se podría definir a la competencia como la facultad legal, conjunto de facultades o poder jurídico legítimo atribuidos a los órganos de la Administración Pública y que se ejerce por una autoridad para su cumplimiento (Jhaya Segovia, 2008). El concepto de competencia en el derecho público es análogo al de capacidad en el derecho privado¹, pero se diferencia en que mientras en el derecho privado la capacidad es la regla, en el derecho público la competencia es la excepción, y la incompetencia la norma si no se justifica la comparecencia de una autoridad a un acto (Dromi, 2004).

En consecuencia, no hay un estatus general de capacidad de las instituciones públicas, en ese sentido, el principio de legalidad de la Administración Pública implica que por un lado los entes públicos no pueden entrar ilimitadamente en el tráfico jurídico (García de Enterría y Fernández, 2017); pero, por otra, que cuando lo hace tiene una norma que respalde esa actividad y que esa actuación se presuma legítima.

El exministro de Gobierno, Francisco Jiménez Sánchez tenía competencia jurídica suficiente para suscribir el Acta por la Paz y el Acta de Cierre, esta compe-

1 Los presidentes de las organizaciones sociales comparecieron a la suscripción de los mencionados documentos en plena capacidad para comprometer a sus representadas, y la legitimidad para hacerlo se la dio el propio gobierno nacional a haber firmado esos instrumentos con esas contrapartes.

tencia nace de su nombramiento como ministro de Gobierno y en cumplimiento de las competencias dadas a él, mediante Decreto Ejecutivo 381, de 30 de marzo de 2022, en particular las nombradas en el acápite de Normativa aplicable y documentos considerados de este informe.

Es importante señalar algo que, aun a riesgo de ser obvio, no se puede dejar de afirmarlo: el exministro Jiménez no suscribe esta acta, ni ninguna otra, por sus propios derechos, sino en función de su calidad de autoridad representante de la administración pública, del Ministerio de Gobierno en virtud de sus competencias y del propio presidente de la República, como lo manifiesta el acta; consecuentemente, los acuerdos obligan al gobierno desde ese momento y no responden solamente a la coyuntura política.

Siguiendo la línea, la doctrina señala que la persona física titular del órgano administrativo no debe ser identificado con la persona física que ocupa el cargo público de forma coyuntural, en ese sentido y para ser claro, hay que distinguir el órgano administrativo de la persona, hombre o mujer con nombres y apellidos que ostenta esa titularidad, misma que se ejerce tras cumplir requisitos de trámite: nombramiento, toma de posesión (Blanquer, 2010) y no tener impedimentos para ejercer el cargo en cuestión.

En conclusión, al nacer la competencia administrativa en Ecuador de la Constitución y la Ley y de los decretos ejecutivos del presidente de la república entre otras normas (Moreta, 2023), lo único que hay que observar es si una autoridad ejerce esa competencia en cumplimiento de una norma previa, que acate la jerarquía normativa que, en este caso, se cumplió a cabalidad.

Finalmente, con todo este contexto jurídico, se concluye que el exministro Jiménez, en su calidad de titular del Ministerio de Gobierno, con competencia plena para suscribir el acta, en atención al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el Decreto Ejecutivo No. 381, de 30 de marzo de 2022; y, en cumplimiento de su obligación de ejercer su cargo, tuvo plena competencia para comparecer y obligar al gobierno nacional en el Acta por la Paz; y, que esta actuación se extendió a las mesas de diálogo y fueron ratificadas en el Acta de cierre.

II. Respecto del carácter jurídico vinculante para el propio gobierno del “Acta por la Paz”

El Acta por la Paz es un documento jurídico vinculante para todas las partes, dada la competencia para suscribirla por los comparecientes y porque los compromisos alcanzados estuvieron dentro de su capacidad legal para obligarse.

No obstante, la validez se da no solamente por los antecedentes jurídicos y doctrinarios previamente citados, sino por sus efectos deseados; esto es, que detuvo las

movilizaciones inmediatamente e inició el proceso de negociación en mesas de diálogo; consecuentemente, el acta y sus efectos se sintieron inmediatamente en la sociedad, lo que implica que tuvo, de forma adicional a su naturaleza jurídica, una legitimidad social que no fue puesta en tela de duda por ningún actor de la sociedad ecuatoriana.

III. Respecto del carácter jurídico vinculante de los acuerdos alcanzados en las mesas temáticas de diálogo

Los acuerdos alcanzados en mesa son vinculantes para las instituciones firmantes, en virtud de que quienes suscribieron los acuerdos lo hicieron con competencia plena ya sea por sus máximas autoridades directamente, o por autorización previa de la máxima autoridad a otro servidor de esa institución; en cualquier caso, las actas se suscribieron bajo el principio jurídico de buena fe.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia a las obligaciones de los Estados fundamentadas en el principio de buena fe. En el Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras, sentencia del año 2015, sostiene:

248. (...) De igual manera, el Tribunal considera que acuerdos conciliatorios como el presente, en que la obligación recaía en el propio Estado, deben poseer una vocación de eficacia, por lo que deben ser adoptados mediante mecanismos que permitan su ejecución directa sin requerir la activación de otras vías de carácter administrativas o judiciales [...]. Por ello, no es válido que el Estado alegue tal exigencia con base en su propio incumplimiento u otros como la falta de recursos económicos, en detrimento de las obligaciones jurídicas con valor de cosa juzgada asumidas en los compromisos conciliatorios del 2001, y en contravención de los principios de buena fe y efectos útiles (*effet utile*) de dichos acuerdos. (Corte Interamericana de Derechos Humanos)

Por parte de las organizaciones, todos los compromisos fueron suscritos por personas habilitadas por sus organizaciones para el efecto, por lo que los mismos también responden a la necesidad de la organización y debe ser reconocidos como tal.

IV. Respecto de la competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta de Cierre” de las mesas de diálogo, a nombre del gobierno

La competencia que tenía el exministro de Gobierno para suscribir los acuerdos proviene del Decreto Ejecutivo 381, previamente citado, específicamente de la letra g, que indica: “... implementar, en coordinación con los actores territoriales, políticas y acciones de prevención de conflictos sociales en territorio...”.

En este caso, la suscripción está dada como una medida de implementación de esa prevención de nuevos conflictos sociales. De todas maneras, es importante recordar que el exministro Jiménez acudió a esta suscripción en calidad de representante del presidente de la República, y su suscripción obligó a la Función Ejecutiva a la implementación de mesas de seguimiento que sucedieron en los meses posteriores al cierre de los acuerdos.

Esto demuestra en los hechos que el acta de cierre podía ser implementada y gozó de validez jurídica necesaria, tanto por la competencia del gobierno a través del ministro para su suscripción, como por la capacidad de los presidentes de las organizaciones sociales.

En consecuencia, el exministro de Gobierno tuvo la competencia jurídica necesaria y suficiente para suscribir el Acta de Cierre a nombre del gobierno nacional, competencia que la ejerció en atención a la normativa y doctrina previamente citada en este informe.

Esta suscripción por parte del exministro Jiménez, ratifica adicionalmente la obligación de las instituciones de la Función Ejecutiva.

V. Respecto de la obligatoriedad de las partes comparecientes a las mesas y actas para cumplir con su contenido

Por regla general, las actas de mesa son vinculantes y obligan a cada institución suscriptora, sean de la Función Ejecutiva o no; y como parte de los diálogos, las partes tuvieron una amplia deliberación para acordar las demandas y las propuestas del Gobierno.

En este sentido, los acuerdos fueron suscritos tras un análisis competencial de las instituciones que les permitía comprometer la creación de normas internas, realizar acciones o instalar mesas de trabajo conjuntas para poder satisfacer los acuerdos.

Sin embargo, dada la diversidad de los acuerdos, es necesario establecer que existieron diversos tipos de compromisos adquiridos por las partes y que, si bien todos están cobijados por la competencia del gobierno y la capacidad de las organizaciones para obligarse, es necesaria hacer una diferenciación práctica:

A. ACUERDOS QUE OBLIGAN SOLO AL GOBIERNO

Se identificaron acuerdos que únicamente obligan al gobierno a través de sus instituciones, estos acuerdos debieron y deben ser cumplidos por la administración pública, independientemente de la administración, y no requieren participación de las otras partes, mismas que están en pleno derecho de exigir que se cumplan estos acuerdos.

B. ACUERDOS QUE VINCULAN A LAS PARTES

Otros acuerdos dependen del trabajo conjunto de las partes, tales como mesas de implementación o entrega de información para un trabajo de la otra parte, la elaboración conjunta de textos normativos o la definición conjunta de ciertas políticas públicas. Estos acuerdos no pueden ser exigidos de una parte a otra, sino que constituyen el resultado del espíritu mismo de las mesas de diálogo.

En estos acuerdos es importante señalar que hay algunos que constituyen documentos que deben ser presentados para aprobación de otros órganos, tales como la Asamblea Nacional o el Consejo Nacional Electoral, por ejemplo; y que, sin la participación de ambas partes, no se podrían hacer, por lo menos en el marco de legitimidad de los diálogos.

VI. Respetto de la temporalidad para el cumplimiento de los acuerdos

Los acuerdos de las mesas no pueden ser confundidos con las demandas de los pueblos y nacionalidades; así, hay que separar los 90 días de diálogos con la implementación de las mesas técnicas de seguimiento. En este contexto, los acuerdos tienen que cumplirse en el tiempo que cada uno de ellos requieran y no están supeditados al proceso que existió entre el Acta por la Paz y el Acta de Cierre.

Para ello, el Acta de Cierre distinguió a los acuerdos en cuatro tipos:

- Corto (menos de 60 días)
- Mediano (menos de 180 días)
- Largo (menos de 1 año)
- Permanentes

Esto claramente implica que todas las partes reconocieron que existieron y existen acuerdos permanentes que deben ser cumplidos por el gobierno, independientemente de quien sea el presidente.

La temporalidad no limita la validez de los acuerdos en cuanto a su carácter jurídico, aunque sí tiene una implicación respecto a su posibilidad de exigibilidad según el contexto individual de cada uno.

VII. Respetto de la vigencia de los acuerdos

Los acuerdos que siguen sin cumplirse, ya sea por falta de implementación del gobierno o de ambas partes, deben ser cumplidos en el marco de una sociedad que construye acuerdos y que los resuelve bajo reglas previamente aceptadas; que encuentra

en espacios coyunturales, como los que se dieron tras una paralización, oportunidades para construir agendas programáticas en las que dialogan no solo contrapartes, sino representantes de la democracia representativa con otros de la democracia comunitaria.

Jurídicamente, estos acuerdos deberían cumplirse, ya que se ha partido del reconocimiento legal de la actuación de los intervinientes a la suscripción de los diferentes tipos de acta; en este contexto, estos actores no han puesto un plazo de vigencia de los acuerdos; por lo que estos no pueden ser considerados jurídicamente como caducos o prescritos.

VIII. Los diálogos en el marco de los derechos colectivos y la democracia comunitaria

Es importante señalar que las partes no manejaron un lenguaje jurídico común en cuanto a los diálogos. Podríamos decir que además de los diálogos, sus demandas, respuestas y negociaciones, vivieron jurídicamente la colisión entre el derecho administrativo y los derechos colectivos.

Las dificultades se hicieron presentes al momento de encontrar mecanismos para dar, o intentar dar, viabilidad a las peticiones de las organizaciones sociales. Por un lado, unos planteaban las exigencias desde la necesidad de satisfacción de los derechos, pero otro grupo la enfocaba según la posibilidad de cumplimiento de las exigencias desde la existencia de normas públicas que permitan hacerlo, e inclusive otros lo veían desde la necesidad de generar nueva normativa que permita llevar adelante acciones administrativas que logren conseguir los acuerdos negociados.

Este lenguaje jurídico no compartido fue una de las dificultades en cuanto a la negociación y que en algunas oportunidades implicó que se sienta que el diálogo no llevaba a ningún acuerdo.

Esta afirmación no aplica para puntos de desacuerdos que se zanjaban inmediatamente en las mesas y que respondían a peticiones demasiado coyunturales (como la renuncia de servidores públicos), o a posiciones que el gobierno consideró no negociables.

Potenciales acciones procesales para la exigibilidad de los acuerdos

Garantías jurisdiccionales

Las garantías jurisdiccionales son acciones al servicio de la población, de naturaleza ágil y eficaz, para buscar, bajo el ámbito constitucional, el amparo rápido de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La legitimación activa es amplia, puesto que

pueden ser interpuestas por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad.

El complejo problema jurídico del cumplimiento de los acuerdos puede llevar al análisis de dos garantías específicas: 1) La acción de protección; y, 2) La acción por incumplimiento. En ambos casos, para su procedencia, es necesario asegurarse de los requisitos tanto constitucionales y legales que la normativa ecuatoriana establece para cada una de ellas.

Respecto a la acción de protección, el artículo 88 de la Constitución señala que esta garantía jurisdiccional:

(...) tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales...

En consecuencia, para valorar la procedencia de la acción de protección para cualquiera de los acuerdos construidos en cada mesa de diálogo, el análisis jurídico deberá sostenerse en los siguientes supuestos de procedencia constitucional:

1. Si el incumplimiento de tal acuerdo vulnera directamente uno o varios derechos constitucionales.
2. Si existe un acto u omisión de cualquier autoridad pública no judicial, particularizándola.
3. La persona o personas que sufrirían la vulneración de derechos por el acto u omisión.
4. Si el acto u omisión implica una política pública. En este caso, no será necesaria la individualización de las personas afectadas, puesto que una política pública puede vulnerar los derechos difusos, esto es, aquellos que pertenecen a un grupo de personas indeterminadas, como la sociedad en general (Posada, 1997).

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social añaden otros supuestos de procedencia que es necesario valorarlos, así, que los derechos reconocidos no se encuentren amparados por otras garantías jurisdiccionales, o que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. El análisis también deberá ser estricto en cuanto a que el reclamo pretenda reparar la vulneración del ejercicio de un derecho, puesto que pretender la declaración de un derecho es otra causal de improcedencia de la acción.

Con respecto a la acción por incumplimiento, el artículo 93 de la Constitución señala que esta garantía jurisdiccional:

(...) tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o de no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

El artículo 436 de la Constitución, al tratar sobre las atribuciones de la Corte Constitucional, en el numeral 5) vuelve a la finalidad de la acción por incumplimiento, especificando que garantiza “la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía...”.

En consecuencia, entendiendo que los acuerdos de los que se pretendería obtener su cumplimiento por vía constitucional son complejos y en muchos casos muy diferentes unos de otros, cualquier análisis jurídico que ensaye someter a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de uno o varios de ellos, debe agotar una reflexión estricta sobre si el documento, por su forma y contenido, pudiera ser considerado como un acto administrativo de carácter general que integra el sistema jurídico ecuatoriano. Si llegase a superar ese supuesto de procedencia, el siguiente análisis corresponderá a que la obligación de hacer o no hacer sea clara, expresa y exigible. Al respecto, la Corte Constitucional ha desarrollado suficiente jurisprudencia sobre estas características, que no viene al caso ser analizadas con detenimiento en este informe.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, adicionalmente, dos requisitos de procedencia indispensables para la acción por incumplimiento:

1. Que se identifique plenamente a la persona, natural o jurídica, pública o privada de quien se exige el cumplimiento.
2. Que previamente a presentar la acción se reclame el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla, de lo que deberá existir una prueba de tal reclamo previo.

Jurisdicción Contencioso Administrativa

La jurisdicción contencioso administrativa es una rama del derecho que se encarga de resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública. Esta jurisdicción tiene como objetivo principal el control judicial de la actividad administrativa del Estado y de sus entidades públicas, asegurando que las actuaciones de la administración se ajusten a la legalidad (Real Academia Española, 2024).

En términos generales, la jurisdicción contencioso administrativa busca que los actos y decisiones de la administración pública se ajusten a las leyes y regula-

ciones vigentes; que los actos administrativos individuales (resoluciones, sanciones, autorizaciones, etc.) y actos administrativos generales (reglamentos, decretos, etc.) no afecten derechos o intereses legítimos de los ciudadanos; que la administración pública cumpla las obligaciones asumidas en los contratos administrativos que suscribe; que el Estado sea responsable por el daño que ocasiona en el ejercicio de sus actividades. En definitiva, pretende asegurar que la administración actúe dentro del marco de sus competencias y responsabilidades.

El artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos detalla las acciones que puede conocer la jurisdicción contencioso administrativa. Por la propia complejidad de las actividades del Estado, estas acciones son variadas y proceden frente a diferentes situaciones. Para mayor claridad se cita integralmente el mencionado artículo:

Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones:

1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.
2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.
3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.
4. Las especiales de:
 - a) El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República.
 - b) La responsabilidad objetiva del Estado.
 - c) La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado, conforme con la ley.
 - d) Las controversias en materia de contratación pública.
 - e) Las demás que señale la ley.

En relación con los acuerdos, un análisis rápido deja por fuera la posibilidad de emprender en las siguientes acciones:

1. La acción por anulación objetiva o exceso de poder, puesto que los acuerdos no pueden ser considerados normas jurídicas;
2. La acción de lesividad, que únicamente puede ser interpuesta por el Estado para revocar un acto administrativo;

3. La acción especial de pago por consignación puesto que no tiene ninguna relación con los acuerdos.
4. La acción nulidad de contrato y controversias en materia de contratación pública puesto que los acuerdos, si bien provienen de una relación bilateral, no alcanzan la naturaleza de la contratación pública.
5. La responsabilidad objetiva del Estado, puesto que esta procede por la conducta de un servidor público que en su accionar ocasione un daño ilegítimo a una persona, por la cual deba ser indemnizado. Es decir, no busca el cumplimiento de un acuerdo, sino una indemnización por el daño.

Sobre la acción subjetiva o de plena jurisdicción, cabe decir que el derecho subjetivo es la facultad de hacer o exigir algo que la normativa reconoce como un derecho a favor de una persona. En consecuencia, la acción de plena jurisdicción o subjetiva es aquella acción que ampara un derecho subjetivo del accionante (ciudadano o persona jurídica) presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos.

Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos, tales como sanciones, multas y similares que un ciudadano impugne.

Para efecto de los acuerdos, una persona natural o jurídica que se plantee iniciar una acción de plena jurisdicción o subjetiva por incumplimiento de cualquiera de los acuerdos, debe, en primer lugar, establecer cuál sería el derecho subjetivo vulnerado; identificar si la actuación del Estado proviene de un hecho o acto administrativo; y, precisar las razones por las que considera que el derecho ha sido negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente.

Cabe precisar que, en este escenario, el acuerdo por sí solo no constituye prueba suficiente, sino que debería ir acompañado de más elementos que permitan deducir que la persona ha sido efectiva e individualmente afectada.

Cuestiones adicionales

- I. Es importante establecer que minimizar la obligatoriedad de los acuerdos conlleva a que este mecanismo para la implementación del diálogo pierda legitimidad y que, ante eventuales exigencias o protestas de organizaciones sociales, no se acuda a este para dejar constancia y convertir en un punto de partida para la construcción de políticas públicas y medidas puntuales.
- II. Las organizaciones sociales también suscribieron los diferentes instrumentos aquí nombrados (Acta por la Paz, actas de cada mesa y Acta de Cierre), con

capacidad legal plena para comparecer a la firma de estos y con la legitimidad que le da el propio reconocimiento del gobierno para haberlo hecho.

- III. Si no se considera a los acuerdos como un mecanismo legítimo que supera administraciones gubernamentales puntuales y que constituyen una forma de armonizar la democracia representativa con la democracia comunitaria, las reclamaciones que se hagan en el futuro no podrán ser encausadas en una lógica de diálogo con resultados, de forma posterior.
- IV. Es importante señalar, en línea con lo que se ha indicado previamente en este documento, que las actas no tienen una estructura homogénea entre sí, carecen de una redacción uniforme, no demuestran necesariamente el seguimiento y la aplicación de la metodología implementada para los diálogos por la paz.
- V. También es importante indicar que no existe otro instrumento, tal como una memoria escrita o en otros medios magnéticos, que recoja el alcance de las negociaciones de las partes, o partes de las mismas actas que logren iluminar el proceso de interpretación de un acuerdo específico, hecho que puede llegar a complicar la implementación posterior.
- VI. El gobierno no tiene una estructura sólida y con competencias claras que le permitan anticipar, gestionar, mitigar y resolver conflictos sociales, por lo que, amparados en la institucionalidad actual, es previsible que surjan nuevas protestas; y, en ese escenario, no será posible acudir al mecanismo del diálogo con la misma escasa confianza que tuvo el anterior al inicio, sino que, si se da nuevamente, será un mecanismo cada vez más deslegitimado.
- VII. Esa confianza debería haberse empezado a construir desde el cumplimiento de los acuerdos anteriores; dejarlos abandonados abona a la crisis de confianza entre organizaciones y gobernantes.
- VIII. La exigibilidad de los acuerdos es un tema que no puede responderse desde la generalidad debido a la heterogeneidad de los mismos. Por un lado, no es posible decir que una sola vía judicial o administrativa pueda exigir y conseguir el cumplimiento de los 218 acuerdos en su conjunto; sin embargo, por otro lado, se puede señalar que los acuerdos podrían ser exigidos individualmente, pero para determinar aquello es paso fundamental realizar un análisis individual de la estructura del mismo, la titularidad de quien pretenda exigirlo, así como la legitimidad de personería de la institución obligada.

Esto implica que tampoco es posible alegar que uno o más acuerdos no puedan ser cumplidos. De hecho, debe pensarse que, por la propia naturaleza de un acuerdo, todos pueden cumplirse, bastando para ello la voluntad de hacerlo y concretar las acciones necesarias para que se cumpla. Ciertamente, cualquier acuerdo que se considere que no puede cumplirse, estaría en un abandono jurídico.

Finalmente, aunque la anterior administración gubernamental pudiera alegar que la mayoría de los acuerdos se han cumplido (Salazar Nicholls, 2024) (lo que no tiene ninguna forma actual de verificación) no diluye la responsabilidad del gobierno de turno del cumplimiento de todos, puesto que cada uno de ellos tiene su propio contenido que responde a necesidades concretas.

Conclusiones

1. Los acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo son jurídicamente válidos.
2. La legitimidad de las peticiones no depende de los acuerdos; estos existen para que el Estado dé una respuesta a las necesidades reales de los habitantes del país, muchos de ellos pertenecientes a pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades, pero no solo a estos, sino a gran parte de la ciudadanía que se siente desatendida.
3. El exministro de Gobierno tuvo la competencia y como tal ostentó la calidad jurídica necesaria para firmar el Acta de la Paz, y, consecuentemente, para comprometer el trabajo de las instituciones de la Función Ejecutiva que acudieron a los diálogos.
4. Los acuerdos son vinculantes para todas las instituciones comparecientes a la suscripción de las actas de cada una de las mesas; pero, en el caso de las instituciones de la Función Ejecutiva, la obligación de las personas que firmaron a nombre de sus instituciones se ratificó con la firma del Acta de Cierre.
5. Las instituciones que no pertenecen a la Función Ejecutiva y que comparecieron a las mesas y tuvieron y suscribieron acuerdos, están obligadas a cumplir con esos acuerdos, por su libre voluntad; y si bien no están obligadas por el Acta de Cierre de las mesas, sí lo están en los compromisos específicos adquiridos.
 - a. En este sentido, la participación de la Fiscalía General del Estado no compromete a toda la Función Judicial;
 - b. En este sentido, la participación del Consejo Nacional de la Judicatura no compromete la independencia judicial ni del resto de la Función Judicial;
 - c. En este sentido, la participación de la Defensoría del Pueblo no compromete a la Función de Transparencia y Control Social.
6. Los acuerdos también obligan a las organizaciones sociales de pueblos y nacionalidades a participar en las mesas de seguimiento y otros espacios creados por su propia voluntad, en los términos de los acuerdos exclusivamente.
7. El dejar de lado estos acuerdos implica que ambas partes están dejando en abandono a los compromisos adquiridos. Su falta de implementación convierte al mecanismo en fallido y no permite sentar bases para que el diálogo sea una

herramienta útil en eventuales conflictos; entendiendo al diálogo como el proceso que se dio en 2022: Demanda-Respuesta-Negociación-Acuerdo-Implementación.

8. La calidad de las actas no demuestra prolijidad jurídica en su estructuración y elaboración, lo cual limita, al menos a priori, cualquier análisis jurídico que se pueda realizar sobre ellas.
9. Es necesaria la formación de profesionales en facilitación política, disciplina distinta a la mediación, sobre todo la tradicional.

Recomendaciones

1. Al gobierno que reinstale las mesas de implementación de los acuerdos, puesto que es el mecanismo de dotación de legitimidad de los acuerdos. Esta legitimidad concederá a ambas partes la posibilidad de creer nuevamente que el diálogo sea la solución al conflicto y la posibilidad de aplicarlo preventivamente inclusive; pero, al gobierno le permitirá ejercer un control real, preventivo y positivo de conflictos sociales.
2. A las organizaciones sociales que construyan una agenda de demandas / necesidades, que les permita sistematizar, profundizar y profesionalizar las negociaciones que tengan alrededor de estas, sin que se conviertan en asuntos coyunturales que puedan caer en abandono por cambios de gobierno o de agendas de líderes comunitarios. Al seleccionar las demandas programáticas, la aparición de peticiones justas, pero coyunturales, no minará la integralidad de las demandas.
3. A las universidades que preparen técnica y profesionalmente al equipo de posibles mediadores, facilitadores, relatores y otras figuras que deberían participar en espacios de conflictividad social.
4. Es posible negociar los mismos puntos entre los mismos actores; la negociación no es una herramienta que pueda ser descartada en una sociedad que construye soluciones democrática y participativamente; sin embargo, es necesaria la profesionalización de la negociación y que, como parte de esa profesionalización, se prevea condiciones de exigibilidad de los acuerdos, responsables operativos y no políticos solamente, para que así, los acuerdos sobrevivan a la coyuntura o voluntad política.
5. La negociación llevada a cabo fue política de temas técnicos dentro de un marco jurídico; y, aunque hay debilidades legales en la redacción de acuerdos y de las actas de las mesas, estos elementos no deben ser superiores a la necesidad de solventar las peticiones.
6. Para futuras negociaciones y acuerdos, es importante ubicar una cláusula que prevea consecuencias legales ante la no implementación de un acuerdo; tales como: jurisdicción, titularidad para el ejercicio del reclamo y temporalidad.

7. Es fundamental, que cualquier proceso de diálogo que exista a futuro, tome en cuenta el trabajo avanzado en este proceso, y se pueda negociar a partir de los acuerdos firmados.

Referencias bibliográficas

- Alianza por los Derechos Humanos. (junio de 2022). *La legítima protesta social criminalizada y sin garantías*. <https://bit.ly/4dGcCWf>
- Amigos de la Tierra Internacional. (20 de marzo de 2023). *Amigos de la Tierra Internacional. Defender los derechos colectivos para proteger los bosques y la biodiversidad*. <https://bit.ly/3SJliTK>
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución*. Montecristi.
- Bernal, A. (2000). De la exclusión étnica a derechos colectivos: Un análisis político del Ecuador. En *De la exclusión a la participación: Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador* (p. 38). Ediciones Abya-Yala.
- Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo. Tomo II. Los sujetos, la actividad y los principios*. Tirant lo blanch.
- Bolado, J. (3 de junio de 2019). *Demo Amlat*. La democracia comunitaria en el Ecuador. <https://bit.ly/46Go16l>
- Briceño Pazmiño, L. (12 de junio de 2022). Esto sabemos del paro del 13 de junio. GK. <https://bit.ly/4dGYj3H>
- Cárdenas, J., Ponce, F. y Sempértegui, F. (2023). *Diálogo entre el gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales*. Ediciones Abya-Yala.
- CONAIE. (8 de octubre de 2021). *Detalles del Diálogo con el Gobierno Nacional*. <https://bit.ly/3YJSZZk>
- CONAIE. (9 de junio de 2022). *Por incapacidad y falta de voluntad del gobierno se activa la movilización social en Ecuador*. <https://bit.ly/3WN2V1x>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Tesaurus Interamericano de Derechos Humanos*. <https://bit.ly/3yF9cnU>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). *Pueblos Indígenas y Tribales. Cuadernillo de Jurisprudencia No. 11*. San José, Konrad Adenauer Stiftung.
- Day, J. (10 de enero de 2022). *Liberties*. Qué es la democracia directa: definición, ejemplos, pros y contras: <https://bit.ly/4cmmAuR>
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Ciudad Argentina.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. -R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo I*. Thomson Reuters.
- GK. (30 de junio de 2022). *El paro nacional terminó*. <https://bit.ly/3AoOjxR>
- Gobierno y Organizaciones Sociales. (2022). *Acta por la Paz*. (p. 2). Quito.
- Jhaya Segovia, A. (2008). *Diccionario Derecho Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Llasag Fernández, R. (2002). *Derechos Colectivos y Administración de Justicia Indígena*. <https://bit.ly/3AlQeTH>

- Marienhoff, M. (1964). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Teoría General*. Abeledo-Perrot.
- Marín García, A. (30 de 05 de 2024). *Economipedia*. <https://bit.ly/3SNFIR1>
- Mesa 8- Acceso a la Salud. (2022). Acta de Cierre de Mesa. Quito.
- Moreta, A. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano*. USFQ Colegio de Jurisprudencia.
- Noroña, K. (4 de octubre de 2021). *El diálogo entre la CONAIE y Guillermo Lasso, resumido*. <https://bit.ly/3X24GsW>
- Posada, G. (1997). La tutela jurisdiccional de los derechos difusos, una aproximación desde el derecho procesal constitucional. *IUT ET VERITAS*, 97-108.
- Presidencia de la República. (30 de Junio de 2022). *Finaliza paro en Ecuador, se firma acta por la paz*. <https://bit.ly/46OA81g>
- Real Academia Española. (31 de mayo de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Acta: <https://bit.ly/3TaPS9h>
- Real Academia Española. (30 de mayo de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Acuerdo: <https://bit.ly/3SMaIvi>
- Real Academia Española. (31 de mayo de 2014). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Plurinacionalidad: <https://bit.ly/4djKhW9>
- Real Academia Española. (21 de junio de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Jurisdicción contencioso administrativa: <https://bit.ly/3WJGxpF>
- Roa Chejín, S. (13 de junio de 2022). El paro nacional será indefinido, según Leonidas Iza. *GK*. <https://bit.ly/4docc7e>
- Salazar Nicholls, S. (6 de mayo de 2024). Entrevista para esta consultoría. (R. Rivadeneira Silva, y A. Chiriboga Zumárraga, entrevistadores).
- Secretaría de Gobernación-México. (31 de mayo de 2024). *Sistema de Información Legislativa*. Democracia Representativa. <https://bit.ly/3M8Hdjm>
- Tarín Sanz, A. (22 de septiembre de 2022). Los muertos del junio ecuatoriano. *El Salto*. <https://bit.ly/4fKeZJG>

Diálogos de saberes por la paz: intergeneracionalidad y cuidado territorial

Gabriela Estefanía Duque Orozco*
Universidad Central del Ecuador
geduque@uce.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-1499-577X>

Gisela Carolina Santamaría Valle**
Universidad Central del Ecuador
gcsantamaria@uce.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0001-2718-1214>

Luis Vinicio Parra Romero***
Universidad Central del Ecuador
lvparra@uce.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0001-3047-8094>

Marco Arturo Valladares Villagómez****
Universidad Central del Ecuador
mavalladares@uce.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-1900-3493>

-
- * Docente titular, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (Universidad Central del Ecuador, UCE). Trabajadora Social, Promotora de Derechos Humanos y Desarrollo Social (UCE). Magíster en Estudios Socioambientales (FLACSO - Ecuador), Doctora en Desarrollo Local y Cooperación Internacional (Universidad Politécnica de Valencia), Doctora en Humanidades y Ciencias Sociales (Universidad Pública de Navarra).
- ** Técnica docente, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (UCE). Licenciada en Trabajo Social (UCE), Maestrante en Ecología Política y Alternativas al Desarrollo (Universidad Andina Simón Bolívar).
- *** Técnico docente, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (UCE). Licenciado en Trabajo Social (UCE), Maestrante en Cambio climático desarrollo y sustentabilidad (Universidad Andina Simón Bolívar).
- **** Docente titular, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (UCE). Doctor en Psicología Industrial. Magíster en Intervención, Asesoría y Terapia Familiar. Doctor en Industrias de la Comunicación y Culturales (Universidad Politécnica de Valencia)

Pedro Leonardo Cajamarca Sanango^{****}

Universidad Central del Ecuador

plcajamarca@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0008-9488-4551>

Paulina Elizabeth Oña Quillupangui^{*****}

Universidad Central del Ecuador

peonag@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9669-817X>

Introducción

En el Ecuador, así como en varios países de Latinoamérica, los escenarios de crisis política son reiterativos y están acompañados de tensiones y rupturas de diálogo. Estas crisis pueden llegar a movilizar a individuos, organizaciones y estructuras partidistas a fin de medir relaciones de poder que beneficien a los intereses de los diferentes sectores. Las rupturas de acuerdos dialogados acentúan aún más las dificultades para fortalecer la institucionalidad del Estado y de la aplicación de sus políticas. Las organizaciones políticas, principalmente las que no detectan poder económico, encuentran en la lucha social el mecanismo de presión para que sus demandas sean atendidas. El ciclo de relación Estado-sociedad se mantiene en constante tensión y las crisis políticas se vuelven estructurales.

Sin embargo, las luchas sociales que se desarrollan en los territorios donde los conflictos socioambientales por extractivismos marcan lógicas de despojo territorial no siempre son vistas como referentes de resistencia política y de defensa de la vida. Las organizaciones con una trayectoria y tradición visible suelen ser las intermediarias en los diálogos con los gobiernos sobre las problemáticas alrededor de los extractivismos. Los colectivos locales (o localizados) que se forman alrededor de los conflictos mantienen un discurso de la importancia de cuidar los bienes comunes de los territorios, porque estos espacios de vida perpetúan la existencia humana bajo niveles de bienestar también común. Es decir, son luchas integrales, no solo políticas o económicas, o de poder por poder, son luchas por el cuidado de la vida. Es ahí cuando se puede entender los contrasentidos que estas luchas tienen con el modelo de desarrollo de países como el Ecuador.

La propuesta de diálogos de saberes por la paz puede entenderse como una de las posibles respuestas a la crisis estructural que vive en la actualidad el Ecuador. Al

**** Técnico docente, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (UCE). Licenciado en Turismo Ecológico (UCE), Maestrante en Antropología Visual (FLACSO - Ecuador).

***** Docente titular, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (UCE). Trabajadora Social, Magíster en Políticas Sociales y Adolescencia. Doctora (c) en Estudios Culturales Latinoamericanos (Universidad Andina Simón Bolívar).

ser un camino, se debe reconocer que es un proceso perfectible y que requiere de la voluntad de las partes involucradas. Se entiende como una posibilidad de construcción de paz a través del establecimiento de diálogos para dar visibilidad política a las voces y prácticas de resistencias territoriales frente a conflictos socioambientales por extractivismos, que no están en la agenda de las principales organizaciones, o en las mesas de discusión entre los gobiernos y los sectores tradicionalmente convocados. Es una propuesta para visibilizar la subalternización de las luchas emergentes en territorios que suelen estar marcados por racismo ambiental o distribución ecológica desigual como lo explica la Ecología Política (ver Boelens *et al.*, 2017; Duque *et al.*, 2021; Martínez-Alier, 2015; Sepúlveda, 2017).

Los territorios subalternizados, a través de sus dinámicas sociales propias, han permitido conocer que sus formas de organización como cabildos, asambleas, mingas, fiestas, etc., son útiles para sostener sus luchas, porque son una forma de redistribución del poder y por ende no generar escisión de clases manteniendo relaciones de reciprocidad continuas (Michel, 2023). A continuación, se pretende aproximar a quien lea este texto, a la circulación de la palabra de líderes y lideresas de territorios ecológicamente deprimidos por las políticas extractivas que se superponen a la racionalidad del manejo territorial para la reproducción de la vida. Esta circulación de la palabra se realizó en una serie de diálogos de saberes por la paz, como espacios seguros para manifestar la voz de los sectores a los que líderes representaban, fortaleciendo las luchas de sus pueblos y nacionalidades. Estos encuentros se realizaron en Cuniburo-Pichincha (50 voces), Cuenca-Azuay (50 voces), Shell-Pastaza (50 voces) y Quito (150 voces), durante el 2023 y 2024.

El proyecto marco se denominó “Diálogo como instrumento de paz” basado en un enfoque de derechos, implementado por la Cooperación Técnica Alemana-GIZ, en corresponsabilidad con las Universidades Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Universidad Politécnica Salesiana (UPS) y Universidad Central del Ecuador (UCE), bajo el financiamiento de la Unión Europea y el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo (BMZ) a través del Programa SI-Frontera.

Los encuentros de diálogos de saberes por la paz permitieron analizar y fundamentar las iniciativas que hacen frente a la crisis estructural de Ecuador, donde representantes de distintos sectores dialogaron y reflexionaron sobre sus mecanismos para construir o apoyarse colectivamente en el tejido de prácticas de resistencia territoriales frente a los embates del modelo económico nacional dominante. Estas acciones fueron un punto fundamental para entender que el poder de la palabra y su circulación permiten la transmisión de conocimientos, las formas de resistencia y la preservación de su existencia. El impacto de estos diálogos se pudo identificar en el fortalecimiento del tejido social de resistencia, mediante el planeamiento de una red de cuidado de la vida y el territorio, que se encuentra en proceso de construcción.

En contraposición, se pudo vislumbrar que la inexistencia de puentes de diálogo permanentes ha provocado que las dinámicas sociales se quebranten, dificultando así, la generación de espacios de circulación de palabra, por tal razón los diálogos de saberes por la paz permiten reconocer las luchas de resistencia y el estado actual de los territorios desde realidades que viven como una contribución a la tan anhelada paz social.

Es importante señalar que los diálogos de saberes por la paz tuvieron un enfoque intercultural, e intergeneracional (Bonet, 2009; Oña *et al.*, 2022). Dando así, valor a las voces de cada participante del encuentro, no solo por su liderazgo, sino por su aporte en sostener lo intercultural e intergeneracional como enfoques para entender los conflictos socioambientales presentes en sus territorios desde sus aristas más sensibles (Triana, 2019).

Estas crisis que incluyen aspectos económicos, culturales, sociales y ambientales fueron debatidas en los diálogos de saberes por la paz desde lo intergeneracional ya que los espacios fueron constituidos para permitir que todos los grupos etarios participen. Así niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, adultas y personas adultas mayores compartieron sus experiencias de cuidado territorial a través del diciendo-haciendo. Se puede conceptualizar el diciendo-haciendo como un proceso metodológico de enseñanza-aprendizaje en el que se realiza la actividad a aprender mientras se habla y se construye desde la palabra (Oña *et al.*, 2024).

De igual forma, desde un enfoque intercultural, estos diálogos de saberes por la paz recogieron la diversidad cultural presente en el Ecuador, no solo desde la autoidentificación étnica, sino además de otros elementos que singularizan a las personas y/o colectivos, como las identidades a partir de la música, danza, pintura, canto, etc. Esto entretejió las personalidades comunes de los participantes que provenían de contextos diversos, con complejidades diversas, pero con un mismo agente transgresor de desarrollo, el capitalismo y una misma necesidad de descolonización de sus mentes (Guzmán, 2019). Esto en un contexto donde el Estado no garantiza plenamente los derechos individuales ni colectivos de los pueblos y nacionalidades. Eso ha desembocado en que varias comunidades tomen autonomía para realizar distintas acciones para sostener sus espacios de vida como espacios de lucha política por la paz y la vida.

Tanto el enfoque intercultural como el intergeneracional permiten la valoración de los saberes de estos territorios periféricos desde distintas perspectivas como, por ejemplo, que las disputas territoriales emergen de relaciones de poder desigual, que quién asume el control busca deslegitimar la importancia del otro o de los otros, a través de mecanismos legales, políticos y/o sociales. También permite ver cómo es un proceso histórico- político, por lo tanto, cuenta con una carga de elementos estructurales que se visibilizan en los diálogos y vuelven comunes las luchas, porque se identifican las mismas estrategias de despojo y desprotección. En esta misma línea estos enfoques dan la posibilidad a los participantes de construir memoria colectiva de sus realidades y de las de sus pares (ver foto 1).

Foto 1

Encuentro de diálogo de saberes por la paz en Cuenca 2023, participan líderes y lideresas de la sierra sur. Actividad: deshojando la palabra



Nota. Archivo Proyecto Diálogo por la Paz.

La intergeneracionalidad como propuesta de construcción de memoria colectiva está concatenada con la posibilidad de generar conciencia ecológica. Durante el ciclo de la vida las personas van incorporando en su ser el cuidado de los territorios y por ende naturalizando que el bienestar requiere de un espacio de vida apto para reproducir las condiciones adecuadas para el equilibrio interno, o en la psiquis y bienestar externo en consonancia con otros seres (Duque, 2021; Santamaría, 2021). Por ello, este enfoque requiere de un tratamiento serio y contextualizado para que se convierta en un aporte al debate de la construcción de paz. La memoria colectiva tiene un potencial epistémico a través de la recuperación oral de conocimientos mientras se hace (Oña *et al.*, 2022).

Ahora bien, el cuidado territorial que se construye en diálogo colectivo, desde las experiencias de abuso del extractivismo (o de los extractivismos) que ha dejado huellas latentes en la salud y bienestar de los territorios ha impulsado a pensar en las formas de resistencia cotidianas para subsistir con dignidad y mantener la reproducción equilibrada de los territorios. Tras finalizar los encuentros de diálogos de saberes

por la paz, donde hubo interacción entre diferentes lugares, espacios y emociones, se ha hilado saberes que movilizaron a que los actores participantes se comprometieran personal y colectivamente con el cuidado territorial que realizan diariamente. Ellos se autodefinieron como semillas que llevaron a sus territorios para sembrar las reflexiones colectivas con su gente en sus espacios de vida.

Quienes viven en los territorios y participaron en estos encuentros de diálogo definieron que sus formas de organizarse son complejas, requieren de tiempo y del respaldo de sus familiares y vecinos. De igual forma expresaron lo difícil que sería vivir sin todos los bienes comunes que los rodean. Desde este sentir, cuidar al territorio se convierte en un derecho de vida que debe ser respetado por el Estado. Un claro ejemplo de autoorganización colectiva de cuidado que resiste a las amenazas y presiones territoriales es la Guardia Indígena Meñebai (Duque y Parra, 2024). Este grupo representa un movimiento de cuidado para ser y estar en el territorio como un meñe (jaguar en wao-terero), está organizado de manera colectiva y amparado en decisiones comunitarias dictadas en Asamblea. Su misión es controlar y monitorear las amenazas que se presentan en su territorio al caminar la selva como lo hacían sus antepasados.

Como categorías de análisis del manejo territorial para el cuidado de la vida, se pueden mencionar: la defensa territorial, el dominio del ciclo productivo, el cuidado de los bienes comunes y la continuidad de la memoria colectiva (Duque, 2021). Los actores participantes en los diálogos de saberes para la construcción de paz fueron tejiendo desde la circulación de la palabra acciones para el bien común. Mientras reflexionaban colectivamente sus experiencias vernáculos motivaban a otras personas de distintos colectivos, comunidades y/o nacionalidades a pensar en el cuidado territorial como una forma de resistencia a los extractivismos. Entre las definiciones que se entretejieron en los encuentros de diálogo de saberes se puede sintetizar que el cuidado territorial permite garantizar el alimento y el sostén de la vida de sus familias y para esto es necesario proteger el medio ambiente que les circunda, pero a la par debería garantizarse la sostenibilidad de los recursos naturales para las futuras generaciones.

La defensa territorial, por tanto, hace referencia a la protección de los espacios de vida de las comunidades y sus actores frente a amenazas endógenas y exógenas (Naranjo, 2016), también busca el cuidado dialéctico de lo cultural y ambiental (Morais y de Almeida, 2021). El dominio del ciclo productivo implica no solo la capacidad de producir alimentos, bienes de consumo y/o recursos, también significa tener la conciencia de que los procesos económicos de los territorios están íntimamente ligados en los procesos naturales del territorio, mismos que se pueden desarrollar para garantizar la autonomía y el bienestar de las comunidades bajo un diálogo humano – no humano adecuado (Álvarez, 2018; Rival, 2017). El cuidado de los bienes comunes promueve los esfuerzos colectivos y colaborativos de las personas involucradas, donde se reconoce

la importancia de cuidar y mantener de manera equilibrada los bienes comunes naturales y culturales como un patrimonio común (Zurita, 2017). Por último, la memoria colectiva es esencial para la construcción de un cuidado territorial sostenido por los lazos intergeneracionales (Álvarez, 2015; Costa y da Silva Santos Guimarães, 2023).

La memoria colectiva no es solo hablar de las enseñanzas del pasado, sino que a través de la circulación de la palabra vivida también se puede guiar la memoria para vivir el presente y preparar el futuro fortalece las relaciones intergeneracionales, permitiendo a las comunidades aprender de su historia, para buscar formas de enfrentar los desafíos continuos de las crisis estructurales que les impactan directamente.

La memoria colectiva no es solo hablar de las enseñanzas del pasado, sino que a través de la circulación de la palabra vivida también se puede guiar la memoria para vivir el presente y preparar el futuro fortalece las relaciones intergeneracionales, permitiendo a las comunidades aprender de su historia, para buscar formas de enfrentar los desafíos continuos de las crisis estructurales que les impactan directamente.

Se debe aclarar que estos intentos de hacer políticamente visibles las voces de actores que cuidan territorios subalternizados no busca poner la responsabilidad única del manejo territorial en sus hombros, ya que se estaría nuevamente resignificando el papel del Estado en la administración de los territorios, cayendo en la lógica neoliberal de achicar el Estado entregando competencias que por su naturaleza misma le corresponden. Más aún, cuando se trata de grupos periféricos en la asignación de poder. Lo que se plantea es que, al visibilizar estas voces disidentes, el Estado tome en cuenta sus demandas y luchas y cumpla con su papel de garante de Derechos Humanos. Que las profundas divisiones presentes en los diálogos vayan acortándose y las voces de quienes sufren los impactos de las crisis, la ampliación de la frontera extractiva, puedan ser escuchadas y puestas en valor.

Por lo tanto, el cuidado territorial es parte de los procesos colectivos que dan voz a quienes habitan y preservan los territorios. Los mecanismos que se mencionan son parte de la resistencia frente a las presiones extractivistas, permitiendo tejer una red de acciones orientadas al bien común. A través de los diálogos por la paz se puede fortalecer la defensa de los territorios y promover un cambio en las formas de relacionarse en este sistema planetario en crisis.

Metodología

El diseño metodológico de los encuentros de diálogos de saberes por la paz partió de una propuesta de Taller Lúdico Intergeneracional (TLI) desarrollada por el grupo de investigación en Estudios Territoriales Intergeneracionales de la Universidad Central del Ecuador con adaptaciones para los cuatro contextos territoriales: sierra

norte, sierra centro, sur y Guayas, Amazonia y el encuentro nacional. El TLI para cada territorio partió de la revisión detallada de actividades lúdicas respetuosas con cada participante, que no los infantilice por tratarse de juegos; sino más bien, que sea un detonante para generar el diálogo intergeneracional. Cada encuentro tuvo una planificación aprobada por el organismo responsable del proyecto Diálogos por la paz. Esta aprobación respondió a reuniones de trabajo para determinar objetivos, pertinencia y relación con las líneas generales del proyecto. El equipo de facilitación de cada encuentro estuvo conformado por cuatro facilitadores, dos sistematizadores y un registrador audiovisual, cada uno con la pertinencia del perfil y experiencia en la temática. Para el registro audiovisual se realizaron entrevistas, con preguntas no estructuradas, al menos a cuatro participantes de cada encuentro regional.

El tiempo de duración de este proceso de construcción tuvo una duración de ocho meses entre agosto de 2023 y marzo de 2024, desde la ideación de la propuesta macro hasta la entrega del informe final. La selección de los participantes tuvo como base la relación interinstitucional de la Universidad Central a través de la Carrera de Trabajo Social con organizaciones, comunidades, gobiernos autónomos descentralizados en sus diversos niveles. Tomando en cuenta la definición geográfica se concentró a los participantes en un punto medianamente céntrico para su movilización. Se levantó un mapa de actores y se hizo un primer llamamiento a participar. Con la primera información se definió la participación de 50 actores que representen a todos los grupos etarios, que haya un balance de género y que quienes asistan representen a un territorio marcado por conflictividad socioambiental. Para el encuentro nacional se mantuvo la convocatoria para quienes participaron en un encuentro regional y se comprometía a socializar lo aprendido con los habitantes de su territorio.

Como respuesta emergente a los hechos de violencia suscitados en el Ecuador durante la planeación de los encuentros, se realizó una acción de paz denominada “Minga por la Paz, sí construimos paz” con el objetivo de crear huertos y espacios colectivos de lectura como un ejercicio de construcción de la Paz.

Encuentros regionales

El encuentro de diálogos de saberes por la paz es una posibilidad metodológica para facilitar procesos de construcción de memoria colectiva, así como para dinamizar los diversos territorios en los ejes que constituya esta acción. Es decir; que, si hay una necesidad sentida de dialogar sobre problemáticas o propuestas de mejora, la construcción de espacios de diálogo intergeneracional e intercultural permite alcanzar la paz como medio y meta. Entonces, los encuentros de diálogos se convirtieron en una oportunidad para establecer posibilidades dialógicas como un mecanismo permanente de construcción colectiva de pensamiento y acción. A partir de una experiencia meto-

dológica previa documentada en varios textos académicos se planteó el trabajar con un Taller Lúdico Intergeneracional (TLI), como formato de los encuentros regionales. Esto, debido a que el componente lúdico permite la distensión en el intercambio de ideas y sentires; de igual forma es una posibilidad de aprender-haciendo colectivo (Sanmartín y Pilco, 2020). Las actividades lúdicas fueron contextualizadas y pensadas desde los territorios donde se desarrollaron.

Foto 2

Participante del Encuentro de diálogo de saberes por la paz en Shell 2023, explicando sobre el territorio ideal



Nota. Proyecto de Diálogo por la paz.

El número total de participantes fue de 150 actores, 50 por cada encuentro. La forma de selección de los participantes partió de un análisis del nivel de representación que cada actor tenía de sus territorios base. De igual manera, se principalizó la decisión de que pertenezcan a una organización social y que abiertamente hayan expuesto defender sus territorios por la vida y la paz. Los espacios de diálogos fueron seleccionados tomando como referencia puntos céntricos en las tres regiones (Sierra Norte, Sierra Sur y Amazonía), estos lugares fueron considerados por ser representativos de resistencia social. Además, se consideraron los territorios en los que la Universidad Central del Ecuador mantenía una relación interinstitucional a través de su departamento de Vinculación con la sociedad. Las sedes de los encuentros garantizaron ambientes adecuados para las actividades lúdicas.

El tiempo de duración de cada encuentro regional fue de dos días, dividido en cuatro momentos:

- a. **Introductorio:** Se inició con la bienvenida en la que participaron los actores representativos del evento. Posteriormente se hizo una explicación detallada del TLI: objetivos, equipo, formas de participación, tiempos, resultados esperados. Se entregó un *Cuaderno Viajero* para recoger las ideas, cuestionamientos y aspiraciones que se dieron durante el taller; el mismo que fue entregado en los talleres posteriores a otros participantes. Como actividad de balance inicial se desarrolló una técnica denominada *Tejiendo amistades* para el *reconocimiento de los participantes*. Luego, una *exposición temática contextual* donde se abordó ¿Qué es el extractivismo?, como pregunta central de la conferencia magistral. La técnica *Deshojando la palabra: círculo de voces a través de preguntas guías sobre el momento introductorio* permitió desarrollar las siguientes preguntas conductoras: ¿Por qué es necesario la palabra para llegar a acuerdos?, ¿Qué pensaron y sintieron en la actividad realizada?, ¿Qué entendemos por paz para nuestros territorios?, ¿Qué conflictos han pasado en nuestros territorios?, ¿Cómo hemos solucionado?

Foto 3

Círculo de palabra en Encuentro de diálogo de saberes por la paz en Cuniburo, 2023



Nota. Proyecto Diálogo por la paz.

- b. **Énfasis temático:** *Conflictos que se viven en la cotidianidad: pasados y presentes*, el cual inició con una exposición temática contextual donde se debatió los

conflictos extractivos manifestados en el cuerpo y territorio. Al finalizar esta actividad se trabajó una nueva técnica denominada *Tamizando ideas: círculo de voces a través de preguntas guías sobre el segundo momento*. Las preguntas conductoras fueron: ¿Qué entendemos cómo conflictos?, ¿Qué conflictos han pasado por situaciones extractivistas en nuestro territorio? ¿Cómo afrontar los conflictos desde nuestro territorio? ¿Qué nos han contado los familiares sobre la resolución de conflictos en nuestros territorios?, ¿Qué pensamos y sentimos acerca de las acciones extractivistas?

- c. **Énfasis temático:** *Hacia la transformación de los conflictos desde el aprender-haciendo para la construcción de paz*. Seguidamente se realizó una técnica denominada *Reconociéndonos en los saberes*, en la cual cada participante pudo elegir distintas expresiones artísticas como tejido, modelado de arcilla, pintura en tela, danza y canto para reciprocarse los saberes sobre la temática planteada. A continuación se realizó un círculo de voces a través del canto y el alimento en donde las preguntas guías fueron ¿cómo afrontar los conflictos desde los conocimientos de nuestro territorio?, ¿cómo creamos espacios permanentes de diálogos por la paz para resolver conflictos?, ¿usted cree que desde las actividades diarias en nuestros territorios podamos generar espacios para poder gestionar la palabra?, ¿cómo construimos el Tejido Social Comunitario?, ¿cómo promovemos la participación activa de las y los miembros de la comunidad para tomar decisiones a favor de la paz?

Foto 4

Mujeres tejiendo barro como parte de las actividades del Encuentro de diálogo de saberes en Shell, 2023



Nota. Proyecto Diálogo por la paz.

- d. **Validación:** recuento de lo vivido a través de una plenaria sobre diálogo intergeneracional para la construcción de paz y utilizando como apoyo metodológico una canasta de aprendizajes (recipiente donde se recogió en papeles los aprendizajes y se los expuso en cordeles). Para finalizar se realizó un resumen de la plenaria. Cada participante dejó en su cuaderno viajero un mensaje para los invitados del siguiente encuentro. Posteriormente, con palabras de agradecimiento se llevó a cabo el cierre de los encuentros regionales.

Foto 5

Fase final del Encuentro de diálogo de saberes por la paz en Shell, 2023



Nota. Proyecto Diálogo por la paz.

Encuentro Nacional

La sede de este Encuentro Nacional de Diálogos de saberes por la paz fue la ciudad de Quito, en la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Central del Ecuador, universidad que fue uno de los centros de acogida del movimiento indígena durante las paralizaciones nacionales de octubre 2019 y junio 2022. De manera específica la

Carrera de Trabajo Social es un espacio de debate académico sobre interculturalidad e intergeneracionalidad, visibles en sus proyectos de investigación y vinculación con la sociedad. Se convocó a los participantes que asistieron a los encuentros regionales con la finalidad de entretejer los resultados de los diálogos de saberes por la paz, para la construcción de estrategias colectivas desde las voces de actores locales de los diversos territorios del Ecuador. Este evento contó con la presencia de 150 participantes entre actores sociales, facilitadores técnicos y estudiantes universitarios.

Foto 6

Líderes y lideresas participantes del Encuentro Nacional de Diálogo de saberes por la paz. Universidad Central del Ecuador, 2024



Nota. Proyecto Diálogo por la paz.

El formato del encuentro se basó en aulas abiertas (mesas de diálogos temáticas), definidas previamente a partir de los resultados de los encuentros regionales. Los temas fueron: (a) Seguridad: a cargo del grupo de investigación Orden, Conflicto y Violencia; (b) Desarrollo Territorial: grupo de investigación Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano; (c) Violencias y Derechos Humanos: Instituto de Investigación en Género y Derechos; (d) Cambio climático y futuro pospetrolero: NISANSA de la Universidad Justus-Liebig Universität Gießen y (5) Extractivismos y resistencia: grupo

de Estudios Territoriales Intergeneracionales. La facilitación técnica de las aulas abiertas buscó activar el diálogo desde las experiencias de sus espacios vernáculos.

Las aulas abiertas fueron escogidas por los participantes mediante una técnica lúdica, cada uno encontró un número de bajo de su asiento. El número significaba una temática, si querían formar parte de otra aula debían generar diálogos para negociar la participación en base a sus intereses. Cada aula tuvo un mínimo de 15 y un máximo de 40 participantes. La pregunta central del encuentro fue ¿Cómo transforma su territorio el conflicto?, cada aula abierta hizo una especificación del tema a tratar en torno a la pregunta central.

El desarrollo del encuentro nacional fue planificado de la siguiente manera: (a) Introducción: explicación de objetivo, facilitadores, metodología y resultados esperados. (b) Contextualización: charlas cortas sobre las distintas temáticas. (c) Actividades lúdicas para el diálogo y estrategias-plenaria, expresiones culturales (develamiento del mural).

Desarrollo mural

Foto 7

Creación del mural de la unidad, basado en consultas a los participantes de los Encuentros de diálogo de saberes por paz y desarrollado por estudiantes de la Carrera de Artes de la Universidad Central del Ecuador



Nota. Proyecto Diálogo por la paz.

Una vez finalizados los encuentros regionales sobre “Diálogos de Saberes por la Paz”, se llevó a cabo la aplicación de una encuesta, mediante un formulario telemático

previamente validado, para conocer el significado de su vivencia en los espacios propuestos. Las respuestas fueron: Organización, Esperanza, Resistencia, Memoria, Interculturalidad, Libertad, Tejido Social, Empatía, comunidad, territorio, etc. Con estos resultados se llevaron a cabo tres reuniones con estudiantes de la Facultad de Artes de la Universidad Central del Ecuador, quienes revisaron material audio - visual del trabajo realizado en cada uno de los territorios, a través de los encuentros regionales, así como también los resultados de la encuesta aplicada.

Este grupo de artistas construyeron un boceto de manera colectiva, así mismo, visitaron la zona donde se realizaría el mural, cuantificaron el material, las necesidades técnicas y de seguridad. En base a esto, se facilitó las condiciones para pintar el mural. El mural mantuvo los mismos enfoques de los encuentros de diálogo de saberes por la paz, es decir, intergeneracional e intercultural. Durante la ejecución del mural, el equipo de Estudios Territoriales Intergeneracionales fue fortaleciendo el diálogo con los artistas y los participantes de los encuentros para preparar su develación.

El formulario telemático (encuesta) se elaboró con un guion de preguntas abiertas y cerradas para generar reflexiones de los encuentros, pero además de sus territorios. Este material sirvió también para la construcción del plan de estrategias de políticas públicas, que fue la fase siguiente de los encuentros.

Resultados

Los resultados que se presentan a continuación están organizados a partir de la ejecución de los Encuentros de diálogo de saberes por la paz; es decir, la etapa previa o de construcción de la propuesta, en la ejecución y posterior a la ejecución. De igual forma se expone como resultado los registros audiovisuales de cada encuentro.

La construcción de espacios para la paz

Una vez concluido el desarrollo de los cuatro encuentros, el primer resultado esperado fue la creación de un espacio de diálogo intergeneracional e intercultural sobre construcción de paz que interconectó actores sociales y territorios subalternizados, en los cuales se presentan luchas y resistencias por los conflictos socioambientales que la agenda nacional extractiva implementa.

Así mismo, se desarrollaron propuestas originadas desde el diálogo de saberes para el impulso de políticas públicas para la construcción de paz como un proceso permanente y colectivo. Entre los resultados se puede mencionar la propuesta: “Minga por la Paz -Sí Construimos Paz”, un espacio para la creación de huertos y zonas para colectivos de lectura como un ejercicio de construcción de la paz. Esto debido a que la

violencia en Ecuador es un tema complejo y multifacético que ha afectado a la sociedad ecuatoriana durante muchos años y que en la actualidad, se ha constituido uno de los principales problemas en el país y ha sido objeto de atención por parte de los medios de comunicación y el gobierno.

Foto 8

Huerto urbano de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Central del Ecuador



Nota. Proyecto Diálogo por la paz.

Con estos antecedentes, desde la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Central del Ecuador, adecuó sus espacios físicos y se inició un huerto urbano como mensaje de paz en medio de una ciudad caotizada por las crisis estructurales. Así mismo, se materializó la construcción de paz a través de una expresión artística, serigrafía de camisetas haciendo un llamado a la Paz-Sí Construimos Paz. Se vistieron las camisetas y se realizó un recorrido por la Universidad. A partir de esta experiencia se vio la necesidad de crear una biblioteca móvil para dotar de un espacio alternativo para las personas que están alrededor de los diálogos de saberes y prefieren tomar un tiempo de lectura.

Propuestas construidas durante el diálogo

Durante la consecución de los encuentros regionales de Cuniburo, Cuenca y Shell y el encuentro nacional en la ciudad de Quito, a partir del diálogo los actores participantes identificaron la necesidad de tener una línea base de información de las problemáticas en los territorios. Este resultado validó la propuesta del equipo ampliado que conforma el Observatorio Ecuatoriano de Conflictos: Llamas, a través del cual se levanta insumos para tener una data sobre conflictividad.

Durante el Encuentro Nacional de Diálogo de Saberes por la paz, la estrategia pedagógica de aulas abiertas permitió focalizar las temáticas específicas de los participantes y sus territorios. El resultado de las aulas abiertas validó la propuesta metodológica del aula como pretexto (Santos y Gancedo, 2022) para educación liberadora, ya que los puentes de diálogo fueron horizontales, respetuosos y tendientes a la facilitación. Así quien participa toma conciencia de su problemática e infiere que es común a otros, con características similares. De ahí que, en el aula abierta sobre Desarrollo Territorial se logró un mapeo de conflictos en el territorio nacional, donde se pudo identificar la sobreposición de proyectos extractivos.

En el aula abierta de seguridad, a su vez, se propuso la creación e implementación de brigadas comunitarias que reciban capacitación no solo de problemáticas de inseguridad sino también de generación de procesos de concientización y prevención del consumo excesivo de alcohol y drogas dentro de las comunidades. Estas brigadas también podrían promover la participación comunitaria y el cuidado colectivo. Finalmente, identificar las estrategias para convocar a la participación voluntaria de las personas para que sean parte de la brigada comunitaria.

El aula abierta de extractivismos y resistencias aportó en la discusión al proponer la creación de espacios deportivos con los juegos tradicionales de cada territorio como una forma de recuperar los conocimientos ancestrales y culturales. De igual forma, desarrollar actividades intergeneracionales a través de propuestas que fomenten la

recuperación de la memoria colectiva. En la misma línea, plantearon la creación de espacios de diálogo y participación comunitaria para que los miembros de la comunidad puedan expresar sus inquietudes y propuestas, señalaron que la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones garantiza que las soluciones sean verdaderamente representativas y sostenibles y no se inculpe a los líderes de las acciones que no llegaron a buen término.

Foto 9

Equipo del Observatorio de la Producción Territorial Ecuatoriana facilitando el aula abierta de Desarrollo Territorial en el Encuentro Nacional de Diálogo de saberes por la paz, 2024



Nota. Proyecto Diálogo por la paz.

Durante los encuentros regionales de diálogo de saberes por la paz se recogieron aportes en cuanto al sostenimiento de las familias y del cuidado del territorio. Estos aportes pueden resumirse en los siguientes puntos: (a) Apoyar a la producción local y promover la venta directa con los productores sin intermediarios para garantizar procesos más justos. (b) Fomentar prácticas agroecológicas para promover la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible. (c) Fortalecer los conocimientos de producción

agrícola y pecuaria de los productores locales a través de capacitaciones en las prácticas culturales y ancestrales de cada territorio.

El mural de la unidad fue el resultado tangible de los diálogos. Este mural fue una representación de las cuatro regiones del Ecuador, bajo la corporalidad de niñas con elementos representativos de las culturas de las regiones. Su develamiento significó la instauración del debate intercultural en Trabajo Social. Esto debido a que, se encuentra pintado en una pared, de esta carrera universitaria, paralela al mural en honor a Mama Dolores Cacuango como impulsora de la educación intercultural bilingüe en Ecuador.

Aportes para construirse

Como conclusión de los encuentros de diálogo de saberes por la paz, los participantes se interrogaban ¿Ahora qué?, ¿cómo se podrá continuar? Naciendo de la asamblea donde se socializó los resultados del encuentro nacional, la constitución de una *Red de cuidado de territorios que defienden la paz y la vida*. Esta iniciativa requiere de un acompañamiento a corto plazo de una organización cooperante tanto técnica como financieramente.

El grupo de investigación en Estudios Territoriales Intergeneracionales se encuentra en la búsqueda de este soporte externo. Sin embargo, utilizando medios digitales se busca mantener en contacto a los grupos, de igual forma se han realizado invitaciones a actividades organizadas por instituciones que trabajan los temas de interés del grupo.

Registro audiovisual como memoria de los diálogos

Durante los encuentros de diálogo de saberes por la paz, se realizaron entrevistas a varios participantes para conocer sus percepciones de las actividades, sus reflexiones surgidas en el espacio de diálogo y para que puedan compartir su trayectoria de lucha y defensa territorial. Junto con el registro audiovisual del desarrollo de los encuentros se utilizó el material de las entrevistas para construir la memoria de los diálogos intergeneracionales de saberes por la paz.

Estos registros tuvieron la aprobación técnica de la Cooperación Técnica Alemana-GIZ y fueron publicados en sus redes sociales, en las cuales pueden ser consultados. Se entregaron cinco registros audiovisuales: Cuniburo, Cuenca, Shell, Quito y desarrollo del mural. El registro audiovisual se llevó a cabo con el objetivo de documentar las interacciones y diálogos que se realizaron en los encuentros de diálogos por la paz en los territorios para su posterior divulgación. El equipo técnico incluyó cámaras de alta definición (HD), micrófonos y equipo de iluminación portátil adecuado para grabaciones en exteriores e interiores así también con luz natural. La filmación que cubrió

los cinco encuentros, capturando así, tanto los discursos como los momentos informales de interacción entre los participantes.

Se emplearon técnicas de encuadre que resaltaron la diversidad cultural, con primeros planos para los oradores principales y planos generales para las actividades grupales. Asimismo, se priorizó la captación de sonidos ambientales para reflejar el contexto natural y las manifestaciones culturales, como danzas y rituales. El material se grabó en formato digital, con una resolución de 1080p para asegurar una alta calidad visual, y se utilizó una tasa de fotogramas de 30 fps (fotogramas por segundo) para garantizar fluidez en la imagen. Además, documentar visualmente (fotografías) las actividades, interacciones y expresiones culturales, para eso se utilizaron cámaras DSLR de alta resolución y lentes versátiles (24-70 mm y 70-200 mm) para capturar tanto primeros planos de los participantes como escenas generales de los encuentros en diversos entornos, tanto en exteriores como en interiores. Se emplearon composiciones que enfatizaran la interacción entre los participantes, así como la representación simbólica de la paz y la interculturalidad, con tomas de grupo y retratos individuales. La postproducción consistió en la corrección de color y contraste, manteniendo la fidelidad cromática de los elementos culturales. El registro fotográfico fue organizado en secuencias narrativas que permitirán ilustrar de manera visual los objetivos y resultados de los encuentros.

Discusión y conclusiones

Con estos resultados se puede señalar que los diálogos de saberes por la paz son una oportunidad de socialización horizontal de resistencias y una oportunidad de construcción colectiva de conocimientos para enfrentar los modelos de dominación extractivistas. Los diálogos de saberes por la paz se construyeron con la participación de actores diversos, campesinos y campesinas, indígenas, desde lo urbano y rural, de la academia y de los colectivos sociales, de diferentes etapas de la vida. Todos con la idea y el propósito de compartir y expresar a través de la circulación de la palabra sus luchas y formas de resistencia existentes en cada territorio. Se identificaron con las mismas luchas y lograron intercambiar estrategias para sostener la vida en los territorios.

Por lo tanto, los diálogos de saberes por la paz pueden ser entendidos como un proceso vital en la construcción colectiva para empoderar a las comunidades a enfrentar las luchas que mantienen por las actividades extractivas a partir del fortalecimiento del tejido social endógeno y exógeno. Es decir, son las redes que se forman para resistir colectivamente con otros territorios las que se han logrado identificado mediante estos encuentros de diálogo por la paz. La discusión colectiva permitió identificar que no existen estrategias claras ni prácticas desde el Estado para combatir las injusticias territoriales que

se presentan a diario, porque la agenda estatal promueve un modelo en contra sentido con sus demandas de cuidado territorial. La voz de una sola persona no suele ser escuchada, pero juntando el sentir de otras voces puede ser manifestada para generar propuestas de cambio, al menos en forma de proposición, a través de la mencionada política pública.

Al proponer el rescate de la memoria colectiva, es posible crear espacios donde se involucren diferentes generaciones, para compartir conocimientos y experiencias. Es importante tener un ambiente donde todos los participantes se sientan cómodos e incluidos, a través de momentos lúdicos con los juegos tradicionales, como un espacio de intercambio de conocimientos. Para que la propuesta logre ser desarrollada es importante definir contenidos no alienantes e identificar una metodología activa acorde con las temáticas a implementar en los procesos de capacitación, propendiendo a que tenga enfoque de derechos. En este caso, el énfasis estuvo en los enfoques intergeneracional e intercultural. Este proceso de diálogo de saberes por la paz estuvo construido a partir de una metodología participativa, fortaleciendo el diálogo y el intercambio de saberes entre diferentes generaciones a través de talleres lúdicos.

En relación con los resultados de los encuentros, se concluye que las personas que dependen de la venta de sus productos (alimentos) para sostener la vida en sus hogares, son quienes aportan a la calidad de vida saludable de quienes consumen estos alimentos. Por lo tanto, en la medida de lo posible, la eliminación de la intermediación fortalecería la relación directa productor- consumidor, como una forma de economía solidaria con buenos alimentos, cantidad y calidad adecuados, precios justos, etc., garantizando el bienestar del productor y consumidor y movilizandolos procesos de cuidado territorial extendido. Los efectos del cambio climático están demostrando que los primeros afectados son quienes trabajan la tierra. La agricultura que recupera las prácticas culturales y ancestrales requiere atención estatal y de la voluntad de los productores.

En síntesis, los diálogos de saberes por la paz fueron una estrategia de circulación de la palabra en donde lideresas y líderes expusieron las afectaciones socioambientales que viven en sus territorios y las diversas estrategias colectivas y comunitarias frente a la crisis contemporánea del Ecuador. Esto permitió conocer, compartir e informar sobre la situación actual de sus territorios y las posibilidades de reconocer (nos) y tejer (nos) colectivamente en las distintas luchas, al visibilizar que existen puntos en común y prácticas que pueden ser replicadas en la defensa de los territorios. Las voces manifestaron que, ante el modelo económico dominante, existen prácticas desde sus territorios por la defensa de la vida, si bien estas prácticas son cotidianas y muchas veces normalizadas, volver a recordar y poder compartir en los encuentros permitió revalorizar estas acciones.

El poder circular la palabra ante la diversidad de las personas que asistieron permitió utilizar metodologías con enfoques interculturales e intergeneracionales para

expresarse mediante la creación de espacios seguros y manifestaciones a través del arte, que pusieron en escena la participación de todas las personas que estuvieron presentes en los encuentros. Las diferentes crisis presentadas en cada territorio han permitido que, a través de los diálogos de saberes por la paz, se den a conocer y permitan compartir alternativas de defensa territorial que pueden ser utilizadas por otros actores como resistencia a los procesos extractivos. Este espacio permitió que las voces de las comunidades y sectores que resisten en diferentes procesos sean escuchadas. El diálogo mantiene la horizontalidad permitiendo un proceso intergeneracional, convocando a los más jóvenes a reflexionar sobre el cuidado territorial, acogiendo la sabiduría de los más viejos, de los sabios y sabias que han mantenido estos espacios vivos, que han resistido para dejar a las nuevas generaciones una herencia material e inmaterial. Los saberes para el cuidado territorial son diferentes, pero al ser compartidos se pueden implementar estrategias adaptarlos a las realidades propias de los lugares que permanecen en resistencia, fortaleciendo su propio conocimiento y de la red de cuidado de los territorios que defienden la paz y la vida.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, K. (2015). Literacidad vernácula, relación intergeneracional con la escritura y la construcción de saberes en los Waorani del Ecuador. *Analytica del Sur Psicoanálisis y Crítica*, 3.
- Álvarez, K. (2018). Las unidades de uso de suelos patrimoniales y modernos en los Tagaeritaromenane y otras familias no contactadas: sugerencias para ampliar el área de protección y reducir el área de explotación petrolera. En *Zona Intangible del Yasuní Entre el manejo territorial y la geografía imaginada* (1a ed., pp. 7-212). Ediciones Abya-Yala.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J. y Wester, P. (2017). Territorios hidrosociales: una perspectiva desde la ecología política. En F. Astudillo y C. Salamanca (eds.), *Recursos, vínculos, territorios. Inflexiones transversales en torno al agua* (1a ed., pp. 84-104). UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Bonet, A. (2009). Globalización neoliberal y antropodiversidad: (tres) propuestas para promover la paz y el diálogo intercultural. *Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 24, 5-26. <https://doi.org/10.5209/NOMA.27161>
- Costa, C. y da Silva Santos Guimarães, W. C. (2023). Apresentação Dossiê - Povos e comunidades tradicionais, ancestralidade e decolonialidade. *RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, null, null. <https://doi.org/10.23899/relacult.v7i1.2379>
- Duque, G. E. (2021). *Las relaciones sociales intergeneracionales de la nacionalidad Waorani y la reproducción de las lógicas de manejo territorial ancestral en el barrio waorani en Shell* [Universitat Politècnica de València]. <https://doi.org/10.4995/Thesis/10251/180282>
- Duque, G. E., Oña, P. E., Valladares, M. A. y Boyotai, A. M. (2023). Contributions to Action Research for Transformation: Elderly-Teachers and Resistance Against the

- Systematic Territorial Dispossession. *Journal of Poverty*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/10875549.2023.2235340>
- Duque, G. y Parra, V. (2024). Lecciones aprendidas para un trabajo social transformador: manejo territorial vernáculo-guardia indígena Meñebai. *Revista Científica y Arbitrada de Ciencias Sociales y Trabajo Social: Tejedora*, 7(13), 183-197. <https://doi.org/10.56124/TJ.V7I13.012>
- Duque, G., Valladares, M. y Oña, P. (2021). La salud intercultural en Toñampare contada desde el desencuentro dialógico de saberes. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 18(3), 456-479. <https://doi.org/10.1080/17442222.2022.2038423>
- Guzmán, V. M. (2019). *Descolonizar las mentes para hacer las paces desde la interculturalidad: algunas reflexiones desde la teoría crítica y el post-estructuralismo*. <https://bit.ly/3YdbswC>
- Martínez-Alier, J. (2015). Ecología política del extractivismo y justicia socio-ambiental. *Interdisciplina*, 3(7). <https://doi.org/10.22201/ceich.24485705e.2015.7.52384>
- Michel, F. (2023). *Fiestas populares tradicionales de Bolivia* (1a ed.). Instituto Iberoamericano del Patrimonio Natural y Cultural-IPANC. <https://bit.ly/4eALU2j>
- Morais, A. D. C. y de Almeida, R. C. M. (2021). Luta pela terra e território: mulheres camponesas e os desafios na construção do Assentamento Oziel Alves, Porto Franco, Maranhão. *Perspectivas em Diálogo: revista de educação e sociedade*, null, null. <https://doi.org/10.55028/pdres.v8i18.13295>
- Naranjo, J. (2016). *Postacuerdo y gestión territorial*. <https://doi.org/10.15446/BITACORA.V26N2.59303>
- Oña, P., Santamaría, G. y Cajamarca, P. (2024). Decir-haciendo: trabajo social en la construcción de prácticas del cuidado-paro nacional 2022. *Revista Científica y Arbitrada de Ciencias Sociales y Trabajo Social: Tejedora*, 7(13), 217-233. <https://doi.org/10.56124/TJ.V7I13.014>
- Oña, P., Valladares, M. y Duque, G. (2022). El aprender-haciendo con enfoque intergeneracional: Un aprendizaje en libertad contado desde la Amazonía ecuatoriana. *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*, 10(2), 135-143. <https://doi.org/10.18848/2474-6029/CGP/V10I02/135-143>
- Rival, L. (2017). Quegoki Cönwi: Resiliencia waorani. Resiliencia y el futuro de la biosfera del Yasuní. En C. Larrea (Ed.), *¿Está agotado el periodo petrolero en Ecuador? Alternativas hacia una sociedad más sustentable y equitativa: Un estudio multicriterio* (Primera, pp. 261-290). La Tierra.
- Sanmartín, V. y Pilco, W. (2020). “Aprender haciendo”: Aplicación de la metodología por ambientes de aprendizaje “Learning by doing”: Application of the methodology by learning environments “Aprender fazendo”: aplicação da metodologia por ambientes de aprendizagem. *Polo del Conocimiento*, 5, 188-208. <https://doi.org/10.23857/pc.v5i7.1503>
- Santamaría, G. (2021). *Sentipensando y escuchando desde el Trabajo Social: El Dorani Bay de la Escuela Intergeneracional Wiñengan-Pikenani en la Comunidad Waorani de Toñampare Período octubre 2019-febrero 2020*. Universidad Central del Ecuador.
- Santos, C. J. y Gancedo, Y. B. (2022). *Alfabetización mediática y transformación educativa: El aula como pretexto*. Fragua. <https://bit.ly/3YgY0ru>

- Sepúlveda, J. L. (2017). *Hacia una propuesta de ecología política y justicia medioambiental*. Universidad Complutense de Madrid.
- Triana, T. (2019). *La paz comienza por lo territorial*. <https://bit.ly/3BNTPuk>
- Zurita, M. G. (2017). Cultivando las plantas y la sociedad waorani Cultivating plants and Waorani society. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum*, 12(2), 495-516. <https://doi.org/10.1590/1981.81222017000200013>

La acción noviolenta estratégica en los procesos de diálogo democrático

María Belén Garrido*

PUCE

mbgarrido@flacso.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-2496-7561>

Paola Lozada**

PUCE

pvlozada@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-0484-6690>

Pryanka Peñafiel-Cevallos***

Universidad de Massachusetts Boston

penafielcevallos001@umb.edu

<https://orcid.org/0000-0002-9286-4441>

Cécile Mouly****

FLACSO

camouly@flacso.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-0499-8213>

Jeff Pugh*****

Universidad de Massachusetts Boston

Jeffrey.Pugh@umb.edu

<https://orcid.org/0000-0002-5805-1877>

-
- * Doctora por la Universidad Católica de Eichstätt / Ingolstadt, docente invitada y miembro del grupo de investigación en paz y conflicto en FLACSO Ecuador. Es directora del Instituto Regional para el Estudio y la Práctica de la Acción Noviolenta Estratégica en las Américas.
- ** Es profesora agregada en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales y es estudiante de doctorado en FLACSO Ecuador. Su principal enfoque de investigación radica en estudios de paz y resolución de conflictos.
- *** Es coordinadora del Instituto Regional para el Estudio y la Práctica de la Acción Noviolenta Estratégica en las Américas. Tiene una maestría de investigación en Relaciones Internacionales de FLACSO Ecuador y es candidata doctoral en la Universidad de Massachusetts, Boston.
- **** Es profesora investigadora y coordinadora del grupo de investigación en paz y conflicto en FLACSO Ecuador. Tiene un Ph.D. en Estudios Internacionales de la Universidad de Cambridge y varias publicaciones académicas sobre experiencias de resistencia civil.
- ***** Profesor investigador en la Universidad de Massachusetts, Boston. Es director ejecutivo de la Fundación Estudio, Mediación, Paz, y Resolución de Conflictos (CEMPROC). Tiene un Ph.D. en Ciencias Políticas por la Universidad Johns Hopkins.

Introducción

La conflictividad social es un elemento constante en la historia mundial y más aún en los procesos de democratización de América Latina y del Ecuador, donde la exclusión, el autoritarismo, la desigualdad y la discriminación de todo tipo continúan presentes. Frente a estas realidades, el conflicto, la resistencia, la lucha social y los diálogos son términos que resuenan frecuentemente, con varios matices, recuerdos y connotaciones.

Las personas, comunidades, pueblos y naciones tienen por lo menos cuatro posibles formas de reaccionar ante los conflictos. Una es no tomar acción y concentrarse en sobrevivir. En estos escenarios las personas tienen poca esperanza o confianza en que el cambio sea posible, o temen tomar medidas para buscar un cambio y se concentran enteramente en sobrevivir.

Una segunda es la lucha armada. Frente a escenarios de conflictividad violenta, las personas podrían optar por unirse a grupos armados y participar en el ciclo de la violencia, aun cuando varias investigaciones han demostrado que en múltiples casos la resistencia armada es dos veces menos efectiva que la noviolenta (cf. Chenoweth y Stephan, 2011).

La tercera forma es el uso de medios convencionales para transformar los conflictos. Las personas pueden decidir usar el diálogo (con o sin mediador), el sistema judicial u otros canales institucionales para buscar el cambio deseado. Esto ocurre si las personas confían en que es posible lograr cambios por estos medios.

La cuarta es la acción noviolenta¹ para cambiar el *statu quo*. En este análisis damos relevancia al cuarto enfoque argumentando que la acción noviolenta (a veces llamada “resistencia civil”) es clave para lograr cambios, sobre todo cuando las personas perciben que no es posible lograrlos por medios convencionales o hay un gran desbalance de poder entre los movimientos que empujan los cambios y quienes están (al menos inicialmente) a favor del *statu quo*.

La acción noviolenta se basa en el uso estratégico y sostenido de diversos métodos no convencionales (es decir, llevados a cabo fuera de la política tradicional y los procedimientos institucionalizados para transformar los conflictos) con el objetivo de lograr cambios frente a una situación percibida como injusta, sin usar la violencia

1 En el campo académico se escribe “noviolencia” o “noviolento” unido por la distinción que dejó asentada el teórico italiano Aldo Capitini en los años 30 para dejar claro que estos términos van más allá del simple no uso de la violencia física, ya que la acción noviolenta pueda ser considerada como “un programa constructivo y abierto de tipo ético-político, social y económico de emancipación en el que se pretendía, al máximo de lo posible, reducir el sufrimiento humano” (López, 2004, p. 784).

física. En muchas ocasiones la acción noviolenta se usa con métodos convencionales de transformación de conflictos, como el diálogo (Bloch y Schirch, 2018; Dudouet, 2017), los procesos judiciales o los procesos electorales (Mouly, 2022). A veces estas formas se pueden combinar. En este artículo usaremos principalmente el término de “acción noviolenta” para resaltar su carácter activo y no pasivo.

En Ecuador y en diversos países del mundo muchas personas aún creen que usando la violencia pueden obtener mejores resultados que mediante la acción noviolenta y por eso optan por ella o la apoyan. Esto se debe por un lado al bombardeo mediático que presenta a la violencia como la única y más efectiva forma de defenderse ante una amenaza. Esto, a su vez, se fortalece con la propaganda militarista que usan muchos Estados para enfrentar diversas problemáticas, la cual criminaliza la protesta y la resistencia. Por otro lado, está el desconocimiento de todo lo que se ha alcanzado y se puede lograr mediante la acción noviolenta y de los efectos negativos que ha tenido y tiene el uso de la violencia tanto a corto como a mediano y largo plazo. La falta de análisis de las experiencias del pasado sobre los efectos negativos del uso de la violencia y las experiencias exitosas de la noviolencia contribuye a esto.

Este artículo busca mostrar por qué es relevante el enfoque de la acción noviolenta y los alcances de la misma, en particular contrastándola con el uso de la violencia y las consecuencias de su uso. De esta forma demostramos los beneficios que tiene el emplear la acción noviolenta y hacemos un llamado a los principales actores políticos del Ecuador y a la sociedad ecuatoriana a retomar prácticas noviolentas para canalizar los conflictos sociopolíticos. Se estructura de la siguiente manera. Primero, analizamos qué es y cómo funciona la acción noviolenta. Segundo, explicamos qué ganamos cuando usamos la acción noviolenta. Tercero, reflexionamos sobre los factores contribuyen al éxito de la acción noviolenta. Cuarto, debatimos sobre los principales riesgos de la acción noviolenta. Quinto, reflexionamos sobre el uso de la resistencia noviolenta en el Ecuador y las lecciones aprendidas. Finalmente, exponemos las conclusiones de este análisis que se basan en cómo entender el conflicto de manera positiva para fortalecer la democracia, cómo la resistencia noviolenta contribuye al diálogo, y la importancia de la combinación de la acción noviolenta con métodos convencionales para lograr cambios.

¿Qué es y cómo funciona la acción noviolenta?

Para mucha gente el conflicto tiene una connotación negativa asociada con la violencia y la confrontación entre partes e intereses distintos. Sin embargo, muchos académicos argumentan que el conflicto no es un concepto negativo en sí mismo; por el contrario, es un elemento intrínseco a las relaciones sociales y esencial para lograr el cambio social (p.ej. Coleman *et al.*, 2014; Mouly, 2022).

El conflicto surge cuando dos o más actores perciben que sus objetivos son incompatibles o contradictorios (Galtung, 2008; Pruitt y Kim, 2004). Los conflictos sociopolíticos tienen raíces estructurales que, según varios autores, se relacionan con brechas políticas, económicas o culturales (p.ej. Cederman *et al.*, 2013; Gurr, 1970). En otras palabras, la percepción (correcta o incorrecta) de que algunos individuos o grupos dominan la política, concentran los recursos económicos y/o no permiten a otros grupos satisfacer ciertas necesidades básicas humanas, como la identidad, la libertad o el bienestar, en comparación con el resto de la sociedad es la raíz de muchos conflictos sociopolíticos (Galtung, 2010).

Los conflictos se pueden dar en torno al poder político, por cuestiones de género, etnicidad (en especial, cuando los grupos étnicos se construyen de forma antagónica o con percepciones de superioridad/inferioridad en comparación con otros) o cultura, así como en torno a la distribución de los recursos (Adida, 2011; Jeong y Michael, 2008; Schirch, 2013). Abarcan dimensiones comportamentales y psicológicas (p.ej. la percepción del otro como enemigo) que inciden en su desarrollo (*cf.* Mitchell, 2014).

La acción noviolenta permite abordar los conflictos, inclusive los que ya se desarrollan de forma violenta, como ocurrió en Sudáfrica o Nepal (p.ej. Dudouet, 2015), al cambiar las causas profundas que los originan. Permite a grupos marginados o excluidos hacer escuchar su voz. Lo hace al nivelar la relación de poder entre quienes usan la acción noviolenta para buscar cambios y quienes se oponen a estos cambios a favor de los primeros. Esto se logra de diversas maneras. Una es la presión sobre quienes rechazan los cambios para que tomen medidas en este sentido o al menos se sienten a conversar. Otra es la construcción de alternativas al orden imperante (por ejemplo, cómo lo hizo el movimiento independentista en la India bajo el liderazgo de Gandhi al desarrollar alternativas que permitieran a la población no depender del Imperio británico). Cualquiera sea la manera, la lucha noviolenta no es pasiva. Requiere una estrategia colectiva bien pensada y ejecutada para alterar el statu quo.

De forma importante, la resistencia noviolenta no utiliza ni aboga por métodos violentos, pero intensifica el conflicto para llamar la atención sobre una situación percibida como injusta. Esto permite movilizar a la gente en torno a esta causa y, de esta manera, ejercer presión para lograr cambios. Las acciones de resistencia noviolenta se pueden vislumbrar desde pequeños gestos como rechazar un símbolo, entonar una canción, no consumir ciertos productos, hasta campañas noviolentas de gran envergadura orientadas a desequilibrar un régimen dictatorial, luchar contra la discriminación, la corrupción o la violencia armada, o para defender y proteger derechos y libertades y el medio ambiente.

Las campañas noviolentas son una serie de tácticas, estratégicas o eventos masivos observables, constantes y premeditados donde los participantes buscan objetivos

políticos (Chenoweth y Lewis, 2013, p. 2; Chenoweth y Stephan, 2011, p. 14). Las estrategias y tácticas que utilizan los movimientos no violentos dependen en parte de cómo se desarrollan los procesos y de los objetivos que buscan, que pueden complementar procesos como el establecimiento de diálogos.

Se pueden distinguir dos posturas respecto a la acción no violenta, que pueden ir juntas. La primera se refiere a una filosofía, modo de pensar y estilo de vida que se basan en principios éticos y morales por los cuales las personas optan por no emplear la violencia física. Por ejemplo, algunas tradiciones religiosas (hinduismo, budismo, cristianismo, judaísmo, entre otras) así como algunas culturas indígenas coinciden en su rechazo a la violencia física (Schock, 2013; López, 2023). La segunda es más pragmática y estratégica; es decir, una práctica política en donde quienes optan por la resistencia no violenta lo hacen porque consideran que su efectividad les puede ayudar a lograr sus propósitos. Algunos de los líderes más icónicos de la acción no violenta, como Mahatma Gandhi o Martin Luther King Jr. usaron la acción no violenta tanto por principios como de forma estratégica. En ambas posturas, existe la decisión consciente de no usar la violencia física contra el oponente.

¿Qué ganamos cuando usamos la acción no violenta?

La acción no violenta contribuye a la paz y a la democracia. Además, al abstenerse de usar la violencia física para alcanzar sus objetivos, permite que estos fines sean duraderos. Los medios que utilizamos determinan los fines que queremos alcanzar (Nagler, 2004); es decir, si un movimiento usa la violencia física y logra sus objetivos, posiblemente estos estarán marcados por dicha violencia. En particular, hay estudios que muestran que el uso de la violencia física para cambiar un régimen opresor hace más probable que el cambio de régimen no sea democrático y aumenta los riesgos de guerra civil. Recíprocamente, los cambios de regímenes logrados por la acción no violenta tienen más posibilidades de ser democráticos y menos posibilidad de desembocar en situaciones de conflicto armado (véase, p.ej. Chenoweth y Stephan, 2011; Pinckney, 2021; Bayer *et al.*, 2016; Pinckney, 2016).

La acción no violenta contribuye a la paz porque busca la justicia social a través de diversas estrategias y técnicas sin infligir violencia a otros y es más exitosa que las acciones violentas. María Stephan y Erica Chenoweth hallaron que las campañas no violentas tuvieron dos veces más éxito que las violentas (53 % vs. 26 %) entre 1900 y 2006 (Stephan y Chenoweth, 2011, p. 195). En ese sentido, la acción no violenta conlleva varias ventajas. Permite la reivindicación de los derechos de los sectores más vulnerables y el establecimiento de sociedades más justas, contribuyendo así a sociedades más pacíficas.

Además, la acción noviolenta puede abrir canales de diálogo entre las partes enfrentadas en un conflicto sociopolítico (Dudouet, 2012; Finnegan y Hackley, 2008; Svensson & Lundgren, 2018) y presionar para que los procesos de diálogo sean más inclusivos, ya sea al ejercer presión sobre las autoridades o en la opinión pública. Así, por ejemplo, ciertos movimientos sociales han logrado entablar diálogos con las autoridades o participar en negociaciones de paz (Dudouet y Pinckney, 2021; Nilsson y Svensson, 2023). Este espacio que ciertos grupos de la sociedad logran en procesos de diálogo, mediante la presión ejercida por la acción noviolenta, contribuye a la transformación pacífica de los conflictos y permite desarrollar diálogos más incluyentes. Según Wanis St-John y Rosen (2017) y Dudouet (2017), existe una relación muy estrecha entre diálogo y acción noviolenta, ya que la acción noviolenta abre espacios de diálogo y, recíprocamente, el diálogo es fundamental dentro de los movimientos noviolentos y para consagrar los resultados alcanzados por las campañas noviolentas.

Merriman (2014) sostiene que la acción noviolenta consistentemente ha sido una de las impulsoras más poderosas de cambios democráticos. En el siglo XX movimientos de diversos países del mundo desarrollaron campañas noviolentas que contribuyeron a cambios democráticos, como, por ejemplo, en Portugal (1974), en Filipinas (1986), en la República Democrática Alemana (1989), en Chile (1990), en Sudáfrica (1991) o en Serbia (2000) (Chenoweth, 2021; Chenoweth y Lewis, 2013; Mouly, 2022; Schock, 2013).

En la acción noviolenta es el pueblo, como actor directamente interesado, quien participa, propone y vigila el proceso desde sus propias prácticas (Nilsson y Svensson, 2023). A través de la acción noviolenta el pueblo se organiza y hace escuchar sus demandas, y así puede generar cambios en las estructuras de poder y propiciar procesos más democráticos.

Muchos movimientos noviolentos que buscaban cambios en el régimen o en políticas gubernamentales se presentaron en América Latina y el Caribe en 2019, incluyendo en Chile, Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Haití y Perú (Chenoweth, 2020; Merriman, 2020). Esta proliferación tiene relación directa con la tecnología, mayor conocimiento e información sobre la acción noviolenta y la percepción de muchas personas que es un método eficiente, legítimo y que trae beneficios para la transformación pacífica de los conflictos y la construcción de paz.

Más recientemente, se ha usado la acción noviolenta en el marco del proceso electoral de 2024 en Venezuela para promover la transparencia de los resultados (Mata, 2024). Asimismo, anteriormente, se dieron varias campañas noviolentas a favor de la democracia en Nicaragua, incluyendo “yo no boto mi voto” en 2016, “quédate en casa” en 2021 y boicots electorales para que la gente se abstuviera de votar como rechazo al fraude electoral. Según lo explica un activista nicaragüense:

Al desarrollar estas acciones se va debilitando el poder del régimen al demostrar su baja aceptación y el alto nivel de corrupción, y permitiendo a su vez, una mayor articulación de la ciudadanía e incrementando la conciencia respecto a la importancia del voto y de la participación consciente, responsable y activa en los procesos electorales. (Rivera, 2023)

Así, a través de la acción noviolenta es posible, entre otras cosas:

- Sensibilizar a la población sobre la causa del movimiento y posicionar dicha causa en la agenda pública.
- Hacer eco de las demandas del movimiento en un público más amplio y movilizar a más personas.
- Generar conciencia de las capacidades y competencias propias de la población.
- Empoderar a los integrantes del movimiento.
- Equilibrar la relación de poder entre el movimiento y quienes se oponen a su causa.
- Ejercer presión y/o persuadir a las autoridades de hacer concesiones.
- Apoyar en el establecimiento de garantías.
- Abrir espacios de diálogo que contribuyen al fortalecimiento democrático.
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos logrados.

De manera general, la acción noviolenta contribuye a una cultura democrática porque garantiza la participación ciudadana y permite dialogar y debatir en torno a ciertas problemáticas. Además, permite a los y las ciudadanos/as plantear cambios para construir una sociedad más equitativa y justa.

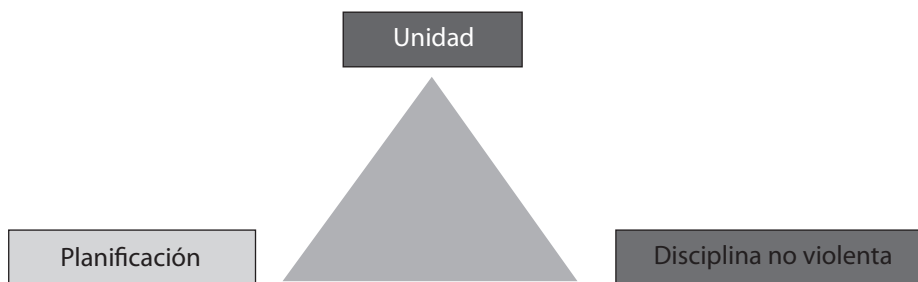
¿Qué factores contribuyen al éxito de la acción noviolenta?

Una campaña noviolenta tiene éxito cuando cumple sus objetivos. Este éxito depende de factores como las estructuras de la sociedad y las decisiones de los actores. Las condiciones estructurales políticas, económicas, políticas, étnicas, etc. influyen en el accionar de los movimientos noviolentos, pero son difíciles de controlar. Por ello, este análisis se enfoca en cómo las decisiones y características de los movimientos, así como de sus oponentes, inciden en los resultados de las campañas noviolentas (cf. Mouly, 2022; Schock, 2005; Stephan y Chenoweth, 2011).

El caso chileno de 2019 muestra la capacidad del pueblo de organizarse y emprender una campaña noviolenta a favor de una reforma educativa que permitiera reducir la exclusión. Esta campaña inició cuando estudiantes secundarios decidieron no pagar el costo del metro durante varios días y continuó con una marcha que convocó a varios sectores de la sociedad contra las medidas adoptadas por el Gobierno. Estas acciones significaron importantes gastos para el Gobierno, retroceso en las declaraciones de su presidente y en las medidas decretadas, así como algunas reformas. Un activista chileno explicó:

Frente a esta profunda crisis, y tras casi un mes de una intensa presencia del pueblo en las calles, la mayoría de los distintos sectores políticos con representación parlamentaria acordaron convocar a un plebiscito consultante respecto a un proceso constituyente para elaborar una nueva carta magna, que sería elaborada con participación ciudadana, fruto de un proceso impulsado por el pueblo y que reemplazaría a la constitución heredada de la dictadura. Por otro lado, este acuerdo también fue leído críticamente como una respuesta de la institucionalidad para aplacar la intensidad de las movilizaciones, sostener el orden político y con ello al Gobierno. (Vásquez, 2023)

Este caso y otros comparten factores comunes que contribuyen para que los movimientos noviolentos alcancen sus objetivos. Merriman (2010) afirma que esta efectividad puede atribuirse al triángulo estratégico unidad, planificación y disciplina noviolenta.



En línea a esta idea, Chenoweth y Stephan (2011), Mouly (2022) y otros señalan la participación masiva, la cohesión del movimiento y la disciplina noviolenta como aspectos clave, junto con otros como tener una buena estrategia de comunicación. A continuación, se revisan varios de estos elementos:

La participación masiva es importante porque las propuestas de cambio que tienen más adhesión en la sociedad tienen mayor peso. Gene Sharp (2005) planteó que el poder de un gobernante depende del consentimiento y la cooperación de la población, por lo que, si la población cuestiona el orden imperante, retira su consentimiento y obediencia al gobernante, éste difícilmente puede mantenerse. De la misma manera, una amplia participación conlleva mayor legitimidad tanto de la causa como de los métodos empleados. Finalmente, cuando se encuentra que un movimiento es numeroso e inclusivo se concibe un menor riesgo aún en el caso de grupos vulnerables.

La participación masiva se puede conseguir de distintas maneras: involucrando a más personas con pequeñas acciones, sensibilizando a más personas sobre una temática, aferrándose a los valores que se construyen a partir de la identidad grupal o la identificación de elementos simbólicos con capacidad inclusiva como el #YoTambién

o #MeToo, con la identificación de agravios comunes como visibilizar y frenar el acoso sexual e interés común por producir cambios, lo que redundará en una participación política más activa y democrática. En América Latina varios movimientos han alcanzado una participación masiva, por ejemplo, el movimiento contra la corrupción en 2015 en Guatemala. En el caso de Ecuador hubo participación masiva y diversa en el movimiento noviolento que precipitó la salida del presidente Abdalá Bucaram en 1997 (Garrido, 2022).

La *cohesión del movimiento noviolento* es otro factor fundamental. En varios movimientos se puede observar la participación de diferentes sectores que se juntan en torno a un objetivo común, por ejemplo, la lucha por las personas desaparecidas en México (Ameglio, 2016). Al contrario, los movimientos fragmentados tienden a tener dificultades para ejercer presión y a veces colapsan.

La *disciplina noviolenta* se refiere al rechazo de la violencia física y el empleo solo de métodos noviolentos. A menudo responde a una necesidad de coherencia entre los medios y fines. El mantener la disciplina noviolenta facilita la obtención de nuevos apoyos y adeptos, y permite acercamientos con otras partes para dar cabida a espacios de diálogo, negociaciones e incluso concesiones de parte de los oponentes, que difícilmente se asegurarían con la opción violenta. El movimiento de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina, instaurado en la década de los setenta con el objetivo de encontrar a las personas desaparecidas y sus familiares, es un ejemplo de movimiento que ha mantenido una disciplina noviolenta. A la inversa, cuando la disciplina noviolenta se afecta, como, por ejemplo, ocurrió en Venezuela durante las protestas estudiantiles de 2017 (cf. Puyosa, 2020), es frecuente que ciertas personas dejen de movilizarse por los riesgos, lo que reduce el número y diversidad de personas involucradas en el movimiento y con ello las posibilidades de éxito.

Los movimientos con una *estructura más horizontal/descentralizada* también tienen mayores opciones de éxito. Por un lado, a diferencia de los movimientos que tienen un solo líder, los movimientos con un liderazgo más horizontal hacen más difícil la identificación de los cabecillas y por tanto la represión contra estos. De manera general, los movimientos con una estructura más horizontal tienen mayor capacidad de resiliencia y son más difíciles de debilitar (Schock, 2013).

La *planificación estratégica* es otro factor esencial para el éxito de los movimientos noviolentos. Permite evaluar los riesgos y limitaciones de las acciones noviolentas, aumentar la capacidad de movilización, tener una clara perspectiva de los espacios físicos y virtuales donde se realizarán las acciones noviolentas, así como prever cambios de tácticas si se presentan desafíos. Para realizar una planificación adecuada, los movimientos deben recabar información de distintas fuentes, formales e informales, desde las bases hasta los líderes, y de los oponentes. Sobre esta base se puede diseñar

una sólida estrategia para desarrollar la campaña. A mayor planificación, mayor será la posibilidad de éxito. Esto implica que quienes se unen a un movimiento no violento deben ser parte de esta planificación y respetarla. Cuando cada participante conoce las acciones que debe realizar en el marco de una campaña no violenta, se reducen la imprevisibilidad y la posibilidad de desvíos en el accionar (Merriman, 2010).

La estrategia de una campaña no violenta se refiere a la planificación sistemática de acciones encaminadas a conseguir un objetivo, por ejemplo, transparencia en las elecciones, aborto seguro o acceso a un agua no contaminada. Diseñar una estrategia implica coordinar y asignar diferentes recursos en función del contexto para emprender una campaña no violenta.

Las tácticas son acciones puntuales que dependen de una estrategia general. Incluyen manifestaciones, boicots, huelgas, ocupaciones de tierras o edificios, entre muchas otras. Gene Sharp (2005) identificó 198 tácticas no violentas agrupadas en tres grandes categorías: 1) protesta y persuasión, 2) no cooperación, y 3) intervención no violenta. Más recientemente, Michael Beer (2021) amplió esta lista e identificó 346 tácticas que se pueden agrupar en tres grandes categorías: 1) las que dicen algo, 2) las que no hacen y 3) las que proponen o crean algo. En las primeras se encuentran tácticas de protesta o apelación que pueden ser coercitivas o persuasivas. Las segundas implican no cooperación y abstención. Las últimas pueden ser confrontativas o constructivas.

Gene Sharp (2005) 198 métodos	• Protesta y persuasión • Nocooperación social, económica y política • Intervención no violenta
Michael Beer (2021) 346 tácticas	• De decir: de protesta o apelación según sean coercivas o persuasivas • De no hacer: implican nocooperación y abstención • De hacer o crear algo: pueden ser confrontativas o constructivas

Existen tácticas que consisten en hacer algo para protestar contra una situación percibida como injusta (huelgas, cierre de carreteras, cantos, etc.) y otras que consisten en negarse a hacer algo con el mismo fin (no votar, no pagar impuestos, no reconocimiento de una norma, etc.). También se encuentran tácticas llamadas “de concentración” que implican la presencia de muchas personas en un mismo sitio al mismo tiempo, como las manifestaciones, y otras llamadas de “dispersión” que se desarrollan en múltiples

lugares a la vez (Zunes *et al.*, 2010). Estas últimas, en particular, suelen ser útiles para enfrentar la represión, ya que dificultan su uso contra los integrantes de un movimiento.

El rol de la *comunicación* es clave en las campañas noviolentas. Las principales dificultades radican en generar suficiente interés para cubrir la campaña noviolenta o que la información difundida sea constructiva. Tener una clara estrategia de comunicación para el registro, evidencia, remisión de mensajes, seguimiento, ampliación del público y de los apoyos, educación, reforzamiento de la imagen noviolenta, entre otros, es fundamental para el éxito de una campaña y ayuda a contrarrestar intentos de deslegitimación.

El acercamiento a los medios implica conocer sus intereses y tendencias, contar de antemano con la historia que desde un enfoque positivo se pretende mostrar y entregar la información que los medios requieren para cubrirla. Para esto es necesario tener un mensaje claro que explique los mecanismos y objetivos de la lucha, y mantener una comunicación constante con periodistas y comunicadores (Isser, 2014). Además, es clave contactar a medios alternativos y comunitarios los cuales pueden ser socios clave en el momento de mantener el discurso y luchar contra medios masivos que apoyan al oponente. También es necesario entender el papel que juegan las redes sociales. Su presencia ha sido decisiva en el cambio de prácticas comunicacionales al interior de los movimientos, en la visibilidad, empoderamiento o en la conexión con audiencias más amplias. Al mismo tiempo las redes sociales conllevan nuevos desafíos. Así como permiten potenciar las campañas noviolentas, también pueden ser aprovechadas por campañas en contra (Brown, 2022).

Las plataformas digitales y las redes sociales pueden contribuir a poner un tema en boca de toda la sociedad, lo que incentiva a que miles de ciudadanos se movilicen (Sarti, 2023). En Panamá, por ejemplo, la organización “Sal de las redes” promovió el activismo desde las redes sociales haciendo que las personas se movilizaran en masa contra la explotación minera (Berguido, 2024). Las redes sociales también pueden ayudar a eludir las restricciones en los medios de comunicación impuestas por gobiernos autoritarios. Así, en Venezuela, fue posible coordinar diversas acciones por redes sociales durante el proceso electoral de 2024 (Mata, 2024), incluyendo la publicación de muchas actas de escrutinio.

De manera general, las campañas noviolentas no se desarrollan solo en las calles sino también a nivel comunicacional. Por lo tanto, quienes se oponen a estas campañas emplean los medios de comunicación para desprestigiar a los movimientos noviolentos o censuran el acceso a noticias e información confiable, como ha ocurrido, por ejemplo, en Venezuela donde el régimen promulgó la ley de responsabilidad social para la televisión, radio y medios digitales para controlar la información difundida por los

medios de comunicación.² Frente a los intentos de desinformación, los movimientos cuentan con diversas herramientas para diseminar su causa y desvelar los actos represivos. Por ejemplo, en Guatemala los estudiantes utilizaron sus teléfonos celulares para grabar cualquier tipo de represión y difundir estos actos a través de las redes sociales durante la campaña noviolenta contra la corrupción en 2015, logrando así limitar el accionar represivo de las fuerzas de seguridad estatales.

También se deben tener en cuenta factores similares del lado de los oponentes del movimiento, ya que el resultado de la acción noviolenta no depende solamente de las características y decisiones del movimiento noviolento sino también de sus oponentes. Así, por ejemplo, los oponentes pueden desarrollar diversas tácticas para 1) incentivar el uso de la violencia en los movimientos (como discutiremos más adelante), 2) fragmentar los movimientos o 3) tratar de deslegitimar su discurso.

Principales riesgos de la acción noviolenta

Cuando las demandas de diferentes sectores de la población no son acogidas y/o no se materializan en un acuerdo, una política pública o cambios más profundos, las personas pueden optar por formas de movilización tanto violentas como noviolentas (Jeong, 2000; McAdam, 2013; Mouly, 2022; Sandole y Van der Merwe, 1993; Schock, 2005). Ambas desde su propia lógica buscan visibilizar y dar voz a los reclamos.

La opción violenta, además de tener mayores posibilidades de desencadenar en un conflicto armado, suscita mayor cantidad de inconvenientes a largo plazo. Al emplear la violencia, la imagen del movimiento queda comprometida. El movimiento corre el riesgo de ser tachado como violento y perder apoyos. La legitimidad del movimiento —que tanto cuesta ganar— se ve disminuida; los recursos a captar se tornan escasos o nulos, y las organizaciones aliadas al movimiento pueden distanciarse. Además, la participación de ciertos actores, como, por ejemplo, mujeres, niños, ancianos y discapacitados podría verse limitada por los riesgos que acarrea el uso de la violencia.

Por otro lado, las campañas violentas, cuando alcanzan sus metas, se demoran tres veces más tiempo que las campañas noviolentas (9 años vs. 3 años) (Merriman, 2014). Pese a estas y otras razones, el mito de que la violencia es efectiva y necesaria para lograr ciertos objetivos en los contextos más desafiantes continúa presente (Ackerman y DuVall, 2000), por lo que es necesario que la población tenga mayor acceso a información sobre el tema.

2 Para más información sobre la represión digital en Venezuela consultar: Puyosa *et al.* (2024).

Muchas veces distinguir una campaña violenta de una noviolenta y recíprocamente no resulta fácil porque se puede dar una combinación de acciones violentas y noviolentas, o puede existir una línea delgada entre acciones violentas y noviolentas. Un ejemplo es el sabotaje, que para Hallward y Norman (2015) se encuentra en los límites de lo que podría considerarse una acción noviolenta. Por su parte, Hasting (2021) considera que un ataque a la propiedad se puede justificar siempre y cuando no se destruya la propiedad de una persona particular. En caso de que una propiedad o artículo se destruya, y esto a la vez afecte o dañe a otras personas, la decisión de aplicar esta táctica deberá ser bajo el consentimiento de los organizadores principales de la campaña noviolenta.

Chenoweth y Stephan (2021) y Chase (2021) utilizan el término de “flancos violentos” para referirse a subgrupos de un movimiento noviolento que cometen actos violentos en el marco de campañas noviolentas. También se puede usar el término para referirse a grupos que actúan violentamente en paralelo al movimiento. En todo caso, este término se usa para referirse a grupos de personas que persiguen el mismo objetivo que la personas que forman parte del movimiento noviolento, pero que optan por acciones que implican el uso de la violencia física contra los oponentes. Puede haber diferentes tipos de flancos violentos: los que son armados y utilizan armas letales y los que Chenoweth (2023) denomina “violencia colectiva desarmada”. En este grupo se encuentran las acciones que son violentas porque atacan a las personas y a la propiedad, pero no con el uso de armas. Acciones como la destrucción de propiedades, luchas en las calles sin usar armas, sino piedras caben dentro de esta categoría (p. 58).

El surgimiento de flancos violentos a menudo ocurre en reacción a la represión que ejerce el oponente (Chenoweth, 2023; Pickney, 2016). Ante la violencia ejercida, ciertos integrantes de los movimientos noviolentos, en forma instintiva, pueden recurrir a la violencia para defenderse. El peligro de esta respuesta radica en que estos flancos violentos pueden desembocar en violencia armada. Los flancos violentos también pueden surgir luego de una reflexión deliberada que convence a los activistas que es estratégico optar por ella, puesto que la acción noviolenta no ha permitido alcanzar los objetivos deseados. Por ejemplo, cuando no todos los miembros de un movimiento noviolento están conformes con el acuerdo alcanzado con los oponentes (Chenoweth, 2023). Ryckman (2020) argumenta que también surgen o se incrementan los flancos violentos cuando algunos integrantes del movimiento no ven progresos en los objetivos planteados y tienen los recursos para ejercer actos violentos. En cuanto a Pearlsman (2011), indica que las protestas espontáneas son más propensas a experimentar flancos violentos. Esto se debe a la falta de estrategia que permita orientar a los participantes y coordinar sus acciones, así como la falta de conciencia respecto a la importancia de mantener una disciplina noviolenta.

Otro de los desafíos y riesgos que enfrentan las campañas no violentas es la presencia y participación de agentes provocadores o “infiltrados”. Chase (2021) define a los agentes provocadores como falsos activistas que trabajan encubiertos en nombre de los opositores del movimiento (p. 1). Por su parte, Moreta (2023) los describe como “una persona que induce a que otras personas sean violentas o cometan actos ilegales para incriminarlos o desacreditar su causa”. Hasting (2021) señala que muchas veces estas personas usan discursos radicales que aumentan el antagonismo y la confrontación entre las partes para fomentar la violencia.

El rol principal de los agentes provocadores es instigar a los participantes de un movimiento no violento a optar por la violencia con el fin de que el movimiento quede desacreditado ante la opinión pública. De esta manera, se crea una justificación para que las fuerzas del orden repriman al movimiento con la excusa de salvaguardar el bienestar de toda la comunidad. Los agentes provocadores y los flancos violentos rompen con la unidad y la disciplina no violenta en los movimientos no violentos. Aunque se podría argumentar que la combinación de acciones no violentas y violentas podría hacer que los oponentes tomen en serio las demandas de los movimientos no violentos por miedo a la violencia, en la práctica las acciones violentas suelen reducir la efectividad de las acciones no violentas por las razones expuestas anteriormente.

A continuación, se explican algunos de los efectos negativos de tolerar el uso de la violencia y no condenarlo:

- Se reduce la cantidad de participantes que podrían considerar las demandas del movimiento justas y necesarias, porque no están de acuerdo con el empleo de medios violentos para alcanzarlas. Los riesgos de resultar heridos o muertos debido a la participación en acciones violentas son mucho más altos. Esto, a su vez, reduce la diversidad de actores que puedan participar, como niños o ancianos, los cuales resultan más vulnerables ante este tipo de acciones. “Hacen que la mayoría de la gente tenga miedo y, por lo tanto, es menos probable que se movilicen públicamente para apoyar la causa” (Hasting, 2021, p. 1). Si, como mencionamos previamente, la participación masiva es una de las principales razones para que los movimientos sean exitosos, una menor participación afecta la posibilidad de éxito.
- Disminuyen las fuentes de apoyo. La mayoría de las organizaciones sociales, los organismos internacionales y otros no están dispuestas a apoyar a movimientos que usan la violencia.
- Las acciones violentas distorsionan la imagen de los movimientos no violentos. Dan la impresión de que todo el movimiento es violento y lo desacreditan sin importar que la mayoría de las personas no empleen la violencia (Moreta,

2023). Así, todos los integrantes del movimiento pasan a ser categorizados como terroristas, criminales o perturbadores que solo buscan el caos, y se justifica la represión en su contra. Esto pone en peligro a las personas que participan en acciones no violentas además de disuadir la adhesión de nuevas personas a la causa del movimiento.

- Por todo lo dicho anteriormente, realizar acciones violentas contra el oponente brinda una ventaja estratégica a los oponentes del movimiento y expone el movimiento a una mayor represión. En la gran mayoría de los casos, los movimientos tienen una capacidad muy inferior a sus contrapartes en cuanto a disponibilidad de armamento y capacitación en el uso de armas, por lo que muy difícilmente pueden alcanzar sus objetivos y, además, están sujetos a una mayor represión violenta. Pinckney así halló que un régimen tenía 70 % de probabilidad de reprimir un movimiento que incurre en acciones violentas o mixtas, en comparación con un 12 % de probabilidad si el movimiento mantiene una disciplina no violenta (2016, p. 37).
- Es más difícil pactar acuerdos con movimientos que usan la violencia que con movimientos que solo emplean acciones no violentas. Asimismo, de acuerdo con un análisis realizado por Pinckney en 2016, los movimientos no violentos tienen cinco veces más posibilidades de obtener concesiones del Estado que los movimientos que usan la violencia (p. 38).
- Aumenta la posibilidad de que el conflicto sociopolítico desemboque en un conflicto armado (Chenoweth, 2023).

Los movimientos no violentos pueden implementar diversas medidas para mantener una disciplina no violenta y evitar que las acciones de los flancos violentos y agentes provocadores afecten al movimiento no violento (*cf.* Merriman, 2010), incluyendo:

- Encargar a personas específicas de mantener la disciplina no violenta³ y establecer mecanismos que permitan reconocer a los agentes provocadores y separarlos inmediatamente del movimiento.
- Fortalecer las capacidades de sus integrantes para tener conciencia de los peligros del uso de la violencia y para enfrentar la represión sin usar la violencia. Lakey señala las principales ventajas que tiene un activista capacitado, como el incremento de sus habilidades y creatividad en la acción no violenta, en especial frente a situaciones de amenaza o violencia. Los programas de fortalecimiento

3 López Montenegro (2023) llama “alguaciles” a las personas que se encargan de vigilar, reconocer y aislar a los provocadores de la violencia. Además, pueden contribuir a reducir la escalada de violencia durante las manifestaciones. Un ejemplo son las guardias indígenas en ciertos movimientos.

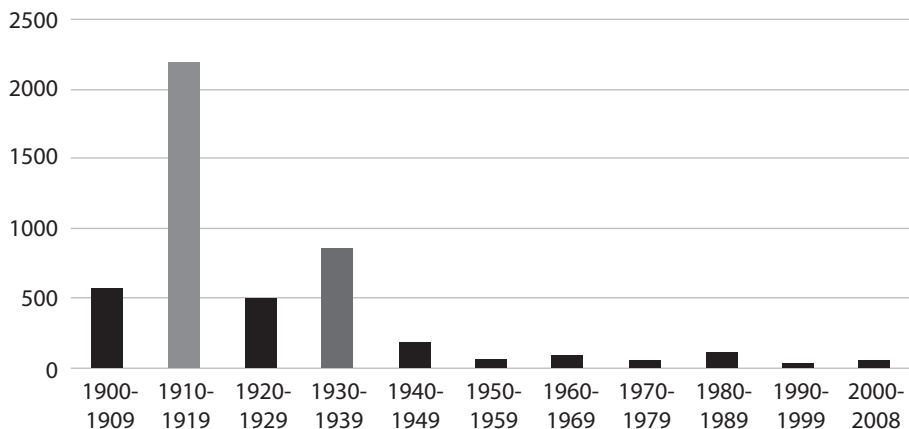
de capacidades permiten a los participantes estar mejor preparados psicológicamente para la lucha (Lakey, 2013).

- Establecer un código de conducta para los integrantes del movimiento que enfatice la importancia de mantener la disciplina noviolenta y realizar capacitaciones al respecto, incluyendo simulacros de posibles situaciones en las que los activistas tienen que actuar frente a flancos violentos o agentes provocadores. Este código de conducta debe estar adaptado al contexto, necesidades y creencias del movimiento.
- Realizar evaluaciones de todas las acciones realizadas para identificar los principales problemas o debilidades que podrían ser aprovechadas por agentes infiltrados o flancos violentos para que se rompa la disciplina noviolenta.
- Desarrollar una estrategia de comunicación efectiva con los periodistas para resaltar el carácter noviolento de la campaña y deslindarse de las acciones violentas.
- Crear una cultura de seguridad como lo indican Popovic, Milivojevi y Djinovic (2006), lo que es parte de la planificación y que busca minimizar los efectos de las actividades de la contra-inteligencia. Para eso, se debe asumir que el movimiento está infiltrado, lo que en la realidad casi siempre ocurre. Además, es necesario asegurar el espacio donde se realizarán las acciones noviolentas, actuar según el plan, compartir información en el momento correcto y las personas que necesitan saber, entre otras. De ser posible, es conveniente establecer un diálogo con la Policía para resaltar el carácter noviolento de la protesta, recordándoles que las acciones noviolentas están cobijadas bajo los derechos de libertad de expresión y asociación, reconocidos por el derecho internacional. En caso de que la legislación nacional tenga alguna ley o reglamento al respecto, también se puede mencionar.

Por su parte, Chenoweth (2023) explica que los movimientos noviolentos también deben trabajar en mantener su cohesión y mejorar su capacidad organizativa para evitar que ciertos individuos o grupos incurran en acciones violentas, afectando su imagen y el desarrollo de su estrategia.

Resistencia noviolenta en el Ecuador

Cuando revisamos la historia del Ecuador resaltan los ejemplos de diálogos entre diversos sectores de la sociedad que evitaron estallidos sociales o guerras civiles y dieron paso a lo que Ospina (2016) llama un Estado transformista. La siguiente tabla permite observar que los distintos conflictos sociopolíticos ocurridos entre 1900 y 2008, en su gran mayoría, no provocaron un número importante de muertes y permitieron alcanzar cambios a nivel político, social, económico y cultural.

Gráfico 1*Muertos por causas sociopolíticas de 1900 al 2008*

Nota. Ospina Peralta, 2016.

Entre el 13 de junio y el 30 de junio de 2022 ocurrió una movilización nacional, popular y plurinacional que tuvo como bandera de lucha las diez demandas económicas, sociales, laborales y políticas acordadas por las siguientes organizaciones: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE) y Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN). A esta gran movilización le antecedieron al menos diez similares a nivel nacional desde los años noventa, muchas de las cuales tuvieron lugar a nivel local.

Antes, en 1990 se dio el levantamiento nacional de los pueblos indígenas “Inti Raymi”. En 1992, los pueblos y nacionalidades indígenas de la Amazonía se movilizaron por sus territorios. En 1994, se dio la marcha y levantamiento por la tierra y los territorios. En 1997, hubo una insurrección popular (no armada) contra el gobierno de Abdalá Bucaram. En el 2000, un movimiento no violento defenestró al gobierno de Jamil Mahuad. En 2005, otro movimiento provocó la salida anticipada del presidente Lucio Gutiérrez. En 2006, la movilización en contra de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En 2010, se dieron movilizaciones por el derecho al agua. En 2012, se realizó la movilización “Por la vida, el agua y la dignidad de los pueblos”. En 2019, hubo el llamado “paro nacional” en contra de la eliminación del subsidio a los combustibles (Ramírez, 2020; Parodi y Sticotti, 2020).

En todas estas movilizaciones se encontró presente la acción no violenta estratégica. Los procesos de formulación y reclamo de demandas sociales, así como los ciclos de protestas han sido continuos y están fuertemente entrelazados. Es imperante analizar y resaltar los logros alcanzados por los movimientos no violentos del Ecuador, especialmente desde el regreso al proceso democrático en este país a finales de los años 70, ya que son fuentes de importantes aprendizajes.

Muchos de los objetivos planteados en las movilizaciones de los 90 se alcanzaron en la Constitución de 1998 o en la Constitución del 2008. Las asambleas constituyentes que se conformaron para la redacción de estas constituciones fueron productos de las acciones no violentas realizadas en 1997 y 2005. Cambios como el reconocimiento de un Estado plurinacional e intercultural, la otorgación de derechos a los niños/as, mujeres y personas con discapacidad, el establecimiento de derechos para grupos indígenas y afroecuatorianos, el reconocimiento del idioma shuar y kichwa como idiomas oficiales en relación de interculturalidad, la ampliación de garantías con el habeas data, la creación y establecimiento de funciones de la defensoría del Pueblo, el derecho a la resistencia, la ampliación de los derechos de educación bilingüe y la integración del *sumak kawsay* son algunos de los cambios trascendentales logrados gracias a la acción no violenta y que pocos países donde existen pueblos indígenas han conseguido a través de la acción no violenta (Garrido, 2022).

Lamentablemente, las reformas constitucionales alcanzadas no se tradujeron necesariamente en la implementación de las mismas, por lo que esos derechos adquiridos en el papel no se han visto reflejados en mejoras en la vida de muchos ecuatorianos. Además, el mismo derecho a la resistencia es muchas veces negado y limitado en su ejecución. El racismo, la discriminación de cualquier naturaleza y la inequidad siguen prevaleciendo como formas de violencia estructural y cultural en el Ecuador. Año tras año los movimientos y las organizaciones sociales siguen pensando en nuevas formas de resistencia para lograr que sus demandas y necesidades sean escuchadas y atendidas por los gobiernos de turno. Un líder indígena así señaló:

Si es que tuviéramos gobiernos que entendieran desde el diálogo, entendieran desde las propuestas, no tendríamos que recurrir a los cálculos de pérdidas luego del paro [...] Debemos entender que los sectores más empobrecidos somos los más afectados en cualquiera de los escenarios y si no hay respuesta por parte de los gobiernos y del Estado, lógicamente estamos obligados a salir a reclamar sobre estos hechos... Si no hay resoluciones, efectivamente, los próximos paros, las próximas movilizaciones, por una condición de pobreza, por una condición de injusticia, seguramente seguiremos luchando. (Leonidas Iza, 2022)

De igual manera, se puede observar un cambio en las Fuerzas Armadas y la Policía, que son las instituciones encargadas de ejercer la violencia para mantener el orden público. En el pasado, la no-obligatoriedad del servicio militar y los planes de desarrollo adoptados por los militares permitieron reducir la violencia en el país. La capacitación obligatoria que reciben militares y policías sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario es un paso esencial para reducir el uso de la violencia para abordar los conflictos sociopolíticos. Sin embargo, es necesario profundizar estos avances y todos los sectores de la sociedad, especialmente los que trabajan en el sector público, necesitan manejar herramientas que les permitan transformar los conflictos de forma pacífica para lograr cambios positivos en la sociedad.

No se puede negar que dentro de las grandes movilizaciones antes mencionadas surgieron episodios violentos. En muchos casos, las distintas partes involucradas incurrieron en actos violentos. No obstante, se puede argumentar que muchas movilizaciones sociales en el Ecuador desde la década de los 90 han sido pacíficas y son la prueba de que los movimientos sociales confían en que la acción noviolenta es una forma efectiva de lucha, aun cuando parecería que las respuestas tardan en llegar. Dicho esto, observamos una clara diferencia entre la violencia presente en las movilizaciones de 2019 y 2022 y la que se dio en las movilizaciones de la década de los 90 y de inicios del nuevo siglo. Las movilizaciones más recientes de 2019 y 2022 se caracterizaron por una mayor presencia de flancos violentos, agentes infiltrados, violencia digital y represión estatal contra los manifestantes, lo que amerita una reflexión. Los medios masivos difundieron videos e imágenes de personas lanzando bombas molotov y lanzacohetes armados manualmente (entre otros), y los daños ocasionados fueron mucho mayores que en manifestaciones previas (Garrido y Mouly, 2020).

El incremento del uso de la fuerza por parte de los policías, en especial, y de militares, en menor grado, tiene varias causas. La primera son los cambios realizados a la Constitución en el 2008 y al reglamento militar, como la eliminación del fuero de corte,⁴ en la primera, y la imposición de penas en caso de insubordinación, en la segunda. La Policía fue la principal entidad involucrada en la represión a raíz del cambio constitucional de 2008 sobre la jerarquía entre Fuerzas Armadas y Policía. Finalmente, la mayor distancia social entre los manifestantes de las protestas del 2019 y 2020 y la Policía permite entender que la represión fue más fuerte que en movilizaciones como las de 1997, 2000 y 2005, donde la distancia social fue menor.⁵ La declaración de conflicto

4 De acuerdo con Romo (2019), la presencia del fuero de corte evitó que policías y militares fueran juzgados por violaciones a los derechos humanos entre 1985 y 2008.

5 Para mayor detalle sobre por qué ha cambiado la forma de represión de parte de la Policía y las Fuerzas Armadas, ver Garrido (2022).

armado interno en enero de 2024 contribuye a la creación de la imagen del enemigo interno. Esta imagen es problemática, puesto que provoca una mayor polarización en la sociedad ecuatoriana, exacerba los antagonismos entre diversos grupos sociales, y se puede usar para justificar la represión contra grupos opuestos.

Gráfico 2

Ciclo de los conflictos sociopolíticos en Ecuador



Nota. Peñafiel, Pryanka, Ciclo de resistencia en Ecuador, 2024.

¿Por qué no hubo tanta violencia en las décadas anteriores? En primer lugar, los movimientos de 1990, 1997, 2000 y 2005 mantuvieron la disciplina no violenta. En estos casos se formaron coaliciones entre distintos sectores de la sociedad, incluyendo algunos que normalmente no participan en estas acciones, como el sector privado (Cámaras de Comercio y Producción de Quito y Guayaquil). Además, buena parte de la población de la clase media y alta apoyaron y se solidarizaron con muchas de las demandas de estos movimientos. Esto hizo que estos movimientos lograran un apoyo masivo. Además, hubo claros esfuerzos por evitar y combatir cualquier foco de violencia (Garrido, 2022). En segundo lugar, las fuerzas de seguridad estatales no reprimieron tanto a estos movimientos por las razones expuestas anteriormente.

Las movilizaciones nacionales, populares y plurinacionales en el Ecuador desde los años 90 reflejan la existencia de múltiples conflictos sociopolíticos interrelacionados que pasan por distintas fases de modo cíclico, como se puede observar en la ilustra-

ción 1. Las demandas sociales, políticas, económicas e identitarias de los movimientos sociales, como el movimiento indígena, muchas veces se enmarcan en luchas históricas que permiten conquistar derechos individuales y colectivos a través de la acción noviolenta. Ante la inacción o incapacidad del Estado para abordar estas demandas y la ausencia de canales permanentes de diálogo, distintos sectores de la población se han movilizado para lograr cambios y han usado la acción noviolenta. Lo han hecho, por ejemplo, a través de paros, la creación de instancias paralelas, las manifestaciones, las zapateadas, el uso de música y arte para resistir, y muchas otras tácticas.

En las últimas décadas el Ecuador ha alcanzado importantes cambios sociales a través de la acción noviolenta, lo que ha permitido que más ecuatorianos puedan acceder a distintos tipos de derechos humanos, como es el reconocimiento de la diversidad de culturas étnicas e idiomas, la posibilidad de representación en distintos órganos gubernamentales y la libertad de expresión. Todos estos derechos son fundamentales en una democracia. Sin embargo, muchos derechos todavía no se han alcanzado o no son respetados a pesar de constar en la Constitución. En este sentido, la lucha noviolenta sigue siendo un mecanismo vigente para lograr cambios, conquistar derechos o presionar para su cumplimiento. Por ello, es fundamental que todos los estamentos de la sociedad aprendan más acerca de la acción noviolenta, su funcionamiento, su efectividad y potenciales desafíos, y entiendan los múltiples riesgos del uso de la violencia. Esperamos que este *policy brief* sea un aporte en este sentido.

Conclusiones

Los episodios violentos de 2019 y 2022 ocurridos en el marco de luchas noviolentas en el Ecuador revelan la importancia de reflexionar sobre la forma en que debemos abordar los conflictos para construir sociedades más justas y pacíficas. En primer lugar, debemos entender que los conflictos no son intrínsecamente negativos. La violencia sí lo es. Es necesario mirar el conflicto como una forma de lograr los cambios sociales deseados y construir sociedades más democráticas, justas y pacíficas.

Ante el cierre de canales institucionales y permanentes de diálogo o su ineficiencia, la acción noviolenta se ha convertido en una forma de lucha privilegiada para que los y las ciudadanos/as logren que sus demandas sean escuchadas y atendidas. La acción noviolenta no es contraria al diálogo. Al contrario, existe una sinergia entre ambos. A través de la acción noviolenta se puede presionar para abrir espacios de diálogo. Igualmente, la acción noviolenta no solo es un recurso para conquistar derechos, sino también para exigir el cumplimiento de acuerdos, políticas y normas. Es decir, la acción noviolenta permite ejercer presión para el cumplimiento de los resultados alcanzados

previamente por los movimientos sociales ya sea por métodos convencionales, como el diálogo o los procesos judiciales, o no convencionales, como la propia lucha no violenta.

La combinación de métodos convencionales y tácticas de acción no violenta ofrece mayores posibilidades para transformar los conflictos de forma pacífica, democrática e intercultural. Contribuye a nivelar las relaciones de poder desiguales, haciendo más fácil para los grupos agraviados alcanzar sus objetivos. Los métodos convencionales también aportan a las luchas no violentas porque permiten consagrar sus resultados en acuerdos alcanzados mediante el diálogo o sentencias obtenidas por vía judicial, entre otras.

¿Qué se espera entonces del Estado? ¿Qué implicaciones tiene para la elaboración de políticas públicas? En primer lugar, los funcionarios públicos necesitan conocer más acerca de la acción no violenta. En especial, deben comprender por qué distintos sectores de la sociedad la usan para hacerse escuchar y estar dispuestos a abrir espacios de consulta y diálogo con estos sectores para buscar soluciones en común. En segundo lugar, deben evitar la estigmatización de los activistas no violentos y velar por que tanto los medios públicos como privados promuevan la transformación pacífica de los conflictos sociopolíticos en lugar de exacerbarlos. La comunicación no violenta como política de Estado contribuiría a combatir problemas fundamentales de la sociedad ecuatoriana como el racismo, la discriminación y la violencia contra la mujer. En tercer lugar, es necesaria una política educativa que busque concientizar a la sociedad sobre los beneficios de la acción no violenta y los efectos negativos de la violencia, y brinde herramientas para transformar los conflictos de forma pacífica. Estas recomendaciones permitirían construir lo que López Martínez (2005) llama una “no violencia institucional”.

A modo de conclusión, como señala el académico Mario López Martínez (2023):

Es la tolerancia a la resistencia no violenta que tenga un Estado moderno que nos permite realizar un examen sobre el estado de las libertades y los derechos en esa sociedad. Una mayor permisividad y tolerancia frente a la resistencia pacífica presupone una mayor salud y apertura democrática. Por el contrario, la persecución de la disidencia no violenta implicará (como implicó en el pasado) una fuerte limitación en el uso e interpretación de las libertades. (p. 423)

Referencias bibliográficas

- Ackerman, P. y DuVall, J. (2000). *A force more powerful. A century of nonviolent conflict. A force more powerful. A century of nonviolent conflict*. St. Martin's Press.
- Ackerman, P. y Kruegler, C. (1994). *Strategic nonviolent conflict: The dynamics of people power in the twentieth century*. Praeger.

- Adida, C. L. (2011). Too close for comfort? immigrant exclusion in Africa. *Comparative Political Studies*, 44(10), 1370-1396. <https://doi.org/10.1177/0010414011407467>
- Ameglio, P. (2016). Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad: construir paz en la guerra de México. *Polis Revista Latinoamericana*, 43, 09 junio. <https://bit.ly/3zGAYB3>
- Bayer, M. Bethke, F. y Lambach, D. (2016). The democratic dividend of nonviolent resistance. *Journal of Peace Research*, 53(6), 758-771.
- Beer, M. (2021). *Tácticas de resistencia civil en el siglo XXI*. ICNC Press.
- Berguido, G. (2024). Panamá, una protesta noviolenta por la naturaleza. Podcast: Relatos de la Resistencia Noviolenta. <https://spoti.fi/3U36dNr>
- Brown, D. (2022). media models for nonviolence: Instagram representations of the #Womensmarch mass mobilization news and audience engagement. *International Journal of Communication*, 12, 1669-1687.
- Bloch, N. y Schirch, L. (2018). *Synergizing nonviolent action and peacebuilding: An action guide*. United States Institute of Peace Press.
- Cederman, L., Gleditsch, K. y Buhaug, H. (2013). *Inequalities, grievances and Civil War*. Cambridge University Press.
- Chase, S. (2021). *How agent provocateurs harm our movements*. ICNC.
- Chenoweth, E. (2020). The future of nonviolent resistance. *Journal of Democracy*, 31(3), 69-84.
- Chenoweth, E. (2021). *Civil resistance: what everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Chenoweth, E. (2023). The role of violence in nonviolent resistance. *Annual Review of Political Sciences*, 26, 55-77.
- Chenoweth, E. y Stephan, M. (2021). *The role of external support in nonviolent campaigns: poisoned chalice or holy grail?* ICNC Monograph Series.
- Chenoweth, E. y Stephan, M. (2011). *Why civil resistance works: the strategic logic of nonviolent conflict*. Columbia University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7312/chen15682>
- Chenoweth, E. y Lewis, O. (2013). Unpacking non- violent campaigns: Introducing the NAVCO 2.0 dataset. *Journal of Peace Research*, 50(3), 415-423.
- Coleman, P. T., Deutsch, M. y Marcus, E. C. (eds.) (2014). *The handbook of conflict resolution: Theory and practice*. Jossey-Bass/Wiley.
- Dudouet, V. (2017). *Powering to peace: integrated civil resistance and peacebuilding strategies* (1; Special Report Series). ICNC. <https://bit.ly/4gZItUa>
- Dudouet, V. (2013). Dynamics and factors of transition from armed struggle to non-violent resistance». *Journal of Peace Research*, 50(3), 401-13. <https://doi.org/10.1177/0022343312469978>
- Dudouet, V. (ed.). (2015). *Civil resistance and conflict transformation. Transitions from armed to nonviolent struggle*. Routledge.
- Dudouet, V. (2012). Resistencia noviolenta en las asimetrías de poder. En B. Austin, M. Fischer y H. Giessmann (eds.), *Handbook for Conflict Transformation*, 1-32. Berghof Foundation.
- Dudouet, V. y Pinckney, J. (2021). *Nonviolent action and transition to democracies*. USIP.
- Finnegan, A. y Hackley, S. (2008). Negotiation and nonviolent action: interacting in the world of conflict. *Negotiation Journal*, 24(1), 7-24.
- Gallo-Cruz, S. (2022). Violent and nonviolent conflict. En *Encyclopedia of Violence, Peace, & Conflict*. Elsevier, 544-553. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-820195-4.00182-5>

- Galtung, J. (2008). Conflict Theory. En L. R. Kurtz (ed.), *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict* (2). Elsevier Science & Technology.
- Galtung, J. (2010). Direct, structural, and cultural violence. En *The Oxford International Encyclopedia of Peace*, Oxford University Press, (4), 312-316.
- Garrido, M. B. (2022). *Rupturas Presidenciales: las acciones de la fuerza pública ante movimientos no violentos del Ecuador en 1997, 2000 y 2005*. Universo de letras.
- Garrido, M. B. y Mouly, C. (2020). ¿Qué podemos aprender de las protestas en el Ecuador? *Minds of the Movement*, ICNC, 21 de enero. <https://bit.ly/3Yg6mQa>
- Garrido, M. B., Mouly, C. y Idler, A. (2016). Jiu-jitsu en contexto de conflicto armado: el poder de la resistencia no violenta. *Ciudad Paz Y Ando*, 9(2), 155-167.
- Gurr, T. R. (1970). *Why men rebel*. Princeton University Press.
- Hallward Carter, M. y Norman, M.J. (2015). *Understanding Nonviolence*. Polity Press.
- Hasting, T. (2021). Daños a la propiedad privada, violencia, acción no violenta y estrategia. *Minds of the Movement*, ICNC, marzo 7. <https://bit.ly/4dBfIdH>
- Helvey, R. (2004). *On strategic nonviolent conflict: Thinking about the fundamentals*. The Albert Einstein Institution.
- Isser, D. (2014, septiembre). *Pressing your case: nonviolent movements and the media*. ICNC. <https://bit.ly/4dBg2ZX>
- Iza, L. (2022). Leonidas Iza: “Muchas veces ha habido excesos en el proceso de movilización” / Entrevistado por María Sol Borja. GK. <https://bit.ly/4dEejTy>
- Jeong, H.-W. (2000). *Peace and conflict studies: an introduction*. Ashgate Publishing.
- Jeong, H. y Michael, E. (2008). Theories of conflict. En L. R. Kurtz (ed.), *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict* (2). Elsevier Science & Technology.
- John, A. W.-St. y Rosen, N. (2017). *Negotiating civil resistance*. USIP, <https://bit.ly/3zUrTEH>
- Kriesberg, L. y Dayton, B. (2012). *Constructive conflicts: from escalation to resolution* (Fourth Edition). Rowman & Littlefield.
- Lakey, G. (2013). 8 skills of a well-trained activist. *Waging Nonviolence*, June 11. <https://bit.ly/4dFyG35>
- López Martínez, M. (2004). *Enciclopedia de paz y conflictos*. Universidad de Granada.
- López Martínez, M. (2005). Hacia la institucionalización de la no violencia. En Freddy Cante y Luisa Ortiz (comp.), *Acción política no-violenta en Colombia, una opción para Colombia*, Bogotá (pp. 211-236). Centro Editorial Universidad del Rosario.
- López Martínez, M. (2023) Minorías y no violencia. Rompiendo los conflictos asimétricos *Revista Cultura de Paz*, (7), 418-441.
- López Montenegro, O. (2023). *100 consejos prácticos: lucha estratégica no violenta*. Centro Latinoamericano para la No violencia.
- Mata Carvenalli, M. G. (2024). Cuando votar se convierte en un actor de Resistencia. *Blog En Movimiento*, 24 de julio. <https://bit.ly/3YgPOYg>
- McAdam, D. (2013). Cognitive liberation. En D. Snow, D. Della Porta, B. Klandermans, y D. MacAdam (eds.), *The Wiley- Blackwell encyclopedia of social and political movements*. John Wiley & Sons.
- Merriman, H. (2010). *La trífida de la Resistencia civil: unidad, planificación y disciplina*. ICNC.
- Merriman, H. (2014). *Understanding Nonviolent Power*. International Center on Nonviolent Conflict. <https://bit.ly/3ZXttjD>

- Merriman, H. (2020). Lecciones de los levantamientos alrededor del mundo: El momento presente y el futuro posible. *Minds of the movement*. Marzo 31. <https://bit.ly/3ZW0TPV>
- Miller, C. y King, M. (2005). *A glossary of terms and concepts in peace and conflict Studies* (2º). University of Peace.
- Mitchell, C. (2014). *The nature of intractable conflict. Resolution in the twenty-first century*. Palgrave Macmillan.
- Moreta, A. (2023). *El agente provocador en el paro de octubre del 2019, en Ecuador*. 20 de septiembre. <https://bit.ly/4eYZyMx>
- Mouly, C. 2022. *Estudios de paz y conflictos. Teoría y práctica*. Peter Lang.
- Mouly, C., Garrido, M. B. y Idler, A. (2019). ¿Cómo toma forma la paz localmente? La experiencia de resistencia civil en Samaniego, Colombia. En E. Hernández Delgado y C. Mouly (eds.), *Resistencias no violentas en América Latina. Experiencias en Brasil, Colombia y México* (pp.153-194) Flacso-Ecuador y Ediciones Unisalle.
- Nagler, M. (2004). *The search for a nonviolent future: a promise of peace for ourselves*. New World Library.
- Nilsson, D. y Svensson, I. (2023). Pushing the doors open: Nonviolent action and inclusion in peace negotiations. *Journal of Peace Research*, 1-15.
- Ospina Peralta, P. (2016). *La aleación inestable. Origen y consolidación de un Estado transformista: Ecuador, 1920-1960*. (Tesis Doctoral). Universidad de Ámsterdam
- Parodi, C. y Sticotti, N. (2020). *Ecuador. La insurrección de octubre*. CLACSO.
- Pearlman, W. (2011). *Violence, nonviolence and the Palestinian National Movement*. Cambridge University Press.
- Pinckney, J. (2016). *Making or breaking nonviolent discipline in civil resistance Movements*. ICNC.
- Pinckney, J. (2021). *How to win well. Civil resistance breakthroughs and the path to democracy*. ICNC Special Report Series.
- Popovic, S., Milivojevic, A. y Djinnovic, S. (2006). *Lucha No Violenta: Los 50 puntos cruciales: un enfoque estratégico con tácticas cotidianas*. CANVAS.
- Pruitt, D. G. y Kim, S. H. (2004). *Social conflict: escalation, stalemate, and settlement* (Third edition). McGraw-Hill.
- Puyosa, I. (2020). La lucha venezolana por la democratización: El ciclo de resistencia civil de 2017. En C. Mouly y E. Hernández Delgado (eds.), *Resistencia civil y conflicto violento en Latinoamérica: movilización por derechos* (105-135). Tirant lo blanch.
- Puyosa, I., Azpúrua, A. y Suárez Pérez, D. (2024). *Venezuela: A playbook for digital repression*. Atlantic Council. <https://bit.ly/4eABW0T>
- Ramírez, F. (ed.) (2020). *Octubre y el derecho a la resistencia*. CLACSO.
- Rivera Cruz, E. (2023). Los boicots electorales contra Ortega. *Blog En Movimiento*, 11 de enero. <https://bit.ly/3TZegLj>
- Romo Pérez, A. (2019). *Gender biased police misbehaviour. An analysis of deviant police practices and female offenders' experiences in Ecuador (1979-2010)* (Tesis doctoral). Freien Universität Berlin.
- Ryckman, KC. (2020). A turn to violence: the escalation of nonviolent movements, *Journal of Conflict Resolution*, 64(2-3), 318-343.
- Sandole, D. y Van der Merwe, H. (eds.) (1993). *Conflict resolution theory and practice: integration and application*. St. Martin's Press.

- Sarti, C. (2023). *Guatemala: lucha noviolenta anticorrupción*. Podcast: Relatos de la Resistencia Noviolenta. <https://spoti.fi/3YeMf4N>
- Schirch, L. (2013). *Conflict assessment and peacebuilding planning: a strategic participatory systems-based*. Lynne Rienner Publishers.
- Schock, K. (2003). Nonviolent action and its misconceptions: insights for social scientists. *Political Science & Politics*, 705-712.
- Schock, K. (2005). *Unarmed insurrections: people power movements in nondemocracies*. University of Minnesota Press.
- Schock, K. (2013). The practice and study of civil resistance. *Journal of Peace Research*, 50(3), 277-290.
- Schock, K. y Chares, D. (2018). Nonviolent and violent trajectories in social movements. En David Snow, Sarah Soule, Hanspeter Kriesi, y Holly McCammon (eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*.
- Sharp, G. (2000). *The role of power in nonviolent struggle* (3º). The Albert Einstein Institution.
- Sharp, G. (2005). Desarrollo de una alternativa realista contra la guerra y otras expresiones de violencia. En F. Cante y L. Ortiz (eds.), *Acción política no violenta. Una opción para Colombia* (pp.183-210). Universidad del Rosario.
- Sharp, G. (2013). *How nonviolent struggle works*. The Albert Einstein Institution.
- Stephan, M. y Chenoweth, E. (2011). Por qué la resistencia civil funciona: la lógica estratégica del conflicto no violento. En F. Cante y R. Brett (eds.), *La voluntad indómita: fundamentos teóricos de la acción colectiva* (pp. 195-240). Universidad del Rosario.
- Stephan, M. y Chenoweth, E. (2008). Por qué la resistencia civil funciona: la lógica estratégica del conflicto no violento. *International Security*, 33(1), 7- 44.
- Svensson, I. y Lundgren, M. (2018). From revolution to resolution: exploring third-party mediation in nonviolent uprisings. *Peace & Change*, 43(3), 271-291.
- Vásquez Bustamante, J. P. (2023). Evadir, no pagar, otra forma de luchar. *Blog En Movimiento*, 2 de febrero. <https://bit.ly/3U29Sv4>
- Zunes, S., Merriman, H. y Stephan, M. (2010). Nonviolent struggle. En R. Denmark y R. Marlin-Bennett (eds.), *The International Studies Encyclopedia*, 1-22. Wiley-Blackwell.

Ecuador en conflicto: metodología para la sistematización de las acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena ecuatoriano

Janaina Marx Pinheiro*

Universidad Central del Ecuador

jmarx@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-9322-7262>

Hernán Roberto Espinoza Riera**

Universidad Central del Ecuador

hrespinoza@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-6663-4300>

Joselyn Fernanda Morales Pilataxi***

Universidad Central del Ecuador

jfmorales@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0009-6548-7677>

Melany Ibeth Saldaña Morales****

Universidad Central del Ecuador

misaldana@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-3326-0172>

-
- * Doctoranda en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (2018-actualidad). Maestría en Arquitectura por la Universidad Federal de Minas Gerais (2014). Licenciada en Arquitectura y Urbanismo por la Escuela de Arquitectura de la UFMG (2010). Profesor de la carrera de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central del Ecuador (FAU- UCE). Investigadora del Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano -OPTE FAU UCE en Quito.
- ** PhD en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad de São Paulo. Máster en Ingeniería de Materiales por la Universidade Federal de Ouro Preto. Arquitecto y Urbanista por la Universidade Federal de Minas Gerais. Docente e investigador en la FAU-UCE, miembro del Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano y de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.
- *** Arquitecta por la FAU-UCE. Coordinadora del Taller de Integración Social de Arquitectura Comunitaria- 2018. Técnico de investigación del Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano y miembro investigador de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.
- **** Estudiante de Arquitectura y Urbanismo de la FAU - UCE, miembro del Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano-OPTE. Asistente de investigación junior de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

Carlos Francisco Hidalgo Zunino ****

Universidad Central del Ecuador

cfhidalgo@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0008-9432-9080>

Irina Mercedes Godoy Carrera *****

Universidad Central del Ecuador

imgodoy@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-5389-1888>

Claudia Daniela Cadena Aguirre *****

Universidad Central del Ecuador

cdcadena@uce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-1247-5946>

Introducción

En Ecuador, los ciclos conflictivos han dejado una huella profunda en su historia hasta la actualidad, con el movimiento indígena como protagonista de importantes movilizaciones durante los llamados *levantamientos*. En la memoria colectiva del país, los años noventa marcaron un cambio de paradigma en la lucha social y reivindicativa por los derechos del pueblo ecuatoriano, representando un punto de inflexión en la historia del país durante el levantamiento del *Inti Raymi*. Desde entonces, el movimiento indígena ha demandado constantemente a una sociedad excluyente y racista, que ignora su historia y se niega a reconocer su diversidad y la existencia de actores sociales cuya idiosincrasia no se ajusta al modelo homogeneizador que dicha sociedad ha impuesto (Larrea, 2004).

**** PhD(c) en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad de São Paulo. Máster en Proyecto Avanzado de Arquitectura y Ciudad por la Universidad Alcalá de Henares. Posgrado en el ICHAB de la Universidad Politécnica de Madrid. Arquitecto por la PUCE. Docente e investigador en la FAU-UCE, miembro del Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano y de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

***** Máster en Conservación del Patrimonio Arquitectónico por la Universidad Politécnica de Valencia-España. Arquitecta por la FAU-UCE. Directora del grupo de investigación “Laboratorio del Hábitat”. Docente e investigadora de la FAU-UCE, miembro del Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano y de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

***** Máster en Dirección de Empresas Constructoras por la USFQ. Especialista en Diseño y Construcción en Madera por la PUC-Chile. Arquitecta por la FAU-UCE. Coordinadora del Taller Experimental con Madera y Bambú. Docente de la FAU-UCE, miembro investigador del Observatorio de la Producción del Territorio Ecuatoriano y de Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

Según Yashar, la proyección del movimiento indígena como un actor político relevante en el escenario nacional es el resultado de un proceso de “politización de la etnicidad” (2005, p. 12) que permitió a los grupos indígenas reorganizarse desde sus bases socio-territoriales, convirtiéndose en protagonistas de las luchas sociales (Albó, 2008; Altmann, 2014; Harnecker y Fuentes, 2011). A través de estas acciones, el movimiento indígena ha buscado establecer un espacio representativo en el escenario político, construido a partir de la progresiva legitimación de los indígenas como interlocutores directos del Estado, sin la necesidad de los intermediarios que eran indispensables a mediados del siglo XIX (Guerrero, 1996).

Aunque la idea del levantamiento ha sido parte del repertorio de las organizaciones indígenas, a partir de los años noventa (siglo XX) ha asumido otro carácter, convirtiéndose en la manifestación pública de una población que se reconocía como indígena y buscaba ser reconocida como tal por el Estado y por la sociedad. Se asistió un cambio en su sentido y su expresión territorial: los levantamientos, que antes estaban limitados a los problemas y al espacio de la hacienda y su microrregión, se ampliaron a los problemas de escala nacional y se extendieron al espacio público. El protagonismo del movimiento indígena en la política nacional ha permitido la inclusión de demandas como la plurinacionalidad, la interculturalidad, la biodiversidad y el *Sumak Kawsay*, que ampliaban la perspectiva de las tradicionales reivindicaciones de los movimientos sociales.

En los años siguientes, las protestas siguieron con intensidad, en repudio al fuerte proceso de neoliberalización enfrentado por el país. En octubre de 2019, se presenció una reactivación de esas grandes movilizaciones en contra de las medidas económicas del presidente Lenín Moreno. Las protestas, iniciadas por los transportistas, quienes se retiraron rápidamente debido al ofrecimiento del alza de pasajes, derivaron en un levantamiento indígena con enorme apoyo popular, convirtiendo a la ciudad de Quito en escenario del conflicto (Paz y Miño, 2020). Ante el escenario de crisis, marcado por profundas desigualdades, bajo acceso a servicios y la desatención del gobierno frente a las reivindicaciones, las agrupaciones indígenas decidieron movilizarse a nivel nacional en nuevo Paro Nacional, anunciado en mayo de 2022 por Leónidas Iza, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con una agenda basada en diez puntos que buscaban detener la nueva ola neoliberal impulsada por el presidente Guillermo Lasso.

El levantamiento de 2022 culminó tras 18 días de paro con la firma de un acuerdo de paz y el inicio de un proceso de diálogo. Durante el proceso se establecieron diez mesas temáticas por un período de tres meses, con el acompañamiento de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE). Como resultado, se generaron 218 acuerdos entre las partes directamente involucradas, que incluyen los principales

pedidos y recomendaciones provenientes de las organizaciones sociales. A solicitud de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, facilitadora y garante del Diálogo Nacional, la Pontificia Universidad Católica de Ecuador (PUCE), la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) y la Universidad Central del Ecuador (UCE) apoyaron el proceso con recursos humanos y materiales, actuando principalmente como relatores del Diálogo Nacional. En octubre del 2022, al finalizar las mesas técnicas, las universidades, lideradas por la PUCE, acordaron mantener la relación de colaboración para acompañar a la *Mesa Técnica de Seguimiento* y propusieron contribuir con la gestión pacífica y dialogada de situaciones de conflictividad social.

No obstante, esta experiencia reveló las frágiles capacidades del país para gestionar pacíficamente los conflictos. Pese el significativo apoyo brindado por las universidades y otros actores sociales, la limitada existencia de espacios, instrumentos y actores “de confianza” con capacidad para mediar, negociar políticamente y gestionar conflictos, junto con la frágil institucionalidad para abordar las problemáticas sociales, configuran un escenario delicado y propenso al resurgimiento de levantamientos y al recrudecimiento de las protestas en Ecuador. Al mismo tiempo, la validación del mecanismo de diálogo político depende estrechamente del cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Por lo tanto, es necesario fortalecer las capacidades de diálogo para que estos acuerdos puedan beneficiar significativamente a todos los grupos en situación de vulnerabilidad y responder a una agenda social orientada al desarrollo del país. Con el fin de enfrentar estas debilidades, se creó el proyecto *Diálogo como Instrumento de Paz*, apoyado por la Unión Europea y el Gobierno de Alemania, y ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana GIZ, con el objetivo de apoyar técnicamente a las universidades mediante acciones de formación para la facilitación, análisis de riesgos y sistematización del proceso de diálogo.

El proyecto *Diálogo como Instrumento de Paz* surgió con el objetivo de promover la democracia participativa y fomentar un diálogo pacífico y duradero sobre políticas públicas en torno a los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de otros grupos de atención prioritaria en Ecuador. El propósito del proyecto se centró en tres objetivos específicos: (i) apoyar a los moderadores/mediadores en la implementación de la matriz de seguimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso de diálogo nacional entre los movimientos indígenas y el gobierno; (ii) incrementar las capacidades de los moderadores/mediadores para la gestión de diálogos políticos; y (iii) construir espacios de diálogo permanente donde se puedan gestionar de manera pacífica conflictos entre sociales e interculturales.

En este contexto, la Universidad Central del Ecuador creó, con el objetivo de contribuir al proceso de diálogo mediante el desarrollo de estudios, investigación y propuestas de política pública que subsidien el análisis continuo de la conflictivi-

dad social y su gestión pacífica y participativa. Para el desarrollo de las actividades del observatorio se conformó una red multidisciplinar de docentes e investigadores especializados en diversas temáticas relacionadas al conflicto: movilidad humana, género, interculturalidad, territorio, economía y derechos. Esta red, que surge a partir del convenio firmado entre la GIZ y la Universidad Central del Ecuador, desarrolla actividades centradas en cuatro enfoques: investigación histórica, acompañamiento de conflictos en territorio, apoyo a la elaboración de políticas públicas y formación académica para la transformación de conflictos. La conformación de esta amplia red de investigadores ha favorecido el intercambio de información y la recolección de datos sobre la conflictividad desde un enfoque transversal y multidisciplinar. Asimismo, las actividades del observatorio se enmarcan en los tres ejes fundamentales de la academia pública: formación académica, investigación y vinculación con la sociedad. De esa manera, se busca fortalecer el rol de la educación pública a través de la promoción de la investigación y vinculación con la sociedad interdisciplinaria y centrada en la realidad nacional.

Con el fin de promover la difusión de las investigaciones desarrolladas por Llamas se creó una plataforma sobre los conflictos en Ecuador. Con la plataforma se busca enfrentar el desafío de la carencia de datos específicos sobre conflictividad en el país, lo que dificulta la comprensión de los conflictos y obstaculiza la visualización integral de los problemas. Además, contribuir al diseño de políticas públicas específicas para nuestra realidad.

Entendemos que la recuperación histórica de los procesos conflictivos en Ecuador es fundamental para la contextualización de los conflictos actuales, que proporciona una comprensión más profunda de las dinámicas sociales y políticas que han dado lugar a los levantamientos y movilizaciones. Considerando lo expuesto anteriormente, la primera investigación propuesta a por el observatorio se trata de una investigación histórica sobre los principales momentos de conflictividad social en el país, denominadas *acciones colectivas*, que ocurrieron entre la década de los 90 y 2022, año en que se vivió la última gran movilización nacional. Los datos sobre las acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena a nivel nacional fueron organizados espacial y cronológicamente y puestos a disposición del público a través de la plataforma digital del Observatorio Llamas. De esa manera, esperamos comprender cómo el movimiento indígena ecuatoriano ha actuado a lo largo de ciertos ciclos conflictivos y contribuir a la promoción del diálogo en el presente y en el futuro.

La plataforma propuesta facilita la visualización y difusión de la información histórica, convirtiéndose en una herramienta valiosa para la investigación y el análisis académico, que puede apoyar futuros estudios sobre la conflictividad en Ecuador. Finalmente, es crucial destacar que el enfoque histórico y espacial permitió profundizar

la comprensión de los conflictos, ofreciendo un camino hacia soluciones más inclusivas y sostenibles que puede contribuir al equilibrio de las relaciones de poder en el país y promover un ambiente propicio para el diálogo y la innovación social.

Metodología

La investigación propuesta fue desarrollada en el contexto de *Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos*. Presenta una propuesta metodológica para la sistematización de los datos de las principales acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena en Ecuador, con el objetivo de facilitar la comprensión y visualización de las dinámicas sociales y políticas relacionadas con los levantamientos y movilizaciones protagonizados por el movimiento indígena. La construcción metodológica se inspiró en el método cartográfico, una estrategia de investigación que analiza los procesos sociales desde las dimensiones espacio-tiempo. Partiendo del principio de que la dinámica social está en constante evolución (espacio-tiempo), la cartografía se concibió como un proceso dinámico, en contraste con la noción del mapa geográfico estático, posibilitando la elaboración de análisis más complejos sobre los procesos sociales, en este caso, de las movilizaciones indígenas.

La investigación se centró en cartografiar las acciones colectivas de mayor relevancia protagonizadas por el movimiento indígena en Ecuador entre 1990, año en que ocurrió el emblemático levantamiento de *Inti Raymi*, un evento que consolidó al movimiento indígena como fuerza social dominante en el país, y 2022, cuando se produjo la última gran movilización indígena, que implicó el desplazamiento de más de 18 000 indígenas hacia la capital, Quito.

La elaboración de esa *cartografía en movimiento* fue realizada a partir de dos fuentes principales: las noticias en revistas y periódicos que abordaron la temática indígena entre 1990 y 2022, recopiladas por la revista *Kipu: El mundo indígena* y las peticiones y mandatos elaborados por el movimiento indígena y campesino en cada una de las movilizaciones. El diseño metodológico de la investigación se estructuró a partir de cuatro actividades: el levantamiento de datos sobre la actuación del movimiento indígena en Ecuador; la definición cronológica de las principales acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena entre 1990 y 2022; la determinación de las categorías y subcategorías para la clasificación de los eventos ocurridos en el contexto de las acciones colectivas; y la elaboración y testeo de una base de datos que incluye todos los eventos protagonizados por el movimiento indígena en Ecuador durante el período analizado.

Levantamiento de datos sobre la actuación del movimiento indígena en el Ecuador

Existe una extensa bibliografía sobre el movimiento indígena en Ecuador, sin embargo, para esta investigación fue esencial sistematizar cronológica y espacialmente la actuación de los movimientos indígenas durante las movilizaciones, lo que llevó a la elección de los medios de comunicación como fuente principal. La revista *Kipu: El mundo indígena en la prensa ecuatoriana* (ver figura 1), una publicación de Ediciones Abya-Yala ha sido desde 1983 un recurso invaluable. Esta revista se ha dedicado a recopilar de manera minuciosa y sistemática los principales periódicos y revistas a nivel nacional relacionados con los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador, convirtiéndose en la principal fuente de esta investigación. Es importante destacar que las revistas y periódicos utilizados no fueron los mismos en todos los períodos analizados, ya que, debido al amplio intervalo de tiempo, algunas publicaciones dejaron de circular mientras surgían otras nuevas. A pesar de esto, la revista *Kipu* se consolidó como un “termómetro de la realidad que vuelve la mirada a los indígenas como protagonistas de la historia” (Kipu, 1983).

Figura 1

Revista Kipu 78: El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Septiembre-diciembre 2019



Nota. Editorial Abya-Yala, 2019.

Dado que los medios de comunicación constituyen la principal fuente de esta investigación, es importante considerar las particularidades de ese tipo de material, principalmente en el estudio de las protestas sociales. Una de las preocupaciones de este trabajo se basa en lo que Chan y Lee (1984) denominaron como el “paradigma de

la protesta social”. En general, los medios destacan cinco elementos sobre los cuales giran sus representaciones sociales: el suceso en lugar de las causas y antecedentes de la protesta; la confrontación; las acciones y aspectos negativos; la mitigación de las acciones y aspectos negativos de las autoridades; y las voces oficiales en lugar de las de los manifestantes. La literatura académica ha ratificado constantemente este patrón en la cobertura de la protesta social.

Además, es importante tomar en cuenta que los periódicos también adolecen de tres sesgos cruciales: intensidad, proximidad, e ideología (Koopmans, 1999). El sesgo de intensidad se relaciona con la magnitud de una protesta. Los periódicos y reporteros son más propensos a cubrir protestas multitudinarias, violentas o disruptivas, o aquellas que involucren arrestos u otras acciones policiales. La proximidad se relaciona con las protestas geográficamente cercanas a la sede de un periódico importante o al lugar de trabajo de un corresponsal, por lo que se deduce que los movimientos sociales de las ciudades reciben mayor cobertura que los de las zonas rurales. Finalmente, los periódicos también se caracterizan por mantener un sesgo ideológico, que depende de los propietarios y la dirección editorial. Desde este punto de vista, los periódicos conservadores serían más propensos a cubrir bajo este sesgo, por otro lado, los periódicos progresistas, se inclinarían por cubrir movimientos más afines a la izquierda (Almeida, 2020, p. 78).

Por lo tanto, se parte de la premisa de que los periódicos y revistas tienden a enmarcar las protestas de manera que deslegitimen o minimicen las causas y preocupaciones de los manifestantes, lo cual puede influir en la percepción pública y, en algunos casos, afectar directamente en el éxito o fracaso de estos proyectos políticos. Estas tendencias pueden referirse a un sesgo ideológico del periódico. Por lo tanto, se reconoce que el “recorte” de la prensa comercial y privada puede naturalizar ciertas marginaciones y estereotipos. Sin embargo, la revista *Kipu* es una fuente valiosa que permitió identificar de forma sistemática las reivindicaciones y la participación del movimiento indígena al largo del tiempo, evidenciando las dinámicas sociales que se establecieron en cada período.

Con el objetivo de mitigar los problemas relacionados al uso de los medios de comunicación como única fuente de análisis, se incorporó la revisión de los *mandatos indígenas*, documentos que expresan las reivindicaciones de cada movilización y que fueron elaborados por el propio movimiento indígena y dirigido a los gobiernos de turno. Es importante destacar que, actualmente, los mandatos indígenas no están disponibles de manera organizada, por lo que su obtención exigió una recopilación a partir de diferentes fuentes, siendo la principal los documentos de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Este esfuerzo de recopilación y análisis de las pautas y reivindicaciones de las movilizaciones proporciona una comprensión más completa y menos sesgada de las luchas sociales en Ecuador.

Definición cronológica de las principales acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena en el Ecuador desde 1990 hasta 2022

La cronología de las principales movilizaciones protagonizadas por el movimiento indígena entre 1990 y 2022 se realizó con la colaboración de investigadores especializados en el tema indígena, principalmente los abogados Paulina Palacios¹ y Raúl Llásag.² Se identificaron los principales momentos de conflictividad en los que el movimiento indígena estuvo involucrado durante el período analizado. Para esta clasificación se consideraron los siguientes aspectos: cobertura nacional, impacto en el escenario político nacional, y participación significativa del movimiento indígena. En cuanto a este último aspecto, es importante resaltar que, en algunos casos, las movilizaciones fueron convocadas directamente por el movimiento indígena, mientras que, en otros, hubo una relevante participación desde el movimiento en el desarrollo de los hechos. Bajo esta premisa, se seleccionaron 11 acciones colectivas/levantamientos ocurridos entre 1990 y 2022, que corresponden a los años: 1990, 1992, 1994, 1997, 2000, 2005, 2006, 2010, 2012, 2019 y 2022 (ver tabla 1).

Tabla 1

Definición cronológica de las acciones colectivas a ser investigadas

Acciones colectivas/levantamientos		Duración año	
1	Levantamiento Indígena “del Inti Raymi”.	28 de mayo	1990
		11 de junio	
2	Movilización por los territorios de las nacionalidades y pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana, OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza) que contó con el apoyo del conjunto de actorías de las organizaciones indígenas.	11 de abril	1992
		14 de mayo	
3	Marcha y Levantamiento por la Tierra y los Territorios, en reacción a la pretendida y legislada Ley de Desarrollo Agrario que revertía derechos ya legislados y reconocidos.	15 de junio	1994
		26 de junio	

1 Abogada y Magister en Literatura Ecuatoriana e Hispanoamericana, con experiencia en materia de investigación, capacitación y acompañamiento a organizaciones sociales, diseño e implementación de política pública y asesoría legislativa en derechos humanos referidos a Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Afro descendencia, Recursos Hídricos, Derechos Ambientales, Derechos Humanos de las Mujeres y personas con discapacidad.

2 Doctor en Sociología, mención en poscolonialismo y ciudadanía global. Investigador en temas de Plurinacionalidad, Estado plurinacional, Interculturalidad, Pluralidad de ordenamientos jurídicos, Interpretación intercultural, Filosofía andina.

Acciones colectivas/levantamientos		Duración año	
4	Participación en la insurgencia ciudadana contra el gobierno de Abdalá Bucaram, que interpeló su gobierno y concluyó en su defenestramiento.	5 de febrero	1997
		7 de febrero	
5	Participación en acciones de movilización de la sociedad civil que defenestraron al gobierno de Jamil Mahuad, tras la crisis financiera conocida como “feriado bancario”.	15 de enero	2000
		22 de enero	
6	Participación en la “Rebelión de los Forajidos”, que interpela y defenestra al gobierno de Lucio Gutiérrez.	13 de abril	2005
		20 de abril	
7	Movilización Nacional en contra de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica, con agenda en torno a biodiversidad, aguas, soberanía alimentaria, defensa de los territorios.	13 de marzo	2006
		23 de marzo	
8	Movilizaciones por el Derecho al Agua, tras la disposición constitucional de derechos universales a sus diversos accesos, usos y funciones, demandando una Ley de Aguas que la garantice.	4 de mayo	2010
		21 de mayo	
9	Movilización “Por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos”, convocada por la CONAIE y otras organizaciones sociales.	8 de marzo	2012
		22 de marzo	
10	Levantamiento indígena popular contra medidas económicas gubernamentales del presidente Lenin Moreno.	1 de octubre	2019
		13 de octubre	
11	Paro Nacional contra medidas económicas del gobierno de Guillermo Lasso y en el contexto de mayor inseguridad y conflictividad social del país.	13 de junio	2022
		30 de junio	

Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

La definición de estas temporalidades fue un esfuerzo del equipo de investigación para evidenciar los principales momentos donde los pueblos indígenas y campesinos son protagonistas de las reivindicaciones sociales. Una vez establecidos los rangos temporales, se recolectó las noticias de revistas y periódicos correspondientes a esos períodos, con el fin de comprender el movimiento mediático de este grupo social durante cada movilización.

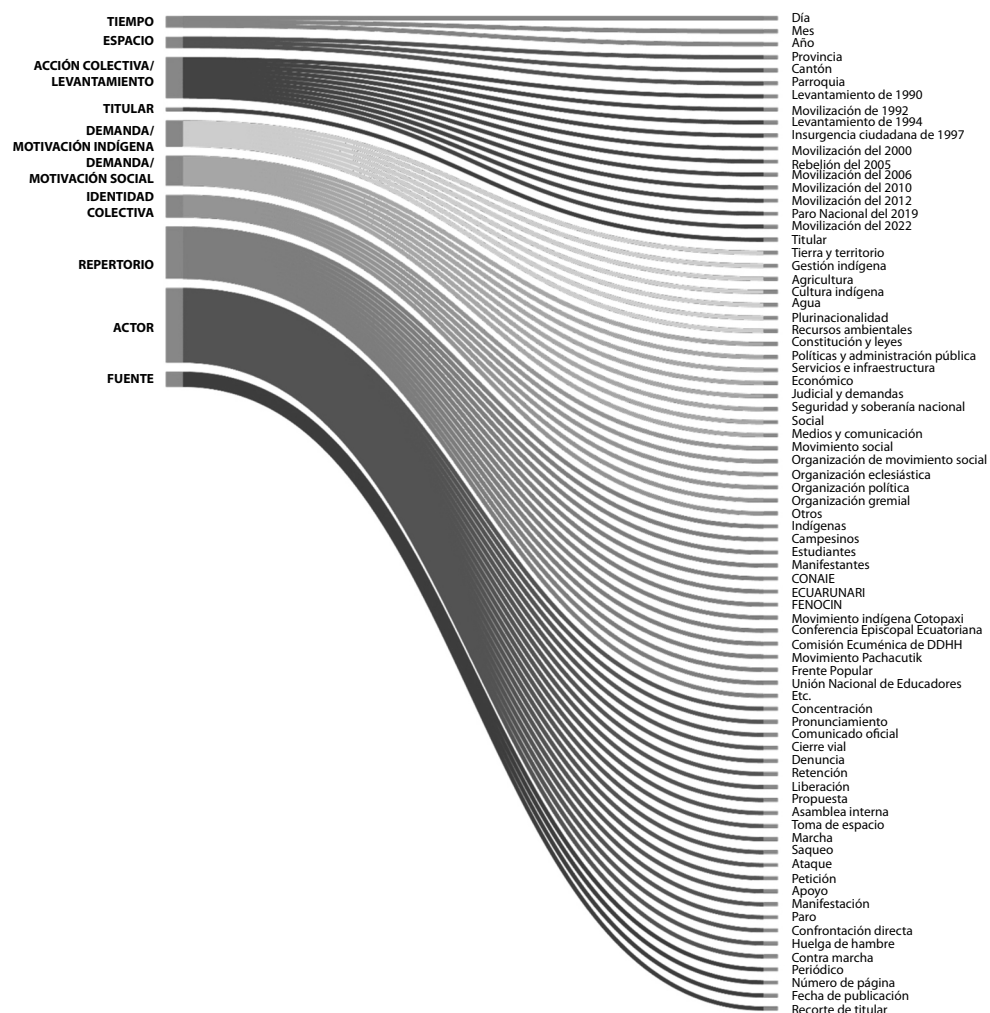
Determinación de las categorías y subcategorías para la clasificación de los eventos suscitados en cada acción colectiva

La sistematización de los datos de las acciones colectivas/levantamientos fue realizada a partir de las noticias extraídas de la revista *Kipu*. Con ese objetivo, cada noticia fue considerada un “evento” clasificado a partir de categorías y subcategorías definidas. Los “eventos” se entienden como los acontecimientos relatados en una noti-

cia de periódico o revista, los cuales pueden abarcar diferentes lugares, motivaciones, actores y repertorios bajo un mismo titular. Para la clasificación, se establecieron diez macro categorías: tiempo, espacio, acción colectiva/levantamiento, titular de la noticia, demandas/motivaciones indígenas, demandas/motivaciones indígenas sociales, identidad colectiva, actores, repertorio y fuente (ver figura 2). Esa información fue confrontada con las informaciones encontradas en los mandatos indígenas de cada levantamiento.

Figura 2

Diagrama de macro y subcategorías para la clasificación de los eventos



Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Las categorías incluyen subcategorías que permiten una investigación más detallada sobre cada evento mapeado. A continuación, se describen estas categorías y subcategorías, para facilitar su comprensión:

1. *Tiempo*: es una magnitud física que permite medir y describir la duración y la secuencia del desarrollo de cada evento reportado en la noticia. Esta categoría se divide en las subcategorías: día, mes y año, lo que permite un mayor nivel de detalle de cada evento suscitado.
2. *Espacio*: se refiere a la categoría que define la localización de cada evento, asociada a la división política territorial del país. Por lo tanto, las subcategorías se establecen en tres escalas: provincial, de mayor escala, conformada por las 24 provincias del país; cantonal, de escala intermedia, que se refiere a una circunscripción territorial liderada por los alcaldes; y parroquial, de menor escala, que se refiere a las parroquias rurales, representadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial y las parroquias urbanas, que son parte de las ciudades.
3. *Acción colectiva*: esta categoría, como define Tilly (1978 en Montes, 2013) es una acción llevada a cabo por un grupo de personas que comparten intereses en común y que tiene un nivel básico de organización. Este grupo puede poner en marcha acciones movilizadoras gracias a una determinada estructura política que facilitaría o dificultaría su influencia en el poder en función de sus características. Es decir, la acción colectiva se trata de una acción conjunta que persigue unos intereses comunes y desarrolla unas prácticas de movilización concretas para alcanzarlos en un sistema sociopolítico y económico determinado.
4. *Titular*: es el texto que abarca el contenido principal de una noticia, cuyo objetivo es captar la atención rápida del lector para comunicar con claridad, efectividad y rapidez la idea central de la noticia.
5. *Motivaciones/demandas indígenas*: esta categoría, según Almeida (2020), se refiere a la formulación de un conjunto de demandas propuestas por los movimientos sociales, durante la acción colectiva, presentadas a las instituciones de poder para llegar a una negociación. Bajo esta definición, las acciones colectivas/levantamientos analizados fueron clasificados en siete subcategorías relacionadas con motivaciones/demandas indígenas, que abarcan temas relacionados a los pueblos y nacionalidades:
 - **Tierra y territorio** que se relaciona con la tenencia y adjudicación de tierras y títulos de propiedad, además de las peticiones relacionadas con el respeto, defensa y autonomía del territorio.
 - **Gestión indígena** que se refiere a la administración, organización y coordinación de recursos destinados al fortalecimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas.

- **Agricultura** que abarca temas relacionados al desarrollo agrícola, incluyendo la producción, abastecimiento, consumo y comercialización de productos provenientes de comunidades, pueblos indígenas y campesinos.
 - **Cultura indígena** que está asociada al rescate de costumbres y tradiciones indígenas, permitiendo mantener y difundir los saberes ancestrales a las nuevas generaciones.
 - **Agua** que está vinculada a la redistribución, abastecimiento y no privatización del agua.
 - **Plurinacionalidad** relacionada con la reforma de la Constitución y el reconocimiento del Ecuador como un Estado plurinacional y multiétnico.
 - **Recursos ambientales** que defiende los recursos naturales del país y se opone a la ampliación de áreas de extracción minera y petrolera.
6. *Motivaciones/demandas sociales*: se refieren a ocho subcategorías relacionadas con pautas y reivindicaciones más alineadas a la coyuntura política nacional:
- **Constitución y leyes**, que se relaciona con la reforma de leyes, ordenanzas, artículos de la Constitución, incluyendo reformas en la estructura del poder legislativo.
 - **Políticas y administración pública**, que hacen referencia a la derogatoria de decretos y políticas de gestión del Estado.
 - **Servicios e infraestructura** vinculadas con la no privatización de servicios estatales, asignación presupuestaria para mejorar e implementar recursos e infraestructura del Estado.
 - **Económicas** que se refiere a las medidas de reajuste económico del gobierno que afectan a la población, como el alza de impuestos, eliminación de subsidios y los tratados internacionales de comercialización.
 - **Judiciales y demandas** relacionadas con procesos judiciales del Estado, convenios internacionales, contratos e irregularidades que están respaldados con documentos legales, pero afectan a la sociedad.
 - **Seguridad y soberanía nacional** que guarda relación con la defensa de las zonas fronterizas y el respeto a la soberanía nacional, incluyendo motivaciones que permitan la participación en protesta pacífica sin que el Estado ejerza represión o haga uso progresivo de la fuerza, criminalizando la protesta social.
 - **Social** que tiene que ver con los derechos en áreas como educación, salud y trabajo.
 - **Medios y comunicación** a favor de la libre expresión, la democratización de la información, y la no privatización ni cierre de medios de comunicación.
7. *Identidad colectiva*: esta categoría, según Taylor y Whittier (1992, p. 105), se refiere a “la definición compartida de un grupo, que deriva de la solidaridad, las experiencias y los intereses comunes de sus miembros”. Estos intereses comunes

generan un sentimiento de pertenencia a un grupo, que se intensifica en los momentos de lucha, adquiriendo fortaleza especial cuando coinciden las identidades individuales (Almeida, 2020). En esa investigación, se identificaron seis formas de agrupamientos colectivos, que constituyen las siguientes subcategorías:

- Movimientos sociales, que para Martí y Puig (2016) son actores políticos colectivos reconocidos (con mayor o menor entusiasmo) en las democracias contemporáneas, activados a través de la movilización de sus simpatizantes y que persiguen cambios y transformaciones mediante acciones fuera de los espacios institucionales. Para movilizar a sus miembros, los movimientos elaboran discursos que generan una fuerte identidad grupal, a la par que mantienen una organización poco rígida.
 - Organización de movimiento social, de acuerdo con McAdam (1999 [1982]), son organizaciones que sostienen otras movilizaciones a futuro y contribuyen a fijar el éxito o fracaso del conflicto (Almeida, 2020).
 - Organización eclesiástica es conformada por un conjunto de instituciones que ofrecen un espacio con autoridad moral y recursos para movilizarse contra procesos políticos autoritarios como las dictaduras (Almeida, 2020). En el caso de Ecuador, las organizaciones religiosas han desempeñado el papel de mediador en las acciones colectivas/levantamientos independientemente de la adherencia a una creencia religiosa, sea esta católica, evangélica, judía, etc.
 - Organización política, se refiere principalmente a los partidos políticos, los cuales, que según Somma (2018 en Almeida, 2020) pueden valerse de su estructura organizacional para movilizarse en las calles convocando a sus seguidores de múltiples localidades a participar en campañas. En esta investigación, se ubicarán dentro de este grupo a todas las organizaciones, movimientos y partidos políticos que se han involucrado como actores dentro de las acciones colectivas/levantamientos.
 - Organización gremial, es un grupo intermedio de interés que reúne personas naturales y jurídicas con el objetivo de promover la racionalización, desarrollo y protección de las actividades comunes, ya sea por su profesión, oficio o rama de producción o servicios.
 - Finalmente, en la subcategoría otros, se enmarcan todas las organizaciones que no se identifican en las clasificaciones anteriores.
8. *Actor*: esta categoría se refiere a todos los actores que están “comprometidos en conflictos políticos y/o culturales, con la intención de promover u oponerse al cambio social, bien sea al nivel sistémico o al no sistémico” (Diani, 2015, p. 10). Los principales actores que se presentan en las movilizaciones son la CONAIE,

ECUARUNARI,³ CONFENIAE⁴ y otras organizaciones indígenas que reivindican colectivamente sus demandas.

9. *Repertorio*: esta categoría, de acuerdo con Tilly (1986, p. 2), está relacionada a “las marchas, los boicots, las ocupaciones y otras formas de acción empleadas que forman parte de un repertorio moderno de acción colectiva, definido como el conjunto de medios que tiene (un grupo) para plantear reivindicaciones diferentes a individuos diferentes” (p. 2). A lo largo de esta investigación se ha identificado 19 formas de repertorio:
- Concentración, que hace referencia a la reunión de uno o varios colectivos movilizados como punto de partida o espacio de reunión temporal.
 - Pronunciamiento, término referente a una declaración no oficial y que corresponde a pensamientos individuales.
 - Comunicado oficial, es el repertorio utilizado cuando la declaración proviene de alguna organización constituida, mediante un vocero o representante reconocido legalmente.
 - Cierre vial, que se refiere al bloqueo temporal de una vía o carretera, impidiendo el acceso y libre tránsito peatonal y vehicular.
 - Denuncia, que se refiere a poner en conocimiento de la ciudadanía o alguna entidad del Estado un hecho irregular.
 - Retención, que hace referencia a la acción de privar a un individuo o colectivo de su libertad por un lapso determinado de tiempo.
 - Propuesta, relacionada con proyectos, planes o ideas específicas con la intención de iniciar diálogos.
 - Asambleas internas, entendidas como espacios de reunión entre los distintos actores que participan en la acción colectiva/levantamiento, con el fin de planificar, coordinar, dialogar y tomar decisiones que permitan el cumplimiento de las demandas.
 - Toma de espacio, que es la acción de permanencia en un espacio ajeno a los actores por tiempo indefinido, principalmente espacios que llamen la atención del Estado.
 - Marcha, que es la acción de movilizarse de un punto a otro como medida de protesta.
 - Saqueo, que se refiere a actos de violencia colectiva hacia la propiedad privada.
 - Ataque, acción agresiva de un solo sentido hacia un objetivo en específico (espacios públicos, autoridades, fuerza pública, protestantes).

3 Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador.

4 Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

- Petición: Solicitud verbal en medio de la protesta.
 - Apoyo, que se refiere al respaldo de actores no involucrados inicialmente en la acción colectiva.
 - Manifestación, es la reunión en espacios públicos de varios colectivos y actores que expresan su inconformidad a través de cantos, pancartas, discursos, etc.
 - Paro, o la paralización de actividades debido a la protesta.
 - Confrontación directa, acción agresiva de enfrentamiento entre dos o más actores.
 - Huelga de hambre, acción de protesta mediante la no ingesta de alimentos por un tiempo determinado.
 - Contra marcha, o apoyo al Estado y oposición a los movimientos sociales que se encuentran en levantamiento.
10. *Fuente*: esta categoría hace referencia al origen de la información, dentro de la fuente se incluye el periódico o revista que publica la noticia, la fecha en la que fue publicada, el número y la página donde se encuentra.

Elaboración y testeo de la base de datos de los principales eventos/noticias protagonizadas por el movimiento indígena en el Ecuador dentro de las acciones colectivas de 1990 hasta 2022

Una vez definidas las categorías, se procedió con la sistematización de los eventos extraídos de las revistas *Kipu* y de los mandatos indígenas. Cada uno de los eventos fueron añadidos a la matriz organizada de acuerdo con las categorías predefinidas. Así, cada evento suscitado durante las acciones colectivas/levantamientos analizados fue asociado a una referencia cronológica y espacial, así como a las demás categorías y subcategorías previamente definidas. La configuración de la matriz se basa en la información de tiempo y espacio. Como se observa en la figura 3, la categoría de tiempo está desglosada por día, mes y año, mientras que la categoría de espacio se divide en provincia, cantón y parroquia, las cuales están acompañadas de un código de identificación definido por Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (INEC). Esto permite establecer una relación entre la información sistematizada y los datos oficiales del gobierno en futuras investigaciones.

Figura 3
Detalle de las categorías tiempo y espacio

TIEMPO			ESPACIO	ACCIÓN COLECTIVA	TITULAR	MOTIVACIONES INDÍGENAS	MOTIVACIONES SOCIALES	IDENTIDAD COLECTIVA	ACTOR	REPERTORIO	FUENTE
DÍA	MES	AÑO									
5	6	1990									
			ID_PROVINCIA	PROVINCIA	ID_CANTÓN	CANTÓN	ID_PARROQUIA	PARROQUIA			
			06	CHIMBORAZO	0603	COLTA	060152	CALPI			

Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

A continuación, se distribuyeron las categorías: acción colectiva, titular de la noticia y motivación/demanda indígena y social. La categoría acción colectiva está conformada por los diversos eventos; por tanto, cada evento se ubicó dentro de una acción colectiva según su fecha de ocurrencia (ver figura 4) y se asoció a la descripción textual del titular de la noticia. En cuanto a la categoría motivaciones/demandas, en la matriz, cada evento fue vinculado a las motivaciones indígenas y sociales, según la mención a esas referencias en la noticia. Para facilitar la identificación de las motivaciones/demandas, se utilizó un sistema de codificación en el cual el número 1 indica que la motivación fue mencionada en la noticia, y 0 en el caso de que no haya sido mencionada.

Figura 4
Detalle de las categorías acción colectiva, titular y motivaciones

TIEMPO	ESPACIO	ACCION COLECTIVA	TITULAR	MOTIVACIONES INDIGENAS	MOTIVACIONES SOCIALES	IDENTIDAD COLECTIVA	ACTOR	REPERTORIO	FUENTE			
		ACCION COLECTIVA LEVANTAMIENTO INDIGENA DEL INTI RAYMI										
					CONSTITUCIONAL Y LEYES	POLITICAS Y ADM. PUBLICA	SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA	ECONOMICO	JUDICIAL Y DEMANDAS	SEGURIDAD Y SOBERANIA NACIONAL	SOCIAL	MEDIOS Y COMUNICACION
					0	1	1	1	0	0	1	0
			TITULAR CARRETERAS BLOQUEADAS EN LA PROVINCIA DEL CHIMBORAZO	CONSTITUCIONAL Y LEYES	POLITICAS Y ADM. PUBLICA	SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA	ECONOMICO	JUDICIAL Y DEMANDAS	SEGURIDAD Y SOBERANIA NACIONAL	SOCIAL	MEDIOS Y COMUNICACION	
					0	1	1	1	0	0	1	0

Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Las siguientes categorías son la identidad colectiva y los actores. Para la primera, se crearon seis columnas que corresponden a los grupos identificados en la investi-

gación. En cuanto a la segunda, la información fue insertada de manera descriptiva, dado que el número de actores que aparece en cada evento es muy variable como se observa en la figura 5.

Figura 5

Detalle con las categorías identidad colectiva y actores

TIEMPO	ESPACIO	ACCION COLECTIVA	TITULAR	MOTIVACIONES INDÍGENAS	MOTIVACIONES SOCIALES	IDENTIDAD COLECTIVA	ACTOR	REPERTORIO	FUENTE					
							UNIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS DEL ECUADOR	ACTOR 1	ACTOR 2	ACTOR 3	ACTOR 4	ACTOR 5	ACTOR 6	
								INDÍGENAS	NA	NA	NA	NA		
							MOVIMIENTO SOCIAL	ORGANIZACIÓN DE MOVIMIENTO SOCIAL	ORGANIZACIÓN GREMIAL	ORGANIZACIÓN ECLESIASTICA	ORGANIZACIÓN POLITICA	OTROS		
							1	1	0	0	0	0		

Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Finalmente, se abordaron las categorías repertorio y fuente. Como se muestra en la figura 6 y 7, puede haber más de un repertorio en un solo evento, siempre y cuando estos hayan ocurrido en la misma ubicación. Si el repertorio es el mismo, pero ocurre en un lugar diferente, se crea otra fila con ese nuevo evento. Aquí también se emplea la codificación de 1 y 0 para el llenado de la matriz. En la categoría fuente, se incluyeron algunas informaciones consideradas relevantes para conservar el origen de cada evento. Se registró el nombre del periódico o revista de cada evento, la fecha de publicación y la página de extracción de la noticia. Además, se adjuntó el recorte de la noticia de manera gráfica, con el propósito de trabajar con iconografía.

Figura 6

Detalle con la categoría repertorio

TIEMPO		ESPACIO		ACCIÓN COLECTIVA		TITULAR		MOTIVACIONES INDÍGENAS		MOTIVACIONES SOCIALES		IDENTIDAD COLECTIVA		ACTOR		REPERTORIO		FUENTE	
</																			

Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Figura 7
Detalle con la categoría fuente

TIEMPO	ESPACIO	ACCIÓN COLECTIVA	TITULAR	MOTIVACIONES INDÍGENAS	MOTIVACIONES SOCIALES	IDENTIDAD COLECTIVA	ACTOR	REPERTORIO	FUENTE								
									<table><tr><th>FUENTE</th><th>PAG.KIPU</th><th>FECHA DEL PERIÓDICO</th><th>RECORTE</th></tr><tr><td>EL UNIVERSO</td><td>39</td><td>6/6/1990</td><td>Bloqueadas carreteras en provincia del Chimborazo</td></tr></table>	FUENTE	PAG.KIPU	FECHA DEL PERIÓDICO	RECORTE	EL UNIVERSO	39	6/6/1990	Bloqueadas carreteras en provincia del Chimborazo
FUENTE	PAG.KIPU	FECHA DEL PERIÓDICO	RECORTE														
EL UNIVERSO	39	6/6/1990	Bloqueadas carreteras en provincia del Chimborazo														

Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Resultados

Es interesante resaltar como las demandas están vinculadas a un contexto temporal y geográfico que influyen en la forma en que se expresan y son percibidas.

Los resultados se presentan desde la dimensión temporal de las motivaciones/demandas indígenas y sociales, destacando la evolución y persistencia de las reivindicaciones a lo largo del tiempo. Esto permite una comprensión más profunda de las continuidades y rupturas en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas y otros movimientos sociales y por la dimensión espacial de estas demandas, subrayando la importancia del territorio en la articulación de las reivindicaciones. Esta dimensión espacial permite entender cómo los diferentes territorios, con sus particularidades culturales, económicas y políticas, condicionan la naturaleza de las demandas y la forma en que los movimientos sociales e indígenas se organizan y movilizan. De esta manera, tanto la dimensión temporal como la espacial son esenciales para comprender la complejidad y diversidad de las luchas sociales en Ecuador y en otros contextos similares.

La dimensión temporal de las demandas indígenas y sociales

¡No se construye el presente, ¡sin conocer el pasado!

En la cosmovisión indígena, el pasado no se percibe como una simple sucesión de eventos, sino como una parte integral del presente y del futuro. El pasado es el tiempo conocido y, por lo tanto, se convierte en la referencia esencial para caminar, vivir el presente y proyectar el futuro. Esta concepción del pasado se fundamenta en la noción del tiempo cíclico, característica de los pueblos andinos, en contraste con la visión lineal predominante en la cultura occidental, donde el tiempo se percibe como una línea recta que avanza constantemente hacia adelante. La relevancia del pasado en la cultura de los pueblos andinos se manifiesta en sus tradiciones, mitos, leyendas

y rituales, los cuales se mantienen vivos gracias a la transmisión oral de historias y conocimientos de una generación a otra por parte de los ancestros.

Reconociendo la importancia del pasado y los procesos históricos de las acciones colectivas que ocurrieron en el país desde el levantamiento de *Inti Raymi*, los resultados de esta investigación se concretaron en la creación de herramientas que resaltan la dimensión temporal de esos eventos. Estas herramientas buscan contribuir a la recuperación de la memoria histórica y servir como apoyo en futuros procesos de diálogo, fortaleciendo la comprensión y valorización del pasado. Con el objetivo de evidenciar la dimensión temporal de las acciones colectivas/levantamientos desarrollados entre 1990 y 2022 en el país, se creó una línea de tiempo gráfica (ver figura 8). Esta herramienta fue diseñada como una composición visualmente atractiva que organiza y combina múltiples imágenes de momentos clave en la historia de las luchas sociales en Ecuador. Esta estructura visual nos permite narrar estos procesos históricos a través de las fotografías que actúan como testigos visuales de las luchas por derechos y justicia. Las imágenes no solo capturan eventos pasados, sino que también comunican significados profundos que trascienden el tiempo, revelando los signos y símbolos característicos de cada momento histórico. Cada fotografía se convierte en un signo que encapsula un conjunto de significados: la vestimenta de los participantes, los gestos, los lugares e incluso la calidad de la imagen, todos ellos son elementos cargados de simbolismo que nos permiten apreciar la evolución de estas luchas a lo largo del tiempo. En este sentido, las fotografías no son meros registros del pasado, sino textos visuales vivos que ofrecen valiosas perspectivas sobre el activismo y la resistencia en Ecuador.

Figura 8

Línea de tiempo de las principales acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena desde 1990 hasta 2022



Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Los datos recolectados de las noticias y de los mandatos de los movimientos indígenas y campesinos nos permitieron identificar los cambios en las demandas y reivindicaciones de estos movimientos a lo largo del tiempo. La dimensión temporal de las demandas y reivindicaciones es crucial para comprender la evolución de las necesidades y preocupaciones específicas de estos grupos sociales en cada período, contribuye a mejorar su efectividad y preservar su legado para que puedan avanzar en la búsqueda de un mundo más justo y equitativo. Esta perspectiva nos permite contextualizar las luchas dentro de las dimensiones espacio-tiempo, comprendiendo cómo han evolucionado las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, y revelando cómo nuevas realidades y desafíos emergen, transformando las prioridades de los movimientos.

La evolución temporal de las demandas también permite observar cómo el movimiento indígena y campesino ha aprendido de sus experiencias pasadas, adaptando sus tácticas y estrategias a lo largo del tiempo. Reconocer estos cambios es esencial para construir movimientos más resilientes. En el caso específico del movimiento indígena, resulta interesante observar cómo las motivaciones/demandas han evolucionado en respuesta tanto a contextos externos como internos al movimiento, especialmente desde la década de 1970, cuando pasó por importantes procesos de reflexión sobre su condición de lucha, lo que llevó a un cambio de postura hacia una tendencia más étnica en las movilizaciones recientes.

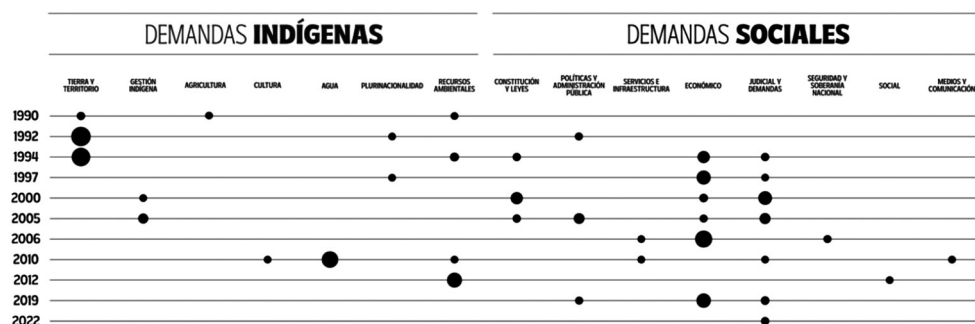
La preservación de la memoria histórica de las demandas y reivindicaciones también proporciona una sólida base para que las generaciones actuales y futuras continúen la lucha por la justicia y los derechos. El diálogo intergeneracional es fundamental para que los jóvenes aprendan de las luchas pasadas, mientras que las generaciones mayores compartan su experiencia y perspectiva, propiciando la continuidad y el fortalecimiento del movimiento. La identificación de los logros alcanzados y los desafíos persistentes ofrece una visión clara de los avances y retrocesos en la lucha por la justicia social, contribuyendo a que los movimientos sigan impulsando cambios significativos y promoviendo la continua transformación social.

La figura 9, elaborada a partir de los datos de las motivaciones/demandas del movimiento indígena y campesino, revela la dimensión temporal de estas demandas/motivaciones. En el eje vertical se indican los años de cada acción colectiva/levantamiento, mientras en el eje horizontal se describe las demandas/motivaciones indígenas y las demandas/motivaciones sociales. El tamaño de los círculos refleja la relación entre estas dos dimensiones (tiempo-demanda) según el número de veces que la demanda indicada aparece en las noticias de la Revista *Kipu* durante esa acción colectiva/levantamiento. Por ejemplo, durante el levantamiento de Inti Raymi, se observa que las motivaciones/demandas por tierra y territorio, históricamente presentes en las luchas indígenas y

campesinas, se mantienen como las principales. De manera similar, se puede observar cómo las demandas sociales, especialmente las de carácter económico, se concentraron entre los años 1994 y 2006, volviendo a ser centrales durante el estallido de 2019.

Figura 9

Ábaco de motivaciones indígenas y sociales encontradas en las distintas acciones colectivas desde 1990 hasta 2022



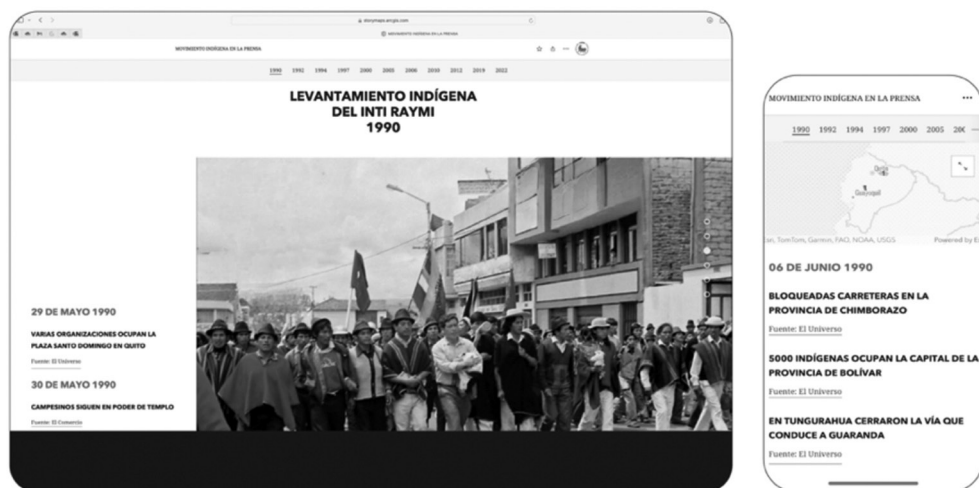
Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Con el propósito de recuperar la memoria de las acciones colectivas protagonizadas por el movimiento indígena y campesino ecuatoriano, se ha desarrollado la línea de tiempo interactiva *Movimiento Indígena en la Prensa Ecuatoriana*⁵ (ver figura 10). Esta herramienta está diseñada para ofrecer una visualización clara y dinámica de los eventos analizados, contribuyendo a una mejor comprensión cronológica de los procesos históricos. La organización y presentación secuencial de las noticias recopiladas por la Revista *Kipu* buscan facilitar el acceso al contenido, permitiendo una exploración más profunda y matizada. Considerando la capacidad de la línea de tiempo interactiva para transformar datos estáticos en experiencias dinámicas, esta herramienta se presenta como un recurso poderoso para la investigación. Los investigadores y otros interesados en el tema podrán visualizar una mayor cantidad de datos de forma accesible y atractiva, explorando las noticias de manera más profunda y detallada. De esta manera, los usuarios podrán establecer relaciones temporales entre eventos y descubrir conexiones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidas, lo que permitirá una comprensión más amplia de la evolución de las acciones colectivas lideradas por el movimiento indígena y campesino a lo largo del tiempo.

5 Revisar en: <https://bit.ly/4esAZY9>

Figura 10

Visualización de la línea de tiempo interactiva “Movimiento indígena en la prensa ecuatoriana”



Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Dimensión territorial de las demandas indígenas y sociales

En Ecuador, los movimientos indígenas y campesinos han liderado significativas movilizaciones sociales (llamadas también levantamientos) para exigir sus derechos. Este concepto está profundamente arraigado en la cosmovisión andina, se refiere a manifestaciones masivas en las que las comunidades indígenas realizan largas caminatas a lo largo del país como forma de protesta y reivindicación. Durante los levantamientos, comunidades enteras, incluyendo hombres, mujeres, jóvenes y niños, se movilizan, a menudo a pie, hacia lugares simbólicos o centros de poder, generalmente hacia el centro de la capital, Quito, con el objetivo de hacer oír su voz ante las autoridades.

Más que simples actos de protesta, los levantamientos son una forma organizada y masiva de resistencia que se inserta en una larga tradición de lucha por la justicia social de los pueblos indígenas frente a la opresión y la marginación. A partir de la década de 1990, esta práctica, que ya era parte del repertorio del movimiento indígena, adquirió nuevas connotaciones, integrándose en el léxico político nacional en Ecuador. Durante el levantamiento de Inti Raymi, la CONAIE revitalizó el término con el propósito explícito de instaurar un marcador étnico en el ámbito de los actos y del discurso político (Guerrero, 1996). Así, el acto de *levantarse* se convierte en una respuesta activa y colectiva ante políticas o situaciones que amenazan la forma de vida, las tierras, la cultura y la identidad de los pueblos y nacionalidades. Este gesto

colectivo refuerza la solidaridad interna y fortalece al movimiento que, al visibilizarse políticamente, reafirma su identidad cultural, su derecho a existir y a ser respetados como pueblos con una historia, lengua y cultura propias.

El levantamiento indígena es un acto de resistencia social y política; pero es, sobre todo, un acto profundamente territorial. El carácter esencialmente territorial del levantamiento está intrínsecamente asociado a la importancia del territorio para estas comunidades, reconocido como el escenario donde se desarrolla la vida comunitaria, se transmiten saberes ancestrales y se mantiene la relación sagrada con la naturaleza. Más que un simple espacio físico donde habitan, el territorio es una extensión de su identidad, cultura y espiritualidad. Por lo tanto, al movilizarse y caminar hacia los centros de poder y lugares simbólicos, los pueblos indígenas reivindican su presencia en el espacio público y político, recordando a la sociedad y al Estado que estos territorios tienen dueños históricos que exigen respeto y reconocimiento.

Figura 11

Atlas de los levantamientos indígenas: 1990-2022



ATLAS DE LOS LEVANTAMIENTOS INDÍGENAS 1990 - 2022 32	ATLAS DE LOS LEVANTAMIENTOS INDÍGENAS 1990 - 2022 33
1990 LEVANTAMIENTO INDÍGENA DEL INTI RAYMI 1. Entrega, solución y legalización gratuita de tierras para las nacionalidades indígenas. 2. Solución a los problemas de agua para riego, consumo y políticos de no contaminación. 3. Cumplir y hacer cumplir el acuerdo de Saraguro. 4. No pagar el precio rústico. 5. Creación de partidas presupuestarias para las direcciones provinciales y nacionales de educación bilingüe. Entrega de recursos del Convenio MED-CONADE. 6. Continuidad de las actividades por parte de varios organismos de acuerdo con las exigencias de la CONADE. 7. Refinanciamiento (1) de la Constitución de la República para que el país sea declarado Estado pluricultural. 8. Entrega inmediata de fondos presupuestarios para las nacionalidades indígenas a través de un proyecto de Ley de la CONADE. 9. Compromiso de precios de productos industrializados de primera necesidad, mínimo por diez años, y fomento de precios justos de los productos campesinos de la economía de subsistencia a través de la autonomía en el mercado. MANDATO POR LA DEFENSA DE LA VIDA Y LOS DERECHOS DE LAS NACIONALIDADES INDÍGENAS 10. Cumplimiento, terminación y realización de obras prioritarias de infraestructura básica de las comunidades indígenas. 11. Libre exportación y exportación para los comerciantes y artesanos miembros de la CONADE. 12. Aplicación de ordenanzas para el control, protección y desarrollo de sitios arqueológicos por la CONADE y las organizaciones locales. 13. Explotación del Instituto Lingüístico de Verano. 14. Respeto a los Derechos del Millo y rechazo a convalidación de elecciones de la población infantil, sin haber trabajado para que esta tenga conciencia de la situación que vive. 15. Derecho de legislación y financiamiento por el Estado la práctica de la medicina indígena. 16. Inmediata derogatoria de decretos que han creado instituciones paralelas a las consejos provinciales y municipales, como CORNIFOT, que están dirigidos por un solo partido político, con fines comerciales que tratan con la conciencia de nuestras comunidades indígenas.	1992 MOVILIZACIÓN POR LOS TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS DE LA AMAZONIA 1. Reconocimiento legal de los territorios amazónicos. 2. Reforma a la Constitución Nacional para proteger las libertades nacionalidades y culturas indígenas. 3. Control sobre las más grandes tierras de selva amazónica que son quintos. 4. Entrega de las tierras que están siendo usadas por los indígenas. 5. Reducción considerable de la zona de seguridad dentro de la región fronteriza marcada para la colonización. 6. Legalización de todo su territorio, las tierras deben ser entregadas para no separar comunidades de la misma nacionalidad. 7. Legalización de los territorios que habitan. 8. Reforma para reflejar la realidad pluricultural y multicultural del Ecuador. 9. Adjudicación de tierras a las comunidades indígenas. 10. Declarar al Ecuador como Estado pluricultural y plurilingüe. 11. La comunidad Salasaca también reclama y solicita de las autoridades competentes la expropiación de varios terrenos en favor de esta comunidad, en cuyos terrenos esta comunidad habría realizado varios asentamientos. "POR LA TIERRA Y POR LA VIDA"
Fuente: Elaboración de Llamas y Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024. Base de datos: "Levantamientos indígenas en el Ecuador, 1990-2022".	Fuente: Elaboración de Llamas y Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024. Base de datos: "Levantamientos indígenas en el Ecuador, 1990-2022".

Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

Considerando la importancia del territorio para el movimiento indígena, se propuso evidenciar la dimensión territorial de las acciones colectivas durante el período analizado mediante la elaboración del *Atlas de los levantamientos indígenas: 1990-2022*.⁶ Esta colección de mapas fue creada a partir de la base de datos recopilada de la revista *Kipu* y destaca la relación entre el territorio y las demandas.

Para destacar la dimensión territorial de los levantamientos indígenas y campesinos en Ecuador, se llevó a cabo la geolocalización de las motivaciones/demandas identificadas en cada una de las noticias revisadas. A partir de esta información, se elaboraron dos mapas: uno enfocado en las motivaciones/demandas indígenas y otro en las motivaciones/demandas sociales, correspondientes a cada acción colectiva/levantamiento analizado.

En la figura 12 se presenta un mapa del Ecuador que permite visualizar la cantidad de eventos con motivaciones/demandas indígenas que ocurrieron en las diferentes provincias. Además, se detalla con mayor precisión las parroquias donde tuvieron lugar estos eventos. El uso de la geolocalización en este contexto es fundamental para comprender cómo las luchas indígenas y campesinas se articulan con el espacio geográfico. Al observar la distribución de los eventos en el mapa, es posible identificar patrones y tendencias que revelan la importancia de ciertos territorios en las reivindicaciones sociales. Este enfoque permite no solo una mejor comprensión de la relación entre demanda y territorio, sino también una apreciación más profunda de cómo el espacio geográfico influye en la dinámica de las movilizaciones sociales en Ecuador.

Para complementar las informaciones sobre las demandas y peticiones, se llevó a cabo una exhaustiva recuperación de los datos relacionados con los mandatos del movimiento indígena y campesino en Ecuador. Estos mandatos contienen las principales motivaciones/demandas que impulsaron a las organizaciones sociales a alzar su voz en protesta. La tarea de recopilar esta información fue minuciosa, dado que muchas de estas fuentes se encontraban en riesgo de ser olvidadas o estaban dispersas en archivos de difícil acceso. Se revisaron principalmente tres fuentes: el archivo de la CONAIE, como fuente representativa de los movimientos indígenas; el archivo del International Work Group for Indigenous Affairs⁷ (IWGIA) en sus publicaciones anuales del *Mundo Indígena*; y las noticias recopiladas en la revista *Kipu*.

6 Revisar en: <https://bit.ly/3XQEY3>

7 Desde 1986 las publicaciones de International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) tienen el propósito de brindar una visión general de los desarrollos de los pueblos indígenas en el mundo.

Figura 12

Cartografía de motivaciones/demandas indígenas del levantamiento indígena del Inti Raymi

LEVANTAMIENTO INDÍGENA DEL INTI RAYMI - 1990



Nota. Elaborado por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, 2024.

A partir de la información recopilada de estas fuentes, se logró reconstruir las pautas y reivindicaciones de cada acción colectiva/levantamiento. Este esfuerzo dio como resultado la creación de un archivo único que reúne las motivaciones/demandas del movimiento indígena y campesino en Ecuador. Este archivo documenta la evolución de las reivindicaciones a lo largo del tiempo y preserva la memoria histórica de las luchas, asegurando que las voces de estos movimientos no se pierdan en el tiempo.

Conclusiones

Durante el siglo XX, Ecuador experimentó numerosos episodios de inestabilidad política y económica, lo que desencadenó una serie de eventos y tensiones en su historia reciente. La situación de pobreza y vulnerabilidad que afecta a gran parte de la población, especialmente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, se traduce en carencias más pronunciadas en el acceso a servicios básicos como vivienda, agua, saneamiento, electricidad e internet, particularmente en las zonas rurales. La crisis social, económica y de salud derivada de la pandemia ha exacerbado esos problemas. Este escenario está directamente relacionado con el nivel de conflictividad del país,

que se manifiesta a través de numerosas estructuras de violencia, naturalizadas por prejuicios sociales que condicionan a esos grupos.

De manera general, los conflictos, en algunas situaciones, suelen ser la *force mortice* que contribuyen a generar verdaderos cambios. Sin embargo, en otras situaciones, los conflictos pueden desencadenar episodios de violencia y deshumanización. La gestión de esos conflictos y el proceso de diálogo son herramientas fundamentales para la mejor conducción de esos procesos, ya que pueden reducir tensiones, prevenir la escalada del conflicto y establecer bases para una resolución pacífica y sostenible, promoviendo la colaboración y el respeto entre las partes.

En Ecuador, el movimiento indígena ha sido históricamente un actor relevante en el escenario político, liderando numerosas movilizaciones en defensa de sus derechos. Una de las estrategias que estos movimientos han empleado para hacer valer sus demandas es entablar diálogos con el gobierno. Durante las últimas tres décadas, la mayoría de los presidentes de turno han optado por establecer el diálogo con el movimiento indígena. En la movilización más reciente, el levantamiento de junio de 2022, no fue diferente. Sin embargo, esa experiencia evidenció las débiles condiciones en las que se encuentra el país para afrontar una gestión pacífica de conflictos. Pese a la participación de las universidades y otros actores sociales en el proceso de diálogo, quedó evidente la falta de espacios, instrumentos y actores con capacidades de mediación, negociación política y gestión de conflicto.

La eficacia del mecanismo de diálogo político está intrínsecamente vinculada al cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Por ello, en 2022 se creó el Proyecto *Diálogo como instrumento de paz*, con el apoyo de la Unión Europea y la GIZ. Este proyecto ha apoyado a los actores del Diálogo Nacional, en particular las universidades y la Iglesia, que actuaron como moderadores/mediadores del proceso, en el seguimiento efectivo a la implementación de los acuerdos. En este contexto, se creó Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, con el objetivo de apoyar el proceso de diálogo, a través de la promoción de la investigación y de la generación de datos confiables sobre las diversas situaciones de conflictividad en el país.

En ese sentido, la primera investigación desarrollada por el observatorio se centró en la recuperación histórica de los procesos de conflictividad en los cuales los movimientos indígenas participaron activamente. Los hallazgos permitieron identificar a los actores relevantes, las principales motivaciones y estrategias utilizadas en movilizaciones anteriores. A partir de esos datos, se pudieron elaborar lecturas y visualizaciones sobre los procesos históricos relacionados con las movilizaciones, identificar patrones, causas estructurales y comprender la evolución de esos procesos a lo largo del tiempo.

La metodología adoptada y las fuentes de datos utilizadas permitieron que la información de carácter cotidiano, como las noticias de revistas y periódicos, una vez sistematizada, pudiera contribuir a la comprensión de la evolución de los procesos conflictivos, sin perder de vista las especificidades de cada momento. Además, el enfoque temporal y espacial de la investigación reveló evidencias significativas sobre las movilizaciones indígenas en Ecuador.

En el análisis del desarrollo de las movilizaciones según las demandas, se pudo identificar la existencia de cuatro períodos: el primero abarca las movilizaciones de 1990, 1992, 1994 donde se perciben reivindicaciones más alineadas con las pautas históricas de los pueblos indígenas y, sobre todo, una afirmación del movimiento indígena como tal en el escenario nacional; el segundo ciclo incluye las movilizaciones de 1997, 2000, 2005 y 2006, años en que el movimiento indígena se suma como un actor relevante a las pautas relativas a la política nacional; el tercero engloba los levantamientos de 2010, 2012, 2019 y 2022, marcados por los avances en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

En este ciclo se observa un movimiento indígena que busca influir en las políticas públicas desde una visión amplia sobre las necesidades de los pueblos y nacionalidades, considerando los desafíos de materializar los conceptos incorporados en la Constitución de 1998, que incluía la de idea de un país *pluricultural y multiétnico*, más, principalmente, por la Constitución de 2008, que declaró a Ecuador como país intercultural y plurinacional. Vemos un movimiento indígena movilizado en la lucha aparentemente relacionada al desarrollo de las comunidades, fuertemente conectado a una idea más amplia de lucha por la vida, que abarca a todos los seres humanos, como es el caso de la lucha por el agua y la disputa por la gestión de recursos naturales, sin abandonar la perspectiva particular de los pueblos y nacionalidades, como es el caso del reconocimiento de la autodeterminación sobre los territorios indígenas.

De igual forma, en relación con los análisis espaciales, la elaboración del atlas contribuyó al entendimiento de los aspectos geográficos de los levantamientos indígenas, permitiendo identificar las rutas de movilización, los lugares simbólicos hacia los cuales se dirigen los pueblos indígenas y contextualizar la importancia del territorio en la lucha por la justicia social y los derechos colectivos. Además, los mapas son una herramienta poderosa para documentar, analizar y, sobre todo, reivindicar la presencia y las demandas de los pueblos indígenas en el espacio público y político.

Finalmente, es importante destacar que la iniciativa de divulgación de las investigaciones y de los datos propuesta por Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos contribuye a una comprensión más objetiva del conflicto, evitando la desinformación y manipulación que generan tensiones. El acceso a información verificada y precisa promueve debates públicos más consistentes, reduciendo la polarización y el miedo.

Además, la transparencia en la difusión de datos fomenta la confianza en las instituciones y en los procesos de resolución de conflictos. Por lo tanto, la difusión de información confiable es clave para crear un ambiente donde se puedan buscar soluciones pacíficas y justas, con la participación consciente y crítica de toda la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Albó, X. (2008). *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. 1. ed. Bolivia. PNUD/CIPCA.
- Altmann, P. (2014). El Sumak Kawsay en el Discurso del Movimiento Indígena Ecuatoriano. *Indiana*, 30(30), 283-299. <https://bit.ly/3TXQKym>
- Almeida, P. (2020). *Movimientos sociales, la estructura de la acción colectiva*. 1a ed. CLACSO.
- CONAIE. (2020). *1990: 30 años del primer levantamiento indígena*. <https://bit.ly/3XTRLso>
- Chan J. M. y Lee C. C. (1984). Journalistic ‘paradigms’ of civil protests: a case study of Hong Kong. En A. Arno (ed.), *The News Media in National and International Conflict* (pp.183-202). A Westview special study. Westview Press.
- Diani, M. (2015). Revisando el concepto de movimiento social. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*, (9), 10.
- Guerrero, A. (1996). El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador. *Nueva Sociedad*, 142, 32-43.
- Harmecker, M. y Fuentes, F. (2011). *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. 1. ed. Intervención Cultural.
- Kipu 1. El mundo indígena en la prensa ecuatoriana julio-diciembre 1983. <https://bit.ly/3z-JwwBr>
- Koopmans, R. (1999). The use of protest event data in comparative research: cross-national comparability, sampling methods, and robustness. En D. Rucht, R. Koopmans y F. Neidhardt (eds.), *Acts of dissent: new developments in the study of protest* (pp. 90-110). Rowman & Littlefield.
- Larrea, A. M. (2004). El Movimiento Indígena Ecuatoriano: participación y resistencia. OSAL, *Observatorio Social de América Latina*, (13), 67-77. <https://bit.ly/4gMKOBT>
- Martí i Puig, S. (2016). Los movimientos sociales. En *El análisis de la política: enfoques y herramientas de la ciencia política*. Huygens.
- McAdam, D. (1999). Orígenes terminológicos, problemas conceptuales, futuras líneas de investigación. En Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas, oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*.
- Paz y Miño, J. (2020). Ecuador el levantamiento indígena y popular en octubre de 2019. En R. Salas (ed.), *Luchas sociales, justicia contextual y dignidad de los pueblos* (pp. 127-140). Adriana Ediciones. <https://bit.ly/3BwL4oC>
- Somma, N. (2018). When do political parties move to the streets? Party protest in Chile. *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, 42, 63-85.

- Taylor, V. y Whittier, N. (1992). Collective identity in social movement communities: lesbian feminist mobilization. En Aldon D. Morris y Carol M. Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory* (pp. 104-129). Yale University Press.
- Tilly, C. (1978) en Montes, N. (2013). Aproximación teórica al estudio de la acción colectiva de protesta y los movimientos sociales. 3.
- Tilly, C. (1986). *The Contentious French*. Harvard University Press. 2.
- Yashar, D. (2005). Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movement and the postliberal challenge. 1. ed. Cambridge University Press.

Segunda parte
Derechos y Educación Intercultural

Acceso a la educación superior de pueblos y nacionalidades: estado de las políticas públicas

Ana Janeth Castro Medina*
Universidad Politécnica Salesiana
acastro@ups.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-7869-9710>

Introducción

El objetivo de este trabajo es caracterizar con base en fuentes de información secundaria, la discusión sobre el estado de situación del acceso a la educación superior de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, a partir de la entrada en vigencia, en 2008, de las disposiciones constitucionales en esa materia y desarrollos normativos derivados de las mismas.

Se identifica cómo las variables de gratuidad, calidad y mérito han incidido para limitar o favorecer el acceso a la educación superior y si la interculturalidad ha sido efectivamente un eje transversal en ese proceso.

Se procesó y analizó un conjunto de artículos académicos, informes y documentos oficiales publicados en los últimos cinco años, sobre la interculturalidad, el acceso y permanencia en la educación superior ecuatoriana, buscando que éstos aporten con pistas específicas para el caso de los pueblos y nacionalidades.

* Estudios en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible. Economía Social y Solidaria. Balance Social, Proyectos Endógenos, entre otros. Docente investigadora de la Carrera de Antropología y Coordinadora del Grupo de Investigación Ecología Política en la Universidad Politécnica Salesiana. Miembro de Solidarius Internacional y coordinadora de la Sede Ecuador.

También, se procesó la información sobre oferta, matrícula, cupos, aceptaciones y permanencia en la educación superior, publicados en el portal de Estadísticas e Indicadores de Educación Superior. Al respecto, se encontró algunas limitaciones.

En la información de matrículas, cupos y aceptaciones fue necesario establecer una serie única de análisis para el período 2017-2021, porque para el mismo existe información tanto de las Universidades y Escuelas Politécnicas (UEP) como de los Institutos Superiores Técnicos, Tecnológicos y Pedagógicos, Institutos de Artes y Conservatorios de Música y Artes Públicos (ISTT).

No se utilizó la información de 2022, porque señala desviaciones importantes cuando se desagrega por autodefinición étnica y se observan inconsistencias notorias con relación al número de personas que no registran esa autodefinición.

Durante las consultas realizadas en el portal, se verificó que la información sufre modificaciones, posiblemente por las razones que se explican en el Plan de Desarrollo de la Educación Superior (CES, CACES, SENESCYT, 2022) sobre un proceso permanente de fortalecimiento de la calidad de la información conjuntamente con las Instituciones de Educación Superior (IES). Esto fue subsanado con la realización de un corte de la información recabada en el portal, en los primeros días de septiembre de 2023.

Luego de este procesamiento de información secundaria, se llevó a cabo un análisis que se organiza en las siguientes secciones:

- Interculturalidad y educación superior para comprender el alcance que esa relación ha tenido y cómo ha permeado en los procesos de acceso.
- Políticas públicas de acceso a la educación superior y actores en el marco de la educación superior, donde se caracteriza cómo en los instrumentos de planificación han estado y están presentes objetivos, estrategias, medidas, programas o proyectos encaminados a hacer efectivo el principio de interculturalidad.
- Información sobre el acceso y la permanencia en la educación superior de los pueblos y nacionalidades, para delinear cómo han evolucionado las cifras de acceso y permanencia particularmente para ese grupo.
- Barreras económicas, sociales y financieras para caracterizar más allá de las cifras, cómo las variables de gratuidad, calidad y mérito han impactado de manera positiva o negativa para el acceso y permanencia de los pueblos y nacionalidades en la educación superior.
- Opiniones y percepciones de los actores.
- Una sección de conclusiones en la que se recogen los principales hallazgos del trabajo.

Interculturalidad y educación superior

En general en los artículos revisados en varias revistas indexadas, se identifican dos tendencias tanto en la comprensión de la interculturalidad como en su aplicación en la educación superior. La primera está enmarcada en la normativa y las políticas públicas relativas a la inclusión educativa y la segunda que reivindica la incorporación efectiva de los saberes y conocimientos interculturales en los procesos de educación.

La comprensión de la interculturalidad en la educación superior, tal y como lo analiza Carrillo Velarde (2020), trasciende su concepción e interpretación como la interacción “equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, a través del diálogo y del respeto mutuo” (UNESCO, 2023), este, podría ser un concepto funcional. El autor, coloca la necesidad de diferenciar entre interculturalidad, pluriculturalidad y multiculturalidad, para él los dos últimos son las premisas del primero. Para él, la pluriculturalidad es la constatación de la presencia de dos o más culturas en un mismo territorio y su interrelación; la multiculturalidad en cambio es la aceptación de esa existencia en un mismo período de tiempo, acota que “estos dos conceptos son las premisas para que la interculturalidad como tal pueda existir” (Carrillo Velarde, 2020, p. 715).

Si se toma como concepto base, la interculturalidad como el contacto entre culturas y su intercambio, según el autor en mención, entonces ha existido siempre, no obstante, hay otras variables a considerar: colinealidad continua, dominación y poder que permean esa relación.

(...) el reconocimiento y el respeto a la diversidad cultural se ha transformado en una nueva estrategia de dominación, que no apunta directamente a la creación de sociedades más equitativas (Bernabé, 2012), sino al control del conflicto étnico y cultural y la conservación de la estabilidad social (Peñalva Vélez y Leiva Olivencia, 2019). En este punto, ya no es fundamental sostener la especificidad cultural, sino asegurar el ejercicio de la participación ciudadana donde se obtienen claros beneficios de dicho intercambio. (Carrillo Velarde, 2020, p. 721)

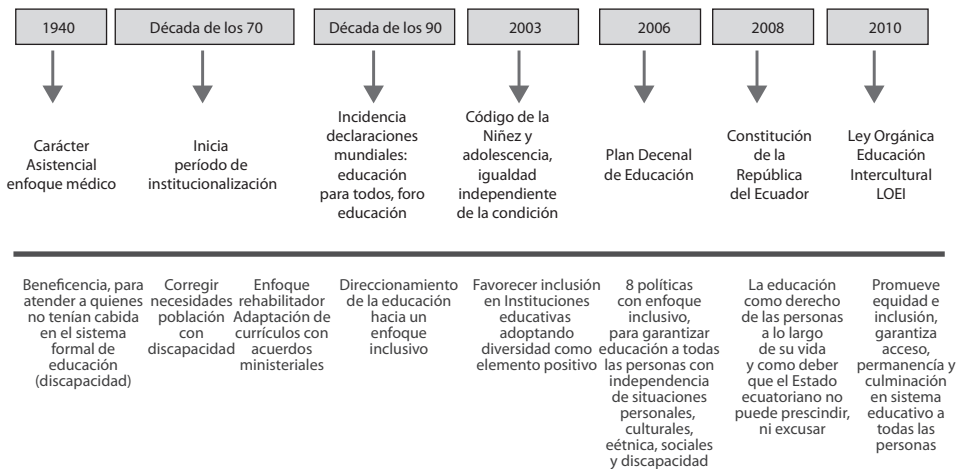
El riesgo de asumir las citadas concepciones es que se diluye la comprensión de las desigualdades y diferencias que permean las relaciones interculturales que precisamente se manifiestan en espacios como la educación superior. En América Latina según el balance que realiza Carrillo Velarde (2020), se han observado experiencias de “etnoeducación” y de la educación asumida por organismos institucionales o del Estado o “institucional”. Plantea también, que la educación superior ha sido un espacio natural para trabajar la interculturalidad en donde se ha sumado un enfoque inclusivo, pero alerta que en el caso ecuatoriano ha existido una noción centralista y etnocéntrica que

no ha profundizado en temas como la incorporación del “enfoque intercultural en la docencia universitaria, el uso de las lenguas indígenas, la inclusión de conocimientos ancestrales el diálogo universidad-pueblos indígenas y el fortalecimiento de la investigación intercultural” (Carrillo Velarde, p. 727).

Para Clavijo y Bautista (2020), la educación inclusiva tanto en América Latina como en Ecuador se encuentra en proceso de consolidación, recuerdan algunos hitos de que se resumen en el gráfico 1.

Gráfico 1

Esquema: hitos de la educación superior en el Ecuador



Por su parte, Krainer *et al.* (2017) plantean que la interculturalidad “cuestiona el modelo individualista y disciplinar de la ciencia hegemónica y propone la construcción solidaria de conocimientos y realidades” (Krainer *et al.*, 2017, p. 73) con el propósito de atender las necesidades de todas las diversidades, siendo este el enfoque que primó en el proyecto de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y los Pueblos Indígenas Amawtay Wasi que en su génesis ha tenido varios obstáculos, como no haber sido acreditada en 2013 con los parámetros de evaluación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Las autoras identifican el concepto de interculturalidad micro que más allá de un discurso académico, tiene una visión transformadora del statu quo.

Al respecto, Sarango Macas (2019) considera que la citada Universidad sobrevivió ocho años a las tensiones de un Estado colonial, pero con el argumento técnico-político de la evaluación, se produjo en el 2013 su cierre, algo que el autor denomina

un “apartheid epistémico”, luego fue reabierta bajo el concepto de una universidad pública comunitaria, con una comisión gestora donde participa un solo indígena. La Universidad Amawtay Wasi en su proyecto original planteaba una ruptura epistémica, considerando como ejes fundamentales del conocimiento y la investigación el Yachay-Ruray y el Ushay-Munay que confluyen en Kawsay o vida, “la pluralidad como abundancia y riqueza, la relacionalidad como tejido infinito de conocimientos y el bio centrismo como aglutinador de todo lo que existe en el nivel energético y espiritual” (Sarango Macas, 2019, s/p).

En su artículo Sarango concluye que:

A los Estados coloniales les gusta mucho hablar de inclusión como si esto fuera un gran favor para los diferentes. No tienen tapujos para decirnos que la homogenización es el requisito para la modernización del capitalismo. Por ello reparten dádivas como becas y cupos para jóvenes indígenas y afrodescendientes para el ingreso en sus universidades cuyo gran fruto a la postre es la enajenación cultural civilizatoria. Constituir o fundar universidades interculturales por parte de los Estados coloniales tampoco es problema, siempre que estos en el fondo sigan siendo “universidades occidentalizadas”, aunque, en la forma se llamen interculturales [...]. (Sarango Macas, 2019, s/p)

Cervantes y Tuaza (2021) reconocen que en el acceso a la educación superior de los pueblos y nacionalidades se ha transitado por procesos de exclusión mediados principalmente por el racismo y la no gratuidad, hecho que tuvo un punto de inflexión a partir de la década de los 90 con “la emergencia de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas en el escenario político-nacional y la articulación de las acciones colectivas por los derechos de estas dos etnias” (Cervantes y Tuaza, 2021, p. 39), al mismo tiempo destacan la relevancia de los mandatos constitucionales materia de interculturalidad e inclusión, no obstante, plantean que si bien hay avances en el discurso y en el desarrollo de leyes, las normas no son puestas en práctica. Basan su análisis, entre otras fuentes, en un documento titulado “Análisis de la información recopilada sobre la interculturalidad en las funciones sustantivas de IES”, preparado en 2019 por la Coordinación de Saberes Ancestrales del SENESCYT.¹

Los hallazgos del citado estudio señalan que en la mayoría de universidades los planes de estudio no mencionan la interculturalidad o los saberes ancestrales como ejes

1 Esa Coordinación no forma parte actualmente de la estructura orgánica de la SENESCYT. Tenía como una de sus atribuciones coordinar la implementación de mecanismos para incorporar los saberes ancestrales, técnicas, tecnologías, prácticas y conocimientos tradicionales a la educación superior, ciencia, tecnología e innovación, impulsando el diálogo intercultural de saberes (<https://bit.ly/3WBwUdR>).

transversales, sus agendas de investigación y procesos de vinculación con la sociedad abordan pocos temas sobre los pueblos indígenas y afroecuatorianos, además existen normativas adoptadas en un nivel declarativo respecto de la inclusión de criterios de interculturalidad y pertinencia social en la planificación académica, formación de docentes, proyectos de titulación y líneas de investigación, sin mecanismos reales de aplicación.

En la misma línea, Simbaña Pillajo (2023) identifica algunas tensiones de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Recuerda que, en el Sistema de EIB creado mediante ley en el año 1988, se estableció la obligatoriedad y derecho de garantizar la educación en la lengua materna de cada pueblo “mandato que lamentablemente no ha sido aplicado a cabalidad”. Por otro lado, el Modelo del Sistema de EIB (MOSEIB) actualizado en 2010 en el marco de la Constitución de la República del Ecuador (2008), propuso como eje principal de la educación la Allpamama y la Pachamama y luego el sujeto. En palabras del autor se:

Consideraba la necesidad de garantizar que el modelo educativo responda a la realidad de cada nacionalidad. Propuesta importante que estuvo orientada al fortalecimiento de la calidad educativa del país, así como el acceso a la educación. (Simbaña Pillajo, 2023, p. 5)

En el 2013 el MOSEIB volvió a actualizarse y se consolida la propuesta educativa de la EIB, pero si bien se trató de mejorar la calidad educativa de los dos sistemas, actuaron por separado. Sobre el Plan decenal de educación 2006-2015 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el autor considera que la interculturalidad fue concebida como un eje transversal pero no dejó de ser un enunciado, reduciéndose a un criterio de inclusión.

El marco normativo vigente, aborda la interculturalidad, al establecer dentro del Sistema de Educación Superior, los principios, funciones y mecanismos de promoción y garantía para su ejercicio en la educación superior. Adicional a ello, la normativa estipula medidas de acción afirmativa para el acceso a ese nivel de educación, entre otros, de las y los postulantes de los pueblos y nacionalidades.

En el Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior 2022-2026, se define a la interculturalidad como “la dinámica de relaciones entre culturas que se ejecuta a base del respeto mutuo e igualdad de condiciones en todas las variables posibles, estableciendo analogías o diferencias y propiciando la unidad en la diversidad” (CES, CACES, SENESCYT, 2022, p. 78).

Tabla 1

Matriz de sistematización de disposiciones en la normativa ecuatoriana, vinculadas con la interculturalidad y acceso a la educación superior

Norma	Disposiciones vinculadas con la interculturalidad y acceso a la educación superior
Constitución de la República del Ecuador (2008)	Art. 350.- El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo. Art. 356.- La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes. Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular (...).
Ley Orgánica de Educación Superior LOES (2010)	Art. 3.- Fines de la Educación Superior. – La educación superior de carácter humanista, intercultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social (...) responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos (...). Art. 5.- Derechos de las y los estudiantes. – (...) h) El derecho a recibir una educación superior laica, intercultural, democrática, incluyente y diversa, que impulse la equidad de género, la justicia y la paz; (...). Art. 8.- Fines de la Educación Superior. – (...) k) Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe superior, con criterios de calidad y conforme a la diversidad cultural; y, l) Fortalecer la utilización de idiomas ancestrales y expresiones culturales, en los diferentes campos del conocimiento (...). Art. 9.- La educación superior y el buen vivir. – La educación superior es condición indispensable para la construcción del derecho del buen vivir, en el marco de la interculturalidad, del respeto a la diversidad y la convivencia armónica con la naturaleza. Art. 12.- Principios del Sistema. – (...) El Sistema de Educación Superior, al ser parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, se rige por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación (...). Art. 13.- Funciones del Sistema de Educación Superior. – (...) b) Promover la creación, desarrollo, transmisión y difusión de la ciencia, la técnica, la tecnología y la cultura; (...) l) Promover y fortalecer el desarrollo de las lenguas, culturas y sabidurías ancestrales de los pueblos y nacionalidades del Ecuador en el marco de la interculturalidad (...). Art. 71.- Principio de igualdad de oportunidades. – El principio de igualdad de oportunidades consiste en garantizar a todos los actores del Sistema de Educación Superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica de movilidad o discapacidad (...). Art. 74.- Políticas de Cuotas. – Las instituciones de educación superior instrumentarán de manera obligatoria políticas de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos o discriminados. Las políticas de cuotas serán establecidas por el órgano rector de la política pública de educación superior.
Ley Orgánica de Educación Superior LOES (2010)	Art. 81.- De la Admisión y Nivelación. – El ingreso a las instituciones de educación superior públicas se regula a través del Sistema de Nivelación y Admisión, para todos los y las aspirantes. El sistema se rige por los principios de méritos, igualdad de oportunidades y libertad de elección de carrera o carreras e institución. (...) adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de las y los titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad o vulnerabilidad. Art. 82.- Requisito para el ingreso a las instituciones del Sistema de Educación Superior. – b) En el caso de las instituciones de educación superior públicas, haber cumplido los requisitos normados por el Sistema de Nivelación y Admisión, el mismo que observará los principios de igualdad de oportunidades, libertad de elección de carrera e institución y de méritos.

Norma	Disposiciones vinculadas con la interculturalidad y acceso a la educación superior
Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Superior (2019)	Art. 2.- Políticas de Interculturalidad. – Las instituciones de educación superior deberán implementar políticas institucionales y estrategias pedagógicas específicas transversales en su oferta académica, encaminadas a promover y fortalecer el sistema de educación intercultural a través del desarrollo de las lenguas, culturas y sabidurías ancestrales de los pueblos y nacionalidades del Ecuador. Art. 26.- Carácter comunitario de las instituciones de educación superior interculturales. – El modelo de gestión de las instituciones de educación superior interculturales se regirá por los siguientes principios comunitarios: horizontalidad, reciprocidad, complementariedad, integralidad, solidaridad, interdisciplinariedad, transdisciplinariedad y diálogo de saberes (...) El Consejo de Educación Superior emitirá un reglamento específico para el reconocimiento de las trayectorias, conocimientos y experiencia de los representantes de los pueblos y nacionalidades para integrar el órgano colegiado superior y el acceso de los mismos a la carrera y escalafón del personal académico de las instituciones de educación superior interculturales.
Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (2022)	Artículo 1.- Objeto. – El presente reglamento tiene por objeto regular, coordinar y monitorear el acceso de las y los aspirantes a la educación superior en el marco del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión. Artículo 5.- Definiciones. – (...) 13. Igualdad de oportunidades. – Principio que establece que toda persona tiene las mismas posibilidades y garantías para acceder al bienestar social y ejercer sus derechos de acceso a la educación superior, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica, de movilidad o discapacidad. Artículo 60.- Políticas de acción afirmativa. – En aplicación de las políticas de acción afirmativa, se otorgarán puntos adicionales a las y los postulantes, de conformidad a los siguientes criterios: (...) e) Pueblos y nacionalidades: Diez (10) puntos adicionales a las personas pertenecientes a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios (...).
Reglamento para el acceso a la educación superior de los Institutos Superiores Técnicos, Tecnológicos y Pedagógicos, Institutos de Artes y Conservatorios de Música y Artes Públicos en el marco del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (2022)	Artículo 57. Políticas de acción afirmativa. – En aplicación de las políticas de acción afirmativa, se otorgarán puntos adicionales a las y los postulantes, de conformidad a los siguientes criterios: (...) e) Pueblos y nacionalidades: Diez (10) puntos adicionales a las personas pertenecientes a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios (...).

La caracterización hasta aquí esbozada revela que las disposiciones normativas en general, advierten una intención del Estado de considerar a la interculturalidad dentro del SES en el sentido que esta es una condición para la construcción del derecho del buen vivir y en ese entendido sugieren la necesidad de establecer políticas de interculturalidad dentro de las instituciones de Educación Superior. No obstante, las críticas a esa noción se enfocan en una falta de comprensión sobre la interculturalidad que se supedita a concepciones abstractas y no se trasciende a lo concreto, con una lógica de funcionalidad cuando se mira al otro desde el Estado.

Políticas públicas de acceso a la educación superior y actores, en marco de la interculturalidad

Desde la aprobación de la Constitución de la República en 2008 se consolida un proceso de trabajo del Estado alrededor de la ejecución de las políticas de gratuidad y de calidad de la educación superior, así como de mérito para acceder a la misma. Las intenciones de mejorar la educación superior, volcadas como objetivos, estrategias y metas en los instrumentos de desarrollo del país, es una constante.

En los distintos planes de desarrollo del Ecuador desde 2009, la educación se considera como un bien público y a través del órgano rector se busca, ejecutar la política pública que regula el ingreso a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, con principios de igualdad de oportunidades, meritocracia y transparencia (Latorre- Villacís, 2020).

Una variable importante ha sido también el tema de la calidad de la educación superior, con la aplicación de políticas públicas que según Villacís (2020) se centraron en: i) Evaluar a las IES mediante un proceso de tres etapas (2009, 2012 y 2014)¹; ii); promover la educación técnica y tecnológica para los fines pertinentes del cambio en la matriz productiva; iii) uniformar el criterio de entrada con un examen² (Villacís, 2020, s/p).

El CES, el CACES y la SENESCYT, en el diagnóstico del Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior 2022-2026, especifican que como organismos del SES:

Han emitido políticas, normativas y mecanismos que facilitan el desarrollo de la calidad y pertinencia de la educación superior en el país, que a su vez buscan atender la creciente demanda de educación superior de acuerdo a las nuevas tendencias. (CES, CACES, SENESCYT, 2022, p. 25)

Al tiempo, con base en un diagnóstico y diálogo con diversos actores, identifican varios desafíos del SES, en relación con el acceso y la interculturalidad. La articulación de la oferta académica de forma pertinente con las expectativas y demandas de la sociedad, el desarrollo de la educación intercultural superior con la presencia de IES en comunidades de los diferentes pueblos y nacionalidades, la creación de modelos educativos interculturales, la ampliación la oferta académica de la educación intercultural y trabajar por el cierre de brechas de acceso.

1 Con la aplicación de esta política se cerraron 17 universidades, incluida la Amawtay Wasi.

2 “La matrícula en este nivel de la región latinoamericana llega alrededor de 18 millones de estudiantes, con una Tasa Bruta de Escolarización Superior (TBES), próxima al 38 % (CEPAL, 2013)”. Citado por Latorre-Villacís (2020).

Tabla 2

Matriz de sistematización de desafíos sobre interculturalidad y acceso, identificados en el Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior 2022-2026

Campo	Desafíos del SES
Oferta académica	Articular la oferta académica de manera pertinente, eficaz y de calidad, acorde a las expectativas y necesidades de la sociedad, respetando la autonomía responsable de las IES; así como la libertad de los estudiantes a elegir sus carreras. Desarrollar la educación intercultural superior, con el mejoramiento y ampliación de instituciones de educación superior en las comunidades de los diferentes pueblos y nacionalidades del país. Crear modelos educativos interculturales. Ampliar la oferta académica en educación intercultural, la cual responda a las necesidades de la población y creen cambios sustanciales en los contenidos formativos. Fomentar la capacidad de articulación entre los actores del Sistema de Educación Superior que fortalezca la educación de calidad intercultural (...) (Ibid., p. 52).
Estudiantes	Garantizar que el proceso de admisión que se lleve a cabo por parte de las IES contemple los criterios de evaluación para políticas de acción afirmativa otorgadas a grupos históricamente excluidos o discriminados, al reconocimiento de la trayectoria académica y cada una de las políticas direccionadas a que la brecha de la población que no accede a educación superior pueda reducirse gradualmente. Garantizar que el proceso de admisión que se lleve a cabo por parte de las IES, contemple el derecho de igualdad de oportunidades para todos los estudiantes en el acceso a la educación superior considerando criterios de acciones afirmativas para grupos históricamente excluidos o discriminados y el reconocimiento a la trayectoria académica de las y los estudiantes. Adicionalmente las políticas públicas deben coadyuvar al cierre de brechas de la población que no accede a la educación superior tanto a nivel nacional como Local (...) (Ibid., p. 53).

Por su parte, el citado plan establece objetivos, estrategias y metas entre otras, vinculados con interculturalidad y el acceso a la educación superior, esto es, incrementar el registro de matrícula por autodefinición étnica en las UEP y en los ISTT.

Tabla 3

Matriz de sistematización objetivos, estrategias y metas relacionadas con la interculturalidad y el acceso a la educación superior de pueblos y nacionalidades contenidos en Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior 2022-2026

Objetivos	Estrategias	Metas
Objetivo 1: Fortalecer la cobertura en la educación superior bajo los principios el Sistema de Educación Superior.	Fomentar el acceso a la educación superior, bajo el principio de igualdad de oportunidades y de inclusión. Fortalecer el proceso y la política de becas, créditos educativos y ayudas económicas que permita a los estudiantes ingresar a la educación superior, priorizando los grupos históricamente excluidos.	Incrementar el registro de matrícula por autoidentificación étnica en las UEP de 49 384 a 51 408. Incrementar el porcentaje del registro de matrícula por autoidentificación étnica (indígenas,

Objetivos	Estrategias	Metas
	Impulsar la educación superior a través del acceso a la tecnología mediante la coordinación interinstitucional priorizando provincias con baja cobertura. Diversificar la oferta académica bajo los principios de igualdad, calidad, pertinencia y autonomía responsable.	afroecuatorianos y montubios) en los ISTT de 8,24 % a 9,54 %.
Objetivo 2: ³ Incrementar la contribución al conocimiento para el desarrollo social y económico de la sociedad.	Consolidar proyectos de vinculación sostenibles e innovadores, que contribuyan al bienestar de la sociedad, fomentando la participación del sector público y privado.	Incrementar el porcentaje de proyectos de vinculación con la sociedad en estado “en ejecución” del 29,60 % al 38,39 %.
Objetivo 3: Fortalecer el aseguramiento de la calidad de la educación superior.	Diseñar y actualizar instrumentos y metodologías de autoevaluación, evaluación y acreditación para el aseguramiento de la calidad, a nivel institucional, carreras y programas. Actualizar y diseñar mecanismos, procesos y componentes de los exámenes de evaluación de carreras y habilitación profesional de las carreras de interés público.	Incrementar la acreditación de Universidades y Escuelas Politécnicas del 95 % en el año 2022 al 98 %. Incrementar la acreditación de Institutos Superiores Técnicos, Tecnológicos y Conservatorios Superiores del 49 % en 2022 al 60 %. Incrementar el porcentaje de postulantes aprobados en las carreras de interés público en del 69 % en 2022 al 71 %.

La variable calidad es parte del Plan Estratégico Institucional 2021-2025 de la SENESCYT, complementada con la pertinencia y teniendo como principio la interculturalidad:

La pertinencia se refiere al vínculo entre la producción académica de docencia, investigación, innovación con las necesidades nacionales y territoriales bajo el principio de interculturalidad. A su vez, las necesidades nacionales se derivan de la naturaleza de la sociedad ecuatoriana en la que coexiste una construcción histórica de inequidad, desigualdad y pobreza. La calidad en este caso es la capacidad de las instituciones de contribuir eficientemente al procesamiento de esas necesidades para producir conocimiento válido. (SENESCYT, 2021a, p. 9)

Uno de los objetivos estratégicos se centra en el acceso y permanencia con criterios de inclusión: “Incrementar el acceso, promover la permanencia y fortalecer el sistema de educación superior universitaria, técnica y tecnológica, con criterios de calidad, inclusión, pertinencia, democracia, con un enfoque hacia la inserción laboral” (SENESCYT, 2021a, p. 32).

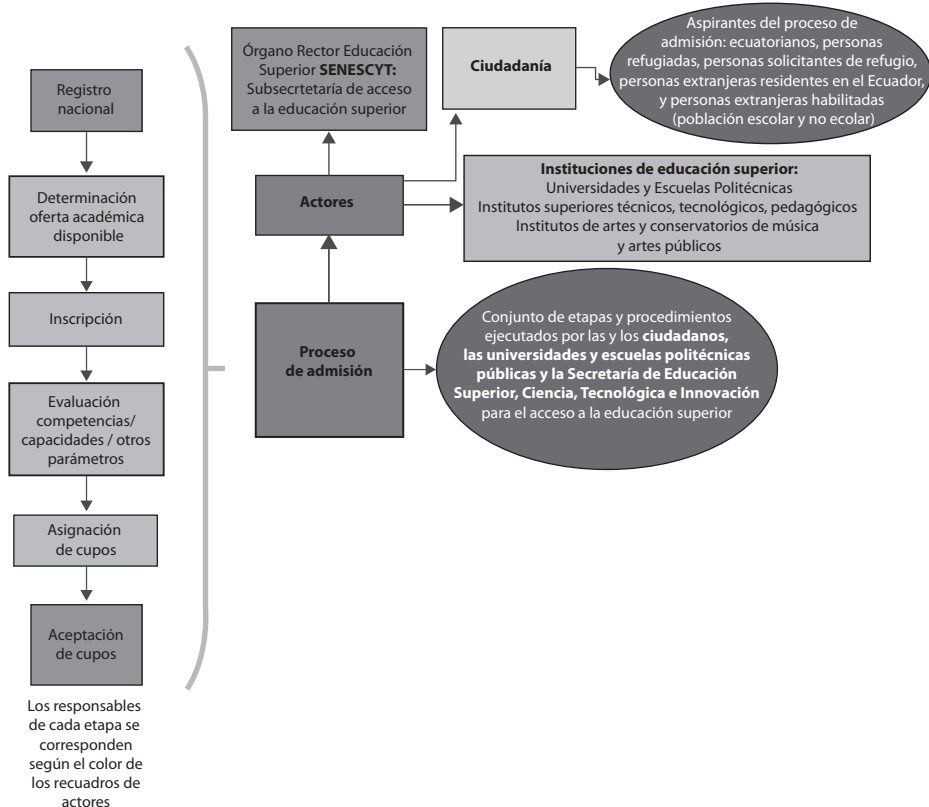
3 Los objetivos 2 y 3 se vinculan con problemáticas generales que inciden en el acceso y permanencia en la educación superior de los pueblos y nacionalidades y por eso se han incorporado en el análisis.

Los indicadores relacionados con ese objetivo son: i) Porcentaje de estudiantes que aceptan un cupo asignado por el Sistema Ecuatoriano de Acceso a la Educación Superior; ii) Número de cupos disponibles para el acceso a la Educación Superior en cada período académico y iii) Número de personas inscritas en el programa de nivelación general.

Dentro de la materia en análisis, es necesario mencionar que la SENESCYT especifica en su planificación estratégica los programas y proyectos de inversión vinculados con un producto institucional denominado “Políticas públicas para el acceso a la educación superior técnica y tecnológica y formación académica de grado y posgrado”. Estos son: i) Ampliación de la oferta académica de carreras y programas con calidad y pertinencia; ii) Reconversión de la educación técnica y tecnológica superior pública del Ecuador; iii) Sistema Nacional de Nivelación y Admisión; iv) Creación de la Universidad de Santo Domingo de los Tsáchilas y v) Fortalecimiento de la educación superior universitaria, técnica y tecnológica en la región amazónica con criterios de inclusión, calidad y pertinencia.

También se formula el enfoque territorial de cada uno de los citados programas y proyectos, en el caso del proyecto del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión es “reducir las heterogeneidades y mejorar el perfil cognitivo, social y subjetivo de los aspirantes que los habilite al ingreso a las instituciones de educación superior públicas, sin discriminación a ningún grupo poblacional” (SENESCYT, 2021a, p. 36). El objetivo del citado proyecto es “Optimizar el proceso de acceso a la educación superior para que cubra las necesidades de la población que busca acceder a las carreras de tercer nivel, involucrando de una manera más activa a las Instituciones de Educación Superior” (SENESCYT, 2021b, p. 37). Es uno de los indicadores de propósito, alcanzar al 2025 “el 15 % de aceptación de cupo por la población históricamente excluida o discriminada con respecto al total de población que acepta cupo, en cada período académico ordinario” (SENESCYT, 2021b, p. 37).

Sobre los actores involucrados es necesario indicar que entre 2012 y 2021 existe una actoría marcada de las instituciones del Estado respecto del proceso de acceso a la educación superior en general y de los pueblos y las nacionalidades en particular, en el marco de las competencias establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y las Leyes para las entidades rectoras de la política pública. Hecho que se relativiza con los últimos reglamentos del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SENESCYT, 2022) en los que se establece que la asignación de cupos será realizada por las Universidades, Escuelas Politécnicas e Institutos Tecnológicos de Educación Superior, conforme el gráfico 2.

Gráfico 2*Esquema: actores del proceso de acceso a la educación superior en el Ecuador*

Se debe mencionar, no obstante, que en las mesas de diálogo entre el movimiento indígena y las organizaciones sociales y el gobierno nacional, se lograron posicionar algunas demandas que inciden en las agendas de las instituciones rectores de la educación superior y eso hace parte de una actoría relevante para los procesos de mejora de la educación superior.

Información sobre el acceso y la permanencia en la educación superior de los pueblos y nacionalidades

La información procesada de los datos publicados en el Portal de Estadísticas e Indicadores de la Educación Superior se organiza en cuatro secciones: oferta académica; matrícula; oferta de cupos, postulaciones y aceptaciones y retención y deserción.

Oferta académica

En el período 2015-2022 existe una tasa de crecimiento anual promedio de la oferta académica aprobada del 11,37 %. La distribución de esa oferta se concentra en el tercer nivel de grado con un 38,46 %. El 68 % de la oferta es de modalidad presencial, el 13,87 % en línea, el 6,77 % híbrida, el 6,51 % es semi-presencial, el 2,31 % a distancia y el 1,88 % dual.

Tabla 4

Oferta académica vigente por nivel y tipo de formación

Nivel de formación	Tipo de formación	Número	Porcentaje
Cuarto nivel o postgrado	Maestría académica (MA) con trayectoria profesional (TP)	1618	28,14 %
	Maestría académica (MA) con trayectoria de investigación (TI)	177	3,08 %
	Especialización	151	2,63 %
	Doctorado	20	0,35 %
Tercer nivel, técnico-tecnológico y de grado	Tercer nivel de grado	2211	38,46 %
	Tecnológico Superior	1280	22,26 %
	Técnico Superior	220	3,83 %
	Tecnológico Superior Universitario	72	1,25 %
Total		5749	100 %

Nota. CES, CEACES, SENESCYT (2022a).

Del total de carreras y programas vigentes a diciembre de 2021, cerca del 70 % se ubica en cinco campos del conocimiento: administración (22,02 %); ingeniería, industria y construcción (13,58 %); ciencias sociales, periodismo, información y derecho (13,58 %); educación (10,82 %) y bienestar y salud (9,58 %). Además, la oferta académica está principalmente en la región Sierra con el 58,98 %, en la región Costa con el 38,73 %, en la Amazonía con el 2,26 % y en la Insular con el 0,05 %, siendo las provincias de mayor concentración de dicha oferta Pichincha, Guayas y Manabí.

Cuatro institutos superiores técnicos, tecnológicos y conservatorios superiores son interculturales bilingües y una universidad, esto es el 0,086 % del total de IES.

Tabla 5*Matriz Instituciones de Educación Superior Interculturales*

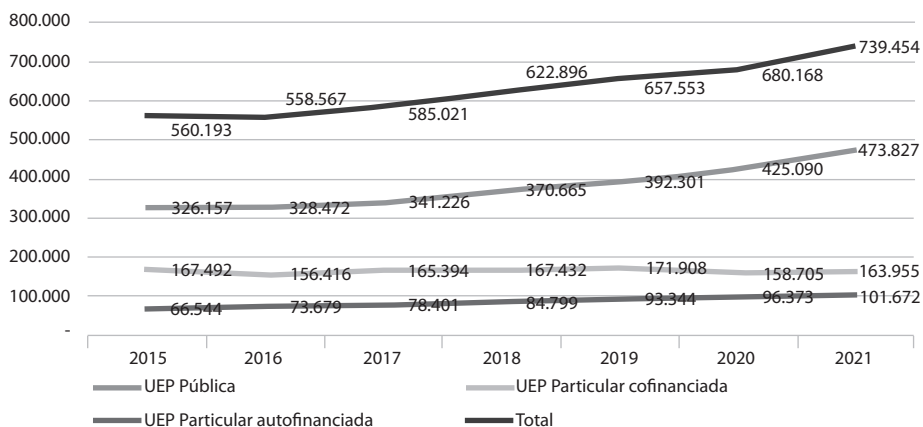
Nro.	Nombre de la IES	Tipo de IES	Provincia
1	Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Jaime Roldós Aguilera	Pública	Chimborazo
2	Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Quilloac	Pública	Cañar
3	Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Canelos	Pública	Pastaza
4	Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Macac	Particular autofinanciado	Pichincha
5	Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi	Pública	Pichincha

Nota. CES, CEACES, SENESCYT (2022).

Matrícula

La evolución del número de población matriculada en las IES señala un crecimiento en general y en particular de las personas que se autodefinen dentro de los pueblos y nacionalidades (indígenas, afroecuatorianos y montubios) durante el período 2017-2021 con algunas particularidades que se anotan a continuación.

El porcentaje de personas matriculadas en las Universidades y Escuelas Politécnicas públicas representó el 58 % con relación al total de matrículas en 2015 y el 64 % en 2021, con un crecimiento de seis puntos porcentuales en seis años.

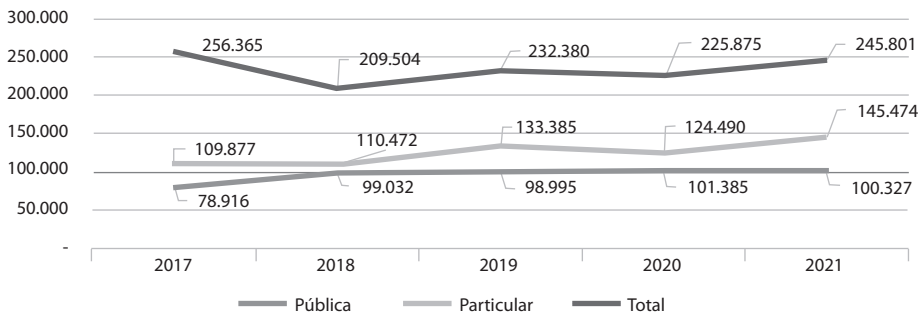
Gráfico 3*Número de personas matriculadas en UEP según tipo de financiamiento 2015-2021*

Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

Esa misma relación en los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos es fluctuante entre 2017 y 2021; en 2017 fue del 31 %, el porcentaje más alto se ubica en 2018 con el 47 % y en 2021 es del 41 %.

Gráfico 4

Número de personas matriculadas en ISTT según tipo de financiamiento 2017-2022

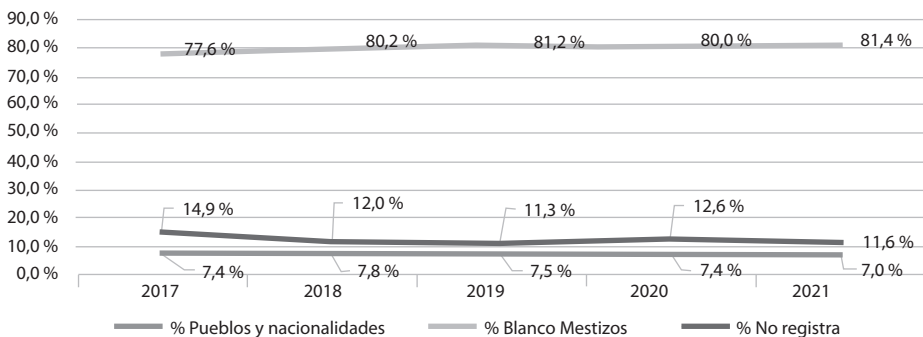


Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

Al desagregar la matrícula por autodefinición étnica, entre 2017 y 2021, en las IES (UEP e ISTT) se obtiene que la representación porcentual de la matrícula de las personas de pueblos y nacionalidades, con relación al total de la población matriculada, se ha mantenido en el 7 %, mientras que ha crecido para quienes se autodefinen como blancos y mestizos del 77,6 % al 81,4 %.

Gráfico 5

Distribución porcentual de población matriculada en IES (UEP e ISTT) según autodefinición étnica 2017-2021

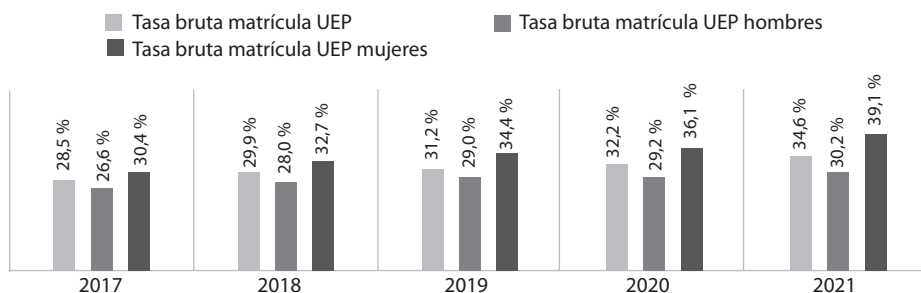


Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

De otro lado, la tasa bruta de matrícula en las UEP⁴ es del 34,6 %, creció seis puntos porcentuales en el período 2017-2021, y es más alta para las mujeres (39,1 %) en relación con la de los hombres (30,2 %).

Gráfico 6

Tasa bruta de matrícula UEP 2017-2021

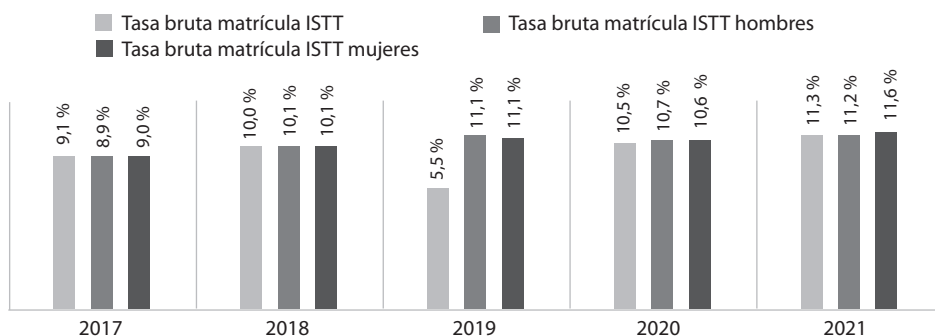


Nota. Proyecciones población INEC y SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

Por su parte, la tasa bruta de matrícula en las ISTT es del 11,3 %, creció dos puntos porcentuales en el período de análisis y no existen diferencias marcadas para hombres y para mujeres.

Gráfico 7

Tasa bruta de matrícula ISTT 2017-2021



Nota. Proyecciones población INEC y SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

4 Relación entre el número de personas matriculadas en educación superior y la población de 18 a 24 años de edad.

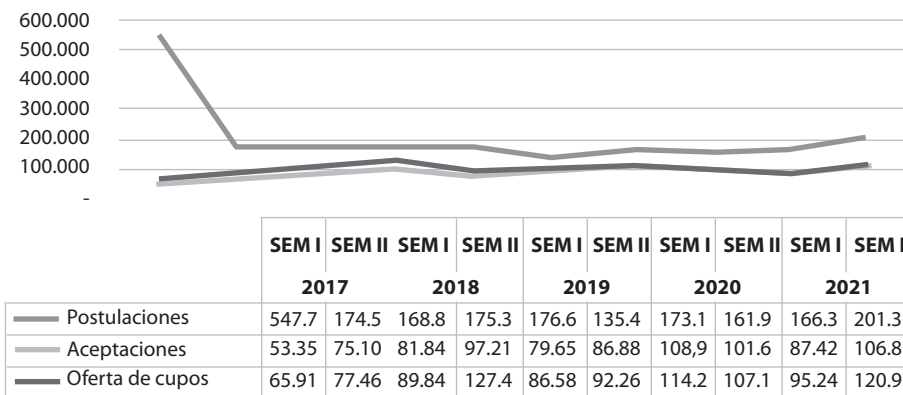
No es posible calcular la tasa bruta de matrícula de los pueblos y nacionalidades porque las proyecciones de población no tienen desagregación por autodefinición étnica, pero con base en esta información es posible concluir que entre 2017 y 2021 un mayor número de población de los pueblos y nacionalidades se matricula en la educación superior, pero el porcentaje en relación con el total de la población se ha mantenido estable.

Oferta de cupos, postulaciones y aceptaciones

En el período 2017-2021 es constante la existencia de una brecha importante entre el número de postulaciones para el ingreso a las IES y la oferta de cupos, además, se presenta otra brecha entre el número de aceptaciones y la oferta, es decir que las primeras son menores a los cupos disponibles.

Gráfico 8

Serie 2017-2021 de la oferta de cupos, postulaciones y aceptaciones en IES



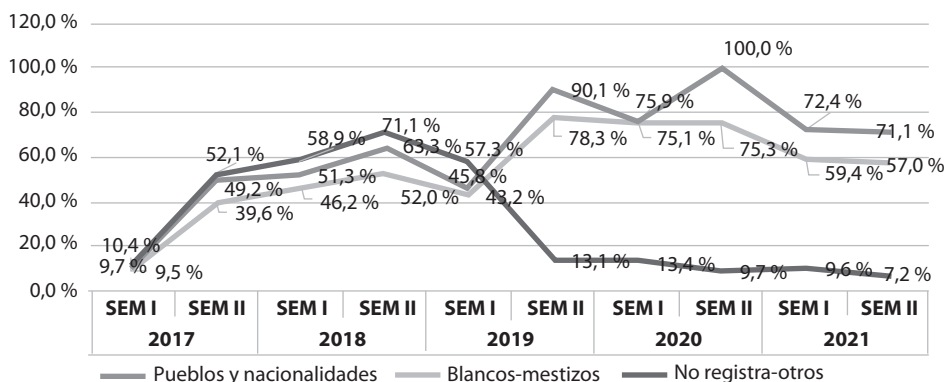
Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

El porcentaje de postulantes para el ingreso a las IES públicas, según autodefinición étnica que son aceptados, refleja una media de aceptación en el período 2017-2021, del universo de pueblos y nacionalidades, del 63 %, dado que ha fluctuado del 9,7 % en 2017 al 71 % en 2021.

La media de aceptación del universo del blanco-mestizos es del 53 % y de quienes no registran autodefinición étnica del 30 %.

Gráfico 9

Porcentaje de postulantes que son aceptados para el ingreso a IES 2017-2018, con relación a cada universo

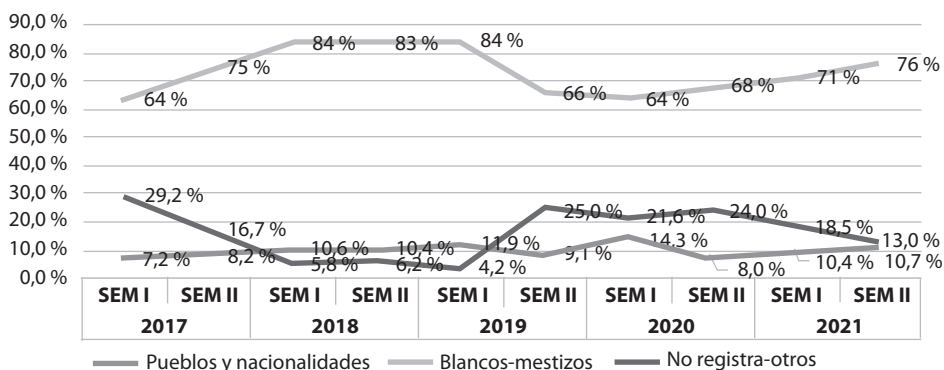


Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

No obstante, si se analiza la misma información, comparando cada universo en relación con la totalidad de postulaciones y aceptaciones se obtiene una media del 10 % de postulaciones y del 12 % de aceptaciones de los pueblos y nacionalidades; del 73 % y 77 % de los blancos-mestizos, y del 16 % y 8 % de quienes no registran autodefinición étnica.

Gráfico 10

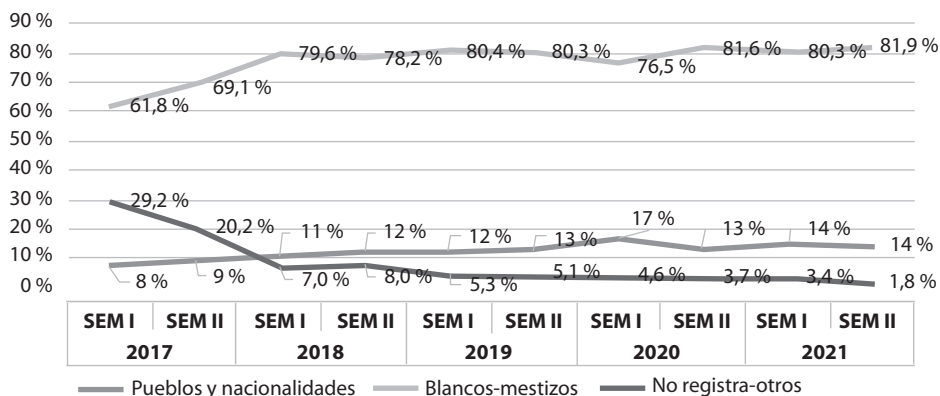
Distribución porcentual del total de postulaciones en IES según autodefinición étnica 2017-2021



Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

Gráfico 11

Distribución porcentual del total de aceptaciones en IES según autodefinición étnica 2017-2021

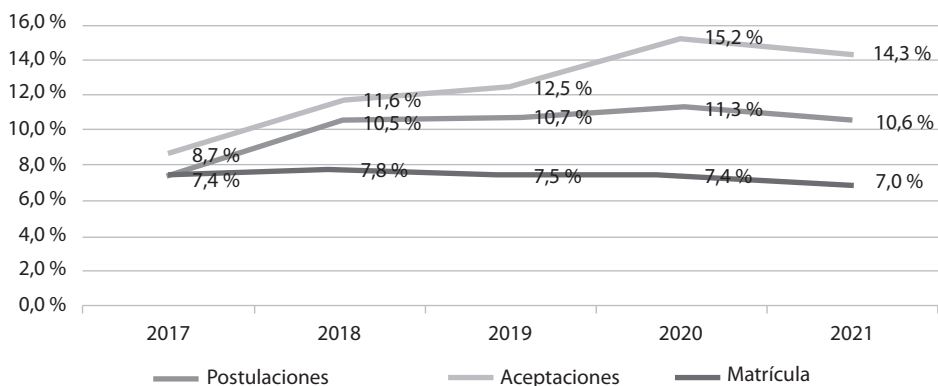


Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

La información de postulaciones, aceptaciones y matrícula de los pueblos y nacionalidades en relación con la totalidad de población que se postula, acepta y matricula, grafica una tendencia de crecimiento de las dos primeras y se mantiene para la tercera, debiendo anotar el decrecimiento común para 2021.

Gráfico 12

Porcentaje de postulaciones, aceptaciones y matrícula en Instituciones de Educación Superior según autodefinición étnica de pueblos y nacionalidades, en relación con la población total que postula, acepta y se matricula 2017-2021



Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

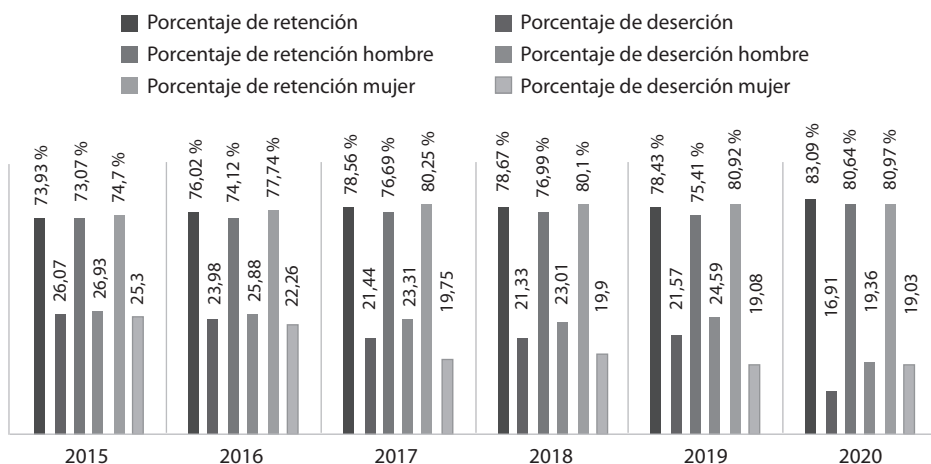
Tanto las postulaciones como las aceptaciones de los pueblos y nacionalidades para acceder a una carrera o programa en las IES públicas crecen en el período 2017-2021, sin embargo, es evidente una brecha que también crece, por lo que a futuro será importante reflexionar y ahondar en la problemática para entender cuáles son las causas que la subyacen.

Retención y deserción

Los porcentajes de retención en las UEP crecen en el período 2015-2020 en siete puntos, del 74 % al 83 % siendo más altos para las mujeres en relación con los hombres.

Gráfico 13

Evolución de los porcentajes de retención y deserción en UEP 2015-2020

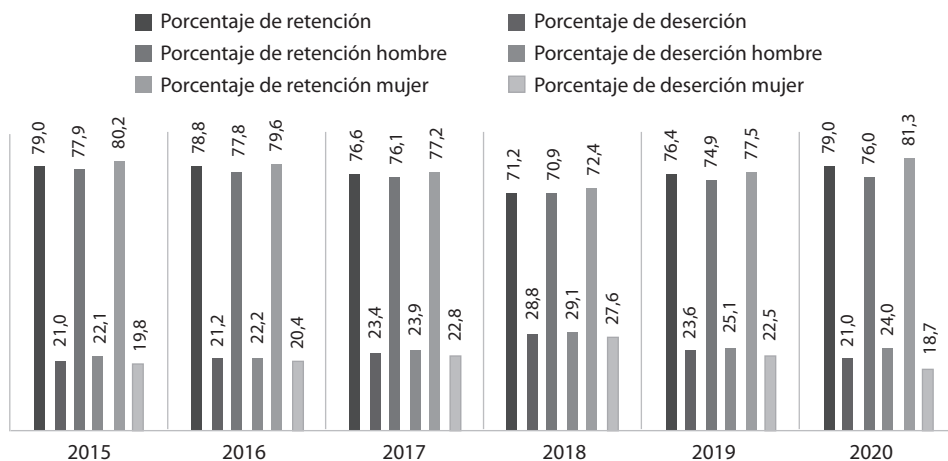


Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

La misma información desagregada por pueblos y nacionalidades señala un porcentaje menor de retención para ese grupo que se mantiene en un 79 %, mientras que para la autodefinición étnica de blanco-mestizos ha pasado del 71,4 % al 81,6 % en el período de análisis.

Gráfico 14

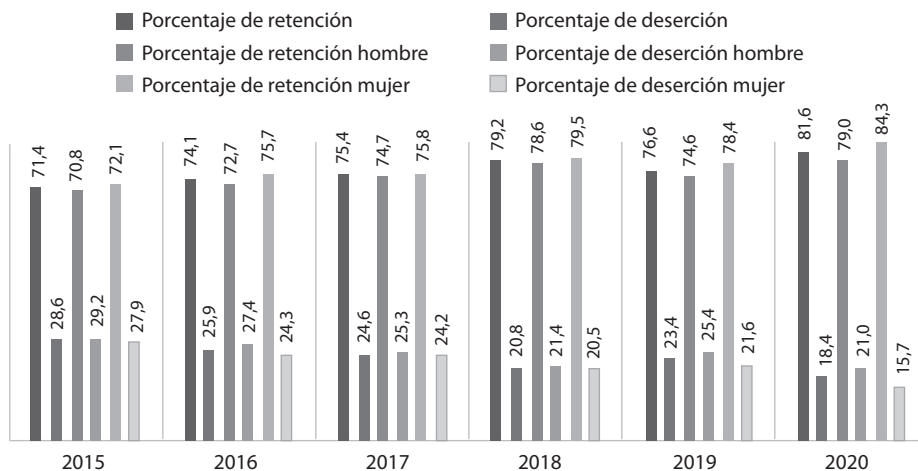
Evolución de los porcentajes de retención y deserción en UEP 2015-2020, pueblos y nacionalidades



Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

Gráfico 15

Evolución de los porcentajes de retención y deserción en UEP 2015-2020, blanco-mestizos



Nota. SIAU-Senescyt (consultado septiembre 2023).

Entonces, pese a la mejora que han experimentado los números y porcentajes de la población de pueblos y nacionalidades que postula, es aceptada y se matricula en la educación superior, los porcentajes de retención se han mantenido sin variación, lo que revela una tendencia de deserción que no se ha logrado revertir en los últimos cinco años.

Barreras económicas, sociales y financieras de acceso a educación superior

La información antes presentada es valiosa en cuanto proporciona pistas sobre la evolución de los indicadores de matrícula, postulación, aceptación, retención y deserción. Para su caracterización se acude a análisis previos, sin dejar de mencionar la necesidad de trabajar a futuro de manera más profunda y por territorio, en la indagación de las barreras económicas, sociales y financieras que enfrentan los pueblos y nacionalidades para acceder a la educación superior.

En una primera línea de reflexión, Rivera Vásquez (2019a), analiza los efectos de la gratuidad de la educación pública en el período 2008-2016 y concluye que tuvo efectos positivos en el acceso en general hasta que se implementaron las medidas de mérito y calidad, por lo que para 2016 la eliminación de los costos universitarios no tiene efecto en la matrícula. En su estudio, destaca como variable la evolución que tiene la probabilidad de la matrícula de los grupos étnicos minoritarios, y dice:

Si bien para el inicio del periodo analizado, el pertenecer a los grupos minoritarios representaba 11 % de menor probabilidad de matrícula que los mestizos, la brecha se ha reducido paulatinamente, y para el año 2016 la brecha se ubica en cerca de la mitad, 6 %. (Rivera Vásquez, 2019a, p. 68)

Dicha probabilidad también se ha modificado para los quintiles más pobres, si bien en el quintil uno se ha mantenido estable, “en el quintil dos la probabilidad de estar matriculado en una institución de educación superior se incrementa con relación al quintil más rico” (Rivera Vásquez, 2019a, p. 68).

El mismo autor (2019a) subraya que, si bien la gratuidad ha sido beneficiosa para el acceso de personas de grupos étnicos tradicionalmente marginados, mujeres y quintiles pobres, al combinarse con las medidas de mérito y calidad, el efecto ha disminuido.

Burneo y Yunga (2020), plantean que en el acceso a la educación superior existen factores de exclusión evidentes como el género o la situación económica y otros no tan evidentes como la clase social, la calidad de la educación secundaria recibida o la historia familiar, en ese contexto alertan sobre el riesgo de la meritocracia que, con los exámenes de admisión, pueden representar un factor adicional de exclusión.

De acuerdo con Cervantes y Tuaza (2021), el acceso a la educación superior y las carreras han estado condicionados por los exámenes de ingreso y la situación socioeconómica, a lo que se suma “la baja calidad educativa a nivel primario y secundario de los estudiantes que, en caso de ser admitidos en las IES no garantizará la permanencia y la graduación” (Cervantes y Tuaza, 2021, p. 43). Anotan que es más probable que los estudiantes graduados en mejores colegios accedan a las carreras de ingeniería, arquitectura, medicina y artes, mientras que los indígenas y afroecuatorianos logran cupos en carreras de educación, consideradas de menor rango.

Latorre-Villacís (2020) desarrolla un análisis para averiguar cómo incidieron las reformas de 2010 en el sistema de admisión y nivelación ecuatorianos, para el ingreso a la educación superior y plantea que, si se consideran los indicadores de meritocracia y calidad con las variables de reformas y acceso a la educación superior, se nota una contradicción de “clausurar las universidades de garaje, al mismo tiempo que se modificó la forma de ingresar a la educación superior”. Latorre-Villacís concluye que:

A pesar de las reformas introducidas en el ámbito educativo superior ecuatoriano, y de haber sido considerado un área propicia para lograr aumentar la matrícula, en la práctica, las IES eliminadas, las pérdidas de carreras de diferentes ramas y la limitación de los aspirantes para ingresar al sistema han corroborado el insuficiente rediseño de la política institucional superior para lograr el acceso de cualquier individuo a la educación superior. (Latorre-Villacís, 2020, s/p)

Los argumentos que sustentan su conclusión son los siguientes:

- La política de evaluación institucional no consideró que al eliminar las IES aumentaría el déficit de cupos y con efectos drásticos al jerarquizar el sistema (todos tienen cupos, pero no todas las instituciones tienen la misma calidad), porque se propicia una enseñanza diferenciada de calidad que favorece una inclusión desigual y por lo tanto la persistencia de desigualdades.
- El incremento del número de plazas en la educación superior no significa necesariamente ampliar el acceso a más grupos sociales.
- El mérito intelectual depende del ingreso, capital cultural y oportunidades que son desigualmente distribuidos, entonces se intenta ampliar el acceso sin cambiar el sistema de selección meritocrática.

En la misma línea de reflexión, considera que la meritocracia es una variable que segrega, pues, si bien el sistema de acceso a la educación superior se basa en la evaluación de aptitudes y no de conocimientos, persiste la creencia de que la élite triunfa porque es inteligente y trabajadora. Enfatiza la autora, que la política de evaluación ha tenido “efectos drásticos” en la educación porque ha segmentado la educación

superior, en primer lugar, porque los aspirantes ingresan a IES que tienen una calidad diferenciada y en segundo lugar porque no se ha puesto atención en la creación de nuevas instituciones que no sean solo técnicas y tecnológicas. Anota al respecto que:

A pesar del acceso a institutos técnicos y tecnológicos de la población beneficiaria que no alcanza carreras de su prioridad, al propiciar enseñanza diferenciada de calidad se favorece una inclusión desigual y una persistencia de las desigualdades. (Latorre-Villacís, 2020, s/p)

Madrid Tamayo (2019), en una línea similar, resalta que el problema no es la existencia de un mecanismo de evaluación per se, sino que en el contexto de su aplicación:

El resultado es el desplazamiento de una parte de la población universitaria a otras opciones como el pago de cursos para prepararse a los exámenes, el endeudamiento con crédito educativo para acceder a una universidad privada o la imposibilidad de acceder. (Madrid Tamayo, 2019, p. 15)

Los exámenes de ingreso por tanto son una política excluyente que sostiene la desigualdad existente en las zonas rurales, entre la población más pobre y entre la población de indígenas y afroecuatorianos. Así mismo, destaca las diferencias en la asignación de presupuesto a las instituciones de educación superior:

Entre las diez universidades con mayor presupuesto en Ecuador se encuentran cinco privadas y cofinanciadas; el presupuesto de las universidades privadas más importantes llega a ser igual al presupuesto de tres, cinco e incluso nueve universidades públicas juntas. En promedio, las universidades cofinanciadas tienen casi una vez y media, 143 %, más presupuesto por estudiante y las universidades privadas tienen casi tres veces, 288 %, más presupuesto por estudiante que las universidades públicas. (Madrid Tamayo, 2019, p. 14)

Estas barreras que plantean los autores para el acceso a la educación superior tienen un correlato en las demandas del movimiento indígena y organizaciones sociales que fueron posicionadas y trabajadas en las mesas de diálogo (junio-octubre 2022).

Sobre la oferta del sistema de educación superior y las asignaciones presupuestarias que es uno de los problemas identificados que limitan el acceso, se proponen 5 medidas encaminadas a: a) incrementar el presupuesto del SES para que a la vez se aumente el número de cupos, b) aumentar el número de becas, c) aprobar el proyecto de inversión de la Universidad de las nacionalidades y pueblos indígenas Amawtay Wasi, d) crear un Fondo plurinacional e intercultural para las ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales y e) establecer como política pública de educación superior que el 21 % del total de las becas, en todas las instituciones de educación superior, sea para los bachilleres de nacionalidades y pueblos indígenas, pueblos afro

ecuatorianos y pueblo montubio, asignando presupuesto específico a las universidades públicas para sostener esta política.

Respecto de las medidas de mérito que es otra de las barreras recogidas en las investigaciones, se plantearon dos propuestas: a) establecer como meta de la política pública de educación superior que al 2025 el porcentaje de estudiantes de nacionalidades y pueblos indígenas, pueblos afro ecuatorianos y pueblo montubio en la educación superior sea del 21 %, b) considerar dentro del reglamento de nivelación y admisión a la educación superior, entre otros la garantía de cupos especificando un 25 % para medidas de acción afirmativa para pueblos y nacionalidades; se especifique que el porcentaje para políticas de cuotas de asignación de cupos, por carrera, no sea inferior al 21 % para nacionalidades y pueblos indígenas, pueblos afro ecuatorianos y pueblo montubio y que se implemente un programa gratuito de nivelación (presencial, semi presencial y/o en línea), de un semestre, para los bachilleres de pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatorianos y pueblo montubio, con pertinencia cultural y lingüística.

En relación con la jerarquización de la calidad de las IES, se han planteado dos propuestas: a) reformular el Sistema de Evaluación de la Educación Superior, incorporando indicadores y parámetros de interculturalización en la Evaluación y Categorización que se realizará en 2025, por el CACES y b) reformar el sistema de aprobación de actualización de nuevas carreras/programas, donde al menos se establezca parámetros e indicadores que fomente la incorporación de materias, cursos, módulos y contenidos relacionados con; las ciencias, saberes, conocimientos, tecnologías, pedagogías, epistemologías, ética profesional e investigación de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatorianos y pueblo montubio, en las mallas curriculares y proyectos de carrera.

Opiniones y percepciones de actores de los pueblos y nacionalidades

Las opiniones de los actores consultados son coincidentes con lo hasta aquí analizado y aportan con elementos adicionales para caracterizar los problemas que permean la comprensión de la interculturalidad en el sistema de educación superior, así como, las barreras que los pueblos y nacionalidades enfrentan para acceder y sostenerse dentro del sistema.

Respecto de la interculturalidad en el sistema de educación superior concuerdan en la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma.

Según el criterio de Fidel Márquez (Primera Plana Ecu, 2023), consejero del CES, sostiene que es preciso contar con una concepción amplia de la interculturali-

dad y que se respete a las distintas nacionalidades, así como comprender que existen diferentes formas de enseñar y aprender, lo que guarda relación con las distintas culturas. Afirmar que uno de los caminos es apoyar la conformación de instituciones de educación comunitarias.

Para Freddy Simbaña Pillajo (2023), docente de la Universidad Politécnica Salesiana, la interculturalidad no es un asunto que compete solo a la educación sino a todo el aparato estatal, organizaciones, pueblos y a la sociedad. Se puede entender la interculturalidad desde la funcionalidad del Estado o como una interculturalidad crítica, que va más allá del diálogo de saberes.

La experiencia de las instituciones de educación superior comunitarias tiene vigencia en América Latina, con metodologías de innovación y con otras formas de ver la calidad, es un debate que tiene que consolidarse a corto, mediano y largo plazo, mirar la pedagogía y didáctica desde los sistemas comunitarios, este es un doble esfuerzo de las instituciones de educación superior porque entraña dejar de pensar menos en una unicidad de universidad, y más en la pluralidad, la disputa de conocimientos, prácticas, ciencia y tecnología. Es importante pensar en una universidad de los comunes, desde una epistemología comunal.

Hatari Sarango (2023), representante de los pueblos y nacionalidades considera que para discutir la interculturalidad se debe partir del reconocimiento de los propios límites. Menciona el desconocimiento de parte del Estado, por la falta de comprensión de las relaciones de interculturalidad basadas en estructuras de poder. Según su criterio, es largo y complicado entender la realidad social con enfoque intercultural, aunque ahora se reconoce a los sabios y sabias, ha existido, como sociedad, una incapacidad de crear conciencia social sobre la diversidad de los pueblos y nacionalidades, que tienen sus propios métodos y filosofías de conocimiento. Complementa indicando que el Estado no reconoce al otro que ha sido excluido por razones de etnia, clase o género.

Floresmilo Simbaña (2023), representante de los pueblos y nacionalidades afirma que entender la interculturalidad como un diálogo de saberes “es la forma más abstracta de ver las cosas, de plantear el problema porque no es un lío moral”. Es un problema estructural económico, político, social, no solo de la educación, sino de la organización en general del Estado. Esto supone construir una forma distinta de conocimiento no solo a nivel pedagógico sino pensar “hacia dónde se plantea como perspectiva educacional el Estado y como organizan el aparato o la institucionalidad educativa que dé cuenta de este tipo de cosas (...) de contradicciones de la sociedad”. Es positivo que luego de las mesas de diálogo se haya asignado mayor presupuesto para la educación superior, pero “puede convertirse en nada”. Si no cambia la estructura del sistema de educación y de las otras estructuras del Estado.

Aquiles Hervas (2023), docente e investigador de la Universidad Politécnica Salesiana, establece que solo es posible un proceso y una consecución de sistemas de educación intercultural y específicamente superior a través de dos elementos. El primero la comprensión de las asimetrías de poder entre aquellos que se encuentran alrededor de esa diversidad que intenta interconectarse, interrelacionarse, interactuar, o incluso luchar. El segundo elemento es que la educación puede interculturalizarse solo si se establece una comprensión de la territorialidad, “los modelos de educación superior en este momento predominantes están encerrados en los centros hegemónicos de cada uno de los países, en las urbes y principalmente en las urbes grandes” (Hervas, 2023).

Reconocer esos sistemas puede generar que tanto las instituciones de educación superior públicas como privados, se vean seducidos a fundar sus ofertas educativas en el territorio, para eliminar en la medida de lo posible, las asimetrías de poder para que exista un efectivo encuentro de saberes y, por tanto, interculturalizarse.

Con relación a las barreras de acceso y permanente en la educación superior de pueblos y nacionalidades, las personas consultadas aportan con elementos que permiten caracterizar las desigualdades por factores territoriales, económicos, sociales y culturales.

Hatari Sarango (Primera Plana Ecu, 2023) señala que una de las barreras es la forma de enseñanza aprendizaje en un Estado construido como monocultural, así como las barreras lingüísticas; el Estado no ha cambiado pero los pueblos y nacionalidades sí, mediante la autoformación y las becas ha surgido una línea de académicos e intelectuales que analizan las problemáticas y proponen otras formas de acercamiento al conocimiento.

Otra barrera es la diferencia entre los sistemas educativos en el campo o en la periferia, con los de los sectores urbanos, en los primeros existe escaso acceso a la conectividad, materiales de estudio, condiciones de estudio. Los estudiantes de los pueblos y nacionalidades tienen que acercarse a una centralidad de infraestructura al tiempo que las subsedes de muchas universidades se cerraron y se privilegió las instituciones de educación superior en Quito, Guayaquil y Manabí.

Eso exige a las y los estudiantes contar con recursos para sostenerse en lugares distintos a los de su residencia, así como para financiar el acceso a los materiales de estudio, entonces pese a que se logre el ingreso a la universidad, es difícil la permanencia. Según un estudio de 2018, de diez estudiantes que ingresaban al sistema de educación superior, solo cuatro culminaban con el proceso de graduación (tanto en la educación pública como en la privada), por falta de recursos, por el cambio cultural, o por el modelo de evaluación que considera parámetros convencionales.

Floresmilo Simbaña (2023) destaca que han existido diferencias marcadas en la inversión que el Estado ha asignado para la educación, en todos los niveles (educación

básica, bachillerado y educación superior), a favor de los sectores urbanos en relación con los sectores rurales, esto incluso en los períodos de mayor bonanza económica del país.

Fidel Márquez (Primera Plana Ecu, 2023) plantea que la discusión sobre ingreso libre a las instituciones de educación superior es a nivel mundial. Si cada institución pone los mecanismos, se reproduce la concentración de la oferta en las grandes urbes, eso deja fuera a quienes no tienen los recursos para llegar a esas metrópolis, se debe buscar otros mecanismos para aumentar la oferta, menciona que es necesario pensar en lo local y en lo comunitario, no solo para los pueblos y nacionalidades sino para la ruralidad que se queda por fuera. Reabrir sedes y subsedes de universidades que fueron cerradas ayudará también a diversificar la oferta y por ende a disminuir la deserción en la medida que se acerque la universidad a los lugares de residencia.

Conclusiones

La concepción de la interculturalidad y su ejercicio efectivo es una tarea pendiente en tanto demanda un diálogo de saberes, que, de acuerdo con la bibliografía revisada y las entrevistas, no se logra concretar en los procesos de la educación superior, por el condicionamiento de factores que el Estado ha privilegiado para promover la calidad, desde una visión funcional, centrada en la consecución de metas de desarrollo. Esa visión limita la posibilidad de entender y atender otras variables de permean la relación entre las culturas, como son las de dominación, poder y desigualdad.

Centrar los esfuerzos en medidas de inclusión y de acción afirmativa para garantizar un mayor acceso de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, tiene limitaciones porque las desigualdades son estructurales y nacen de procesos continuos de exclusión, en los que está ausente el diálogo intercultural para enfrentarlos.

Es por eso, que, según las fuentes consultadas, las políticas públicas que desde el discurso oficial pueden entenderse como pertinentes, terminan reproduciendo las desigualdades, tal es el caso de la jerarquización de las IES según los puntajes obtenidos en las evaluaciones de calidad que ha sido un factor de segregación a lo que se suman las calificaciones que las y los postulantes a la educación superior obtienen en el examen de ingreso para acceder a un cupo en las IES. El resultado es que, aquellos sectores de la población que tienen mayor capital económico e intelectual tienen ventaja en el acceso y permanencia en la educación superior, por sobre aquellos de quintiles más pobres. Adicionalmente el puntaje determina a qué carrera se puede optar y aquellas de más demanda como las ingenierías o ciencias de la salud, son una utopía para sectores de la población menos favorecidos, entre ellos los pueblos y las nacionalidades.

Las evidencias recabadas por varios de las y los autores consultados, revelan que la gratuidad fue en su momento una medida que impactó en el crecimiento de la matrícula de estudiantes de pueblos y nacionalidades, pero las variables de mérito y calidad condicionaron esa evolución.

Por su parte, las estadísticas e indicadores de educación superior, si se analizan como evolución del crecimiento de los números de postulaciones, aceptaciones y matrículas de los pueblos y nacionalidades, señalan progresos, pero al revisar los porcentajes, con relación al universo total, se observan brechas permanentes, que tienen como indicio relevador el porcentaje constante del 7 % de matrícula de los pueblos y nacionalidades en la educación superior, en relación con el total de población matriculada. Lamentablemente no se ha podido procesar la tasa bruta de matrícula de ese sector para profundizar este análisis, porque no existen proyecciones de población desagregadas por autodefinición étnica, siendo un tema pendiente que se recomienda trabajar, una vez se cuente con los resultados del Censo Nacional de Vivienda y Población 2022.

Otro de los indicadores sobre los que es necesario poner atención, es el porcentaje de retención en la educación superior que para los pueblos y nacionalidades es más bajo con relación a los otros sectores poblacionales, hecho que coincide con lo recogido por algunos autores y entrevistados, sobre cómo los factores de exclusión pueden ser sorteados al acceder a un cupo en la universidad, pero no necesariamente para mantenerse en el sistema.

El diálogo de saberes, para comprender con mayor profundidad cuáles son las barreras que los pueblos y nacionalidades enfrentan a lo largo de su vida, para acceder a la educación, desde un enfoque intercultural es indispensable, tanto como insumos de política pública cuanto para el ejercicio de los principios y derechos constitucionales relacionados con ese enfoque.

El acceso a la educación en todos los niveles no solo debe ser objeto de políticas de afirmación positiva, como cuotas de cupos de acceso o incremento del número de matrículas, sino de políticas que permitan acercar la educación a los territorios, lo que no necesariamente implica crear nuevas universidades, sino ampliar o flexibilizar la institucionalidad e infraestructura existentes.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Última reforma abril 2021.
- Burneo, A. y Yunga, D. (2020). Acceso de jóvenes a la educación universitaria en el Ecuador: Reformas, Políticas y Progreso. *Sisyphus, Journal of Education*, 8(2), 70-85.

- Carrillo Velarde, M. V. (2020). La interculturalidad en la educación superior: el caso de Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 5(02), 715-731.
- Clavijo Castillo, R. G. y Bautista-Cerro, M. J. (2020). La educación inclusiva. Análisis y reflexiones en la educación superior ecuatoriana. *Alteridad, Revista de Educación*, 15, 113-124.
- Cervantes Anangonó, M. S. y Tuaza Castro, L. M. (2021). Racismo y universidades en el Ecuador. *UDUAL Universidades*, 87, 35-50.
- CES, CACES, SENESCYT. (2022). Plan de Desarrollo del Sistema de Educación Superior 2022-2026.
- Hervas, A. (2023). *Entrevista sobre educación superior de pueblos y nacionalidades*. 11 de octubre de 2023.
- Krainer, A., Aguirre, D., Guerra, M. y Meiser, A. (2017). Educación superior intercultural y diálogo de saberes: el caso de Amawtay Wasi en Ecuador. *Revista de la Educación Superior*, 46(184), 55-76.
- Latorre-Villacis, V. M. (2020). Reformas Universitarias Ecuatorianas: el acceso a la educación superior. *Panorama*, 14(27). <https://doi.org/10.15765/pnrm.v14i27.1524>
- Madrid Tamayo, T. (2019). El sistema educativo de Ecuador: un sistema, dos mundos. *Revista Andina de Educación*, 2(1), 8-17 <https://doi.org/10.32719/26312816.2019.2.1.2>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2019). Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, Decreto No. 742. Última reforma agosto 2020.
- Primera Plana Ecu. (2023). Educación Superior e Igualdad de Oportunidades. *Diálogos para la transformación con Fabricio Vela*. 8 de octubre de 2023. <https://bit.ly/4cVQhnM>
- Rivera Vásquez, J. I. (2019a). A 10 años de la gratuidad en la Educación Superior en Ecuador: ¿Qué pasó con el acceso? *Revista Chaquínán*, 17, 58-69.
- Rivera Vásquez, J. I. (2019b). La gratuidad de la educación superior y sus efectos sobre el acceso: caso Ecuador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(29), 1-15. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3776>
- Sarango Macas, L. F. (2019). La universidad intercultural Amawtay Wasi del Ecuador, un proyecto atrapado en la colonialidad del poder. *Revista Universitaria del Caribe*, 13(2), julio-diciembre. <https://doi.org/10.5377/ruc.v23i2.8929>
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2021a). Plan Estratégico Institucional 2021-2025.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2021b). Sistema Ecuatoriano de Acceso a la Educación Superior. Proyecto de Inversión.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2022a). Acuerdo Nro. SENESCYT-2022-043. Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2022b). Acuerdo Nro. SENESCYT-2022-059.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2022c). Acuerdo Nro. SENESCYT-2022-043. Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2023a). Subsecretaría de Acceso a la Educación Superior. <https://bit.ly/3LCnmJt>
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2023b). Subsecretaría de Instituciones de Educación Superior. <https://bit.ly/4dhp5iO>

- Simbaña, F. E. (2023). Interculturalización de la Educación Superior en Ecuador: experiencia de YANANTIN. *Revista IVECOM "Estudios transdisciplinarios en comunicación y sociedad"*, 4(1).
- Simbaña Pillajo, F. (2023). *Entrevista sobre educación superior de pueblos y nacionalidades*. 10 de octubre de 2023.
- Tuaza Castro, L. A. (2018). Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en Ecuador. En P. Henríquez Guajardo y Hugo Juri (eds.), *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina* (pp. 199-224).
- UNESCO. (2023). Interculturalidad. <https://bit.ly/4dzSNQD>

Entre conflicto y resolución: el derecho a la EIB. Principales tensiones y avances

Alejandra Espinosa Andrade*

alejaespinosa@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4408-5064>

Introducción

La educación intercultural bilingüe (EIB) en el Ecuador se origina en procesos de lucha social del movimiento indígena, buscando preservar la riqueza lingüística y cultural de los pueblos y nacionalidades así como también fomentar la equidad y la inclusión de los sectores indígenas en el sistema social y político. Las primeras experiencias de EIB se remontan a los años 1940 con las escuelas bilingües de Dolores Cacuango, posteriormente, en los años 1980, estas experiencias se institucionalizan para finalmente, en 1988, crear la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe DINEIB. La DINEIB adquiere el control de la EIB y concreta los lineamientos de la política educativa con base en las propuestas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas CONAIE (Rodríguez Cruz, 2018).

Desde ese entonces, la EIB ha experimentado un importante avance respecto a la visibilización de diversas realidades y necesidades de las comunidades indígenas (y actualmente también afroecuatorianas), reconociendo la interculturalidad como un componente esencial para el enriquecimiento cultural y social del Ecuador y logrando que la EIB sea reconocida como un derecho en el marco legal ecuatoriano. Sin

* Doctora en Análisis Cultural por la Universidad de Ámsterdam. Ha trabajado como investigadora y docente en temas relacionados a derechos humanos, educación, participación ciudadana, gestión de proyectos y planificación. Actualmente es consultora en programas educativos y de desarrollo social y cultural para organizaciones nacionales e internacionales. Su enfoque de investigación es multidisciplinar, integrando estudios socioculturales, educación y política.

embargo, pese al reconocimiento de la EIB dentro del sistema educativo nacional, la falta de recursos, barreras estructurales y políticas, entre otros, han impedido que la EIB se consolide plenamente y logre ofrecer una educación pertinente y de calidad a las comunidades en donde habitan personas pertenecientes a las distintas nacionalidades presentes en el Ecuador. Las brechas en el acceso y en la calidad educativa son significativas a nivel general, siendo los niños, niñas y adolescentes de sectores rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes los más afectados. La DINEIB, la cual funcionaba con autonomía y currículo propio, dejó de existir en 2009 y, actualmente, la institución a cargo del sistema de educación intercultural bilingüe es la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y de la Etnoeducación SEIBE.

En este contexto, el presente análisis tiene como objetivo comprender las principales demandas de las organizaciones sociales relacionadas al Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador y la situación actual de las mismas, tomando como marco de análisis las mesas de diálogo realizadas a partir de las protestas 2022. Esto permite identificar elementos para el fortalecimiento del sistema de Educación Intercultural Bilingüe y de la Etnoeducación en el Ecuador, así como también, brindar recomendaciones para el fortalecimiento de las relaciones entre Estado-Sociedad Civil en relación con este tema.

En la primera parte del texto se detalla la metodología de estudio, la segunda parte ofrece una breve mirada a la EIB en el Ecuador y su presencia en la legislación ecuatoriana. La tercera parte corresponde al eje central del estudio: en esta se analiza el proceso de diálogo en torno al sistema de EIB, las demandas de EIB en el marco de las protestas de junio 2022 y el espacio del diálogo. En la cuarta sección se analizan los principales avances en la implementación de los acuerdos. El texto finaliza con conclusiones y recomendaciones para fortalecer tanto los procesos de diálogo entre actores de la sociedad civil y gobierno como al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y de la Etnoeducación.

Metodología

La metodología utilizada en el estudio fue cualitativa. Se utilizaron las técnicas de revisión de fuentes secundarias y entrevistas a profundidad semi-estructuradas a actores clave, las cuales se detallan a continuación:

Revisión de fuentes secundarias: se analizaron libros, artículos científicos, videos y artículos de periódicos relacionados a: a) La Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador; b) Las protestas y mesas de diálogo de 2022 y c) avances en Educación Intercultural Bilingüe.

Entrevistas: Se realizaron 13 entrevistas con actores clave:

- Cinco actores participaron de manera directa en las mesas de diálogo sobre Educación Intercultural Bilingüe (dos representantes de organizaciones, un actor del gobierno y dos actores académicos).
- Seis actores participaron de manera indirecta en las mesas (cuatro actores pertenecientes a organizaciones sociales, un actor de gobierno y un actor de organización internacional).
- Dos actores académicos expertos en temas relacionados a movimiento indígena y Educación Intercultural Bilingüe.
- Del total de entrevistados 11 son hombres y dos son mujeres.
- Del total de entrevistados, seis ocupan u ocuparon en el momento del diálogo una posición de liderazgo.

Las entrevistas siguieron lo que se conoce en investigación cualitativa como punto de “saturación”, lo cual quiere decir que se realizaron entrevistas hasta obtener ideas y contenidos claves relacionados al tema tratado (Hennink y Kaiser, 2022). Se dejaron de realizar entrevistas cuando ya no aparecieron nuevos elementos que contribuyan con los objetivos del análisis. Las preguntas estuvieron orientadas a los siguientes temas: experiencia o relación del actor con la EIB, relación con el paro 2022, experiencia en las mesas de diálogo, principales temas, conflictos, y aprendizajes de la protesta y las mesas de diálogo, avances de los acuerdos y problemas actuales de la EIB. La información obtenida es utilizada de forma anónima y en algunos casos solo se menciona la organización a la cual representan los actores. La recopilación de información, tanto de fuentes secundarias como de entrevistas, tiene como fecha límite el mes de marzo de 2024.

Es importante considerar las limitaciones inherentes a este estudio: La protesta del 2022 y los posteriores diálogos son un proceso complejo que resulta impensable poder resumirlo en unas pocas páginas. El mismo tema de Educación Intercultural Bilingüe no existe de manera aislada, en el contexto del paro, este tema es parte de un conjunto de demandas que aparecen entrelazadas entre sí y que se presentan como indivisibles. El estudio está basado entonces en las voces de los actores que participaron de manera directa o indirecta en las llamadas *Mesas de Diálogo*, voces que no son homogéneas y en las cuales se entremezclan experiencias, opiniones personales y visiones de las instituciones a las cuales representan los actores. Lo que se ha hecho entonces, es un ejercicio de articulación de esas voces e ideas en entramados de sentido, con el fin de entender los acontecimientos desde su contexto y complejidad.

La educación intercultural bilingüe en el Ecuador

Por educación intercultural bilingüe se entiende un proceso social permanente, participativo, flexible y dinámico que parte del derecho que tienen los pueblos indígenas a una identidad propia, a la libre expresión y al ejercicio de su pensamiento en el contexto de una sociedad plurinacional que respeta la identidad cultural de las diferentes nacionalidades y de sus genuinas expresiones.
(Kreiner, 1996 p. 25)

...la interculturalidad, más que un diálogo de saberes y de culturas es, ante todo, compartir el poder.
(Montaluisa, 2008, p. 57)

El sistema de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación que se tiene actualmente en el Ecuador es heredero de una serie de procesos de resistencia y lucha de las organizaciones indígenas del Ecuador. La EIB es el espacio en donde se gestó el movimiento indígena y es un componente importante de su propuesta política e identitaria (Macas en Oviedo, 2017, p. 5). A partir de estos procesos, la EIB se ha desarrollado en un esquema de organización político social con hegemonía de la cultura mestiza y dentro de los parámetros de la organización Estatal (Oviedo, 2017).

Las primeras experiencias de EIB se remontan a los años 1940 con las escuelas bilingües de Dolores Cacungo en Pichincha, más adelante, con las misioneras Lauritas esas escuelas se extendieron hasta la provincia de Imbabura (Sánchez Raza y Rhea Almeida, 2020). En los años 1960 y 1970, como consecuencia de las reformas agrarias, la escolarización se convirtió en una necesidad. El Estado impulsó entonces la alfabetización en la población rural, sin embargo, en lo que se refiere a los proyectos educativos dirigidos a indígenas, estos fueron liderados principalmente por la Iglesia Católica (Rodríguez Cruz, 2018). Entre las varias iniciativas dirigidas a la educación indígena se pueden mencionar las siguientes: las escuelas radiofónicas de la nacionalidad Shuar para maestros indígenas (1972), el Sistema de Escuelas indígenas de Cotopaxi (SEIC), la Federación de comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE) (1975), el Subprograma de alfabetización kichwa que inició en 1978 con el apoyo del programa Centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y que formó un número considerable de líderes indígenas, entre otros (Sánchez Raza y Rhea Almeida, 2020).

En esas mismas décadas (1960, 1970), se empiezan a constituir organizaciones indígenas como FENOC, ECUARUNARI y COFENAIE, las cuales incluyen entre sus propósitos el poner en valor las culturas indígenas (Rodríguez Cruz, 2018). Estas orga-

nizaciones fueron conformando lo que hoy es el movimiento indígena, estructurando un nuevo discurso que iba más allá de los temas originales de sus luchas del derecho a la tierra y el territorio y dando importancia al tema de salvaguardar la identidad lingüística y cultural propia.

El tema de la educación y el bilingüismo se incorpora entonces en la narrativa reivindicativa, la EIB se empieza a estructurar como proyecto político de la organización indígena, luchando por ahuyentar los prejuicios clasistas y racistas de la población mestiza ecuatoriana, a través de los cuales el indígena es visto como inferior u ordinario; y sobrepasando también, entre otros, campañas de desprestigio de intelectuales que miraban a las culturas indígenas como un obstáculo para la lucha proletaria (Montaluisa, 2008). La década de los 80 estuvo atravesada por una crisis económica consecuencia de la caída del precio del petróleo, sin embargo, fue la década en donde se consolidaron algunos avances. En 1983 se realiza la primera reforma constitucional para dar un espacio a la oficialización de la EIB (Chiodi *et al.*, 1990). En estos años los indígenas se disputan el control de su educación, la cual se consideraba que debía ser competencia de las organizaciones, y los acuerdos con el Ministerio de Educación solamente transitorios (Abram, 1987). En 1985 se crea el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI), fruto de un convenio entre Ecuador y Alemania Federal. Este formaba parte de una iniciativa para lograr la oficialización de la EIB en la estructura del Ministerio de Educación y que la EIB sea asumida íntegramente por el Estado (Chiodi *et al.*, 1990). La PEBI sirvió de base para el posterior funcionamiento de la Dirección Nacional Indígena Intercultural Bilingüe DINEIB.

En 1986, en el primer Congreso de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, se constituye la CONAIE. En este congreso se discutió la categoría de nacionalidad y empezó a gestarse la demanda por el reconocimiento de la plurinacionalidad. En esta misma instancia, Luis Montaluisa, resulta elegido dirigente de educación ciencia y cultura de la CONAIE y presenta dos propuestas educativas: la creación de una instancia dentro del Estado para hacerse cargo de la EIB y una universidad estatal para los pueblos y nacionalidades indígenas (Montaluisa, 2008). La educación de las poblaciones indígenas se convierte en una política fundamental para la CONAIE. Se incorpora a la lengua y a la cultura como un componente primordial de su acción política y a la par, se pone en discusión el tema de las relaciones interétnicas como un problema nacional, planteando la importancia del reconocimiento de las nacionalidades indígenas y el valor de reproducir y conservar sus elementos culturales propios (Rodríguez Cruz, 2018).

Pese a oposiciones dentro del Ministerio de Educación y Cultura que alegaban la incapacidad de los indígenas para administrar la educación y el riesgo de división del país ante la desaparición de un sistema educativo único (Rodríguez Cruz, 2018);

gracias al impulso y esfuerzos de la CONAIE, mediante Decreto Ejecutivo No. 203, publicado en el Registro Oficial No. 66 del 15 de noviembre de 1988, se crea legalmente la Dirección Nacional Indígena Intercultural Bilingüe DINEIIB. La DINEIIB concretó los lineamientos de la política educativa con base en las propuestas de la CONAIE, su creación conllevó a la reforma del Reglamento General de la Ley de Educación para introducir el Decreto Ejecutivo 203. A cargo de la DINEIIB quedaron, entre otras responsabilidades, la planificación, organización, gestión de financiamiento, dirección, control, coordinación y evaluación de la educación indígena en los subsistemas escolarizado y no escolarizado (Presidencia, 2010).

En 1990 se da el primer gran levantamiento indígena, a través del cual el movimiento indígena adquiere un rol político importante. En ese momento las demandas se centraron en el derecho a la tierra y el reconocimiento del Estado plurinacional. El tema de la plurinacionalidad aparece como pilar esencial de los pueblos y nacionalidades para insertarse en el sistema socio-político. La plurinacionalidad se entiende como una organización política que reconoce las nacionalidades diversas, pero sin fines separatistas ni de aislamiento, “se trata de refundar el Estado unitario mediante la integración de las naciones plurales, de crear la unidad a partir de la diversidad y la interculturalidad dentro de un solo Estado” (Rodríguez Cruz, 2018, p. 22). Como respuesta a las demandas planteadas en el primer levantamiento, entre otros, el Estado refuerza el rol de la DINEIIB con igual rango que la Dirección Nacional de Educación y se entrega a las comunidades un millón doscientas mil hectáreas de tierra (Rodríguez Cruz, 2018).

En 1992, por gestión de la CONAIE, se reforma la ley de educación y la DINEIIB adquiere la descentralización técnica, administrativa y financiera mediante la ley No. 150. Algo interesante es que, con esta reforma también pasa a llamarse solamente Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) en tanto se consideró que la educación intercultural no debía ser solo indígena (Rodríguez Cruz, 2018). Esta reforma le permitió a la DINEIB desarrollar sus propios textos escolares, tener su propia forma de administración educativa, conseguir presupuesto autónomo, entre otros (E8, 2024). En 1993 se oficializa el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), propio para las necesidades de la población indígena, elaborado por la DINEIB. En 1995 la CONAIE logra negociar con el Gobierno de Sixto Durán-Ballén (1992-1996), entre otros, la elección del director de la DINEIB, quien sería elegido por parte de una representación de las organizaciones indígenas más fuertes del país: la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Ecuador, la Asociación de Indígenas Evangélicos del Ecuador, la Federación Ecuatoriana de Indios y la CONAIE (Rodríguez Cruz, 2018).

La Constitución de 1998 contribuyó al fortalecimiento legal de la EIB. Si bien en esta Constitución no se reconoce la plurinacionalidad, sí se reconoce el carácter

pluricultural y multiétnico del Estado. En el artículo 69 el Estado aparece como el principal garante del Sistema de EIB y el derecho a la educación intercultural bilingüe queda establecido dentro de los 15 derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Presidencia, 1998). Durante la primera década del 2000 se emitieron varios acuerdos para el fortalecimiento y estructuración del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (Vélez, 2008). Durante el período de funcionamiento de la DINEIB (1988-2009) se organizaron las direcciones provinciales de educación intercultural bilingüe (DIPEIB), se extendió la cobertura educativa; con apoyo del BID y el Ministerio de Educación se establecieron los “Centros de educación comunitarios interculturales bilingües” (CECIB), se dio nombramiento a maestros bilingües, se formaron a más de 6000 maestros bilingües, se produjeron materiales pedagógicos, se crearon institutos pedagógicos interculturales bilingües para la formación de maestros en EIB, entre otros (Montaluisa, 2009 en Rodríguez Cruz, 2018). En 2006 se da el Acuerdo Ministerial 425, a través del cual se crea la Subsecretaría de Educación de los Pueblos Indígenas (denominada luego para el Diálogo Cultural) con el fin de articular los sistemas hispano y bilingüe y construir un sistema de educación nacional único (García y Sandoval, 2007).

El funcionamiento de la DINEIB no estuvo exento de dificultades, entre estas se señalan: el predominio del castellano en la enseñanza y utilización de lenguas indígenas solo como auxiliares, débil proceso de acreditación de profesores EIB, poca producción de material didáctico propio, irregularidades en nombramiento de supervisores. Se menciona que el sistema EIB se ha convertido en el espacio en donde estudia la población más pobre de los pueblos indígenas y que los hijos de los dirigentes están en escuelas privadas (García y Sandoval, 2007).

El gobierno de Rafael Correa y la Revolución Ciudadana trajo consigo cambios fundamentales en el sistema de EIB. La Constitución 2008 sentó un nuevo paradigma (al menos en términos legales y retóricos), al acoger las históricas demandas indígenas y poner los conceptos de interculturalidad y plurinacionalidad destacados en la Constitución de 2008 como base fundamental del Estado ecuatoriano. Enmarcado en los principios del *Sumak Kawsay*, se plantea un sistema educativo que incluya lo intercultural ya no solo para la población indígena, lo cual abre el camino a pensar en una sociedad que piensa la diferencia de una manera distinta. En el artículo 347 se determina que la lengua principal del sistema de EIB debe ser la de la nacionalidad respectiva y que en los currículos de estudio del Sistema Nacional de Educación debe introducirse de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral. Se promueve la interculturalidad dentro de todo el sistema educativo nacional (Presidencia, 2008).

Pese a la supuesta apertura ganada con la Constitución del 2008, durante el período de la Revolución Ciudadana aparece una disputa desde el Estado contra las

organizaciones sociales. Muchas de las políticas públicas del Ecuador a partir de la Constitución del 2008, utilizaron el rótulo de interculturalidad desde una perspectiva liberal de la diferencia, apelando al diálogo y respeto entre culturas sin plantearse de manera crítica los desequilibrios de poder y la desigualdad (Krainer y Guerra, 2016). Para que el Estado represente los intereses nacionales y en sus esfuerzos de construir un Estado-nación, “el gobierno sostiene que debe ser rescatado de la injerencia de diferentes grupos corporativos como los gremios empresariales, los maestros, los empleados públicos y los liderazgos de los movimientos indígenas” (De la Torre, 2013, p.109). Confundiendo la autonomía de sectores organizados con neoliberalismo, el gobierno sostiene que estos grupos, al ser incorporados al Estado como funcionarios, habrían viciado y corrompido el carácter universalista de las políticas estatales, privilegiando criterios particulares. Con esta visión, el gobierno transfiere el control de la EIB del movimiento indígena al Estado y se quitan fondos a instituciones controladas por los movimientos sociales, entre ellas el consejo de nacionalidades y pueblos indígenas (De la Torre, 2013).

En febrero de 2009 se emite el Decreto 1585 el cual elimina la administración comunitaria de la EIB. Con este decreto la DINEIB pierde su autonomía técnica, administrativa y financiera y pasa a ser parte de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, con adscripción al Ministerio de Educación. Las autoridades pasan a ser designadas por el presidente. Este decreto generó una serie de protestas por parte de la CONAIE. Tras un proceso de diálogo, el gobierno promulgó el 29 de diciembre de 2009, el Decreto Ejecutivo No. 196, en el que se derogó el decreto 1585 y se recogió la propuesta de la CONAIE de que las autoridades de la EIB sean elegidas por concursos de méritos y dejen de ocupar puestos de libre nombramiento y remoción por parte del/la Ministro/a de Educación. Se crea la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, con carácter consultivo exclusivamente y cuyos representantes no son elegidos por las organizaciones indígenas, sino por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Larrea Maldonado, 2021).

En 2011 se aprueba Ley Orgánica de Educación Intercultural-LOEI (Presidencia, 2011). Esta ley, si bien tiene como primer principio la universalidad de la educación y promulga la equidad e inclusión, subraya la rectoría del Sistema Nacional de Educación sobre el Sistema Intercultural y Bilingüe (art. 25), restando así a las organizaciones indígenas capacidad de decisión sobre la educación intercultural bilingüe (EIB), unificándolas con el conjunto de la educación hispana. El 21 de abril 2021 se registra la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en cuyo Artículo 77, se crea el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación, el cual se fundamenta en el carácter intercultural, plurinacional, plurilingüe y multiétnico del Estado (Presidencia, 2011).

La EIB ha estado presente en los planes de desarrollo: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 cuenta con una política de fortalecimiento de la EIB, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 añade la interculturalización en la educación y, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, propone impulsar el diálogo intercultural en el espacio educativo (Larrea Maldonado, 2021). Sin embargo:

Los planes de desarrollo del 2007 a mayo de 2021 permiten ver que la plurinacionalidad y la interculturalidad se volvieron nociones fundamentales dentro de la reforma estatal. Sin embargo, su traducción en la implementación de políticas públicas fue muy limitada, y parece ser que tampoco se dio una conceptualización adecuada de ambas categorías. Así, el Estado plurinacional tampoco es conceptualizado más allá de algunas características que no lo definen como una organización estatal flexible y descentralizada y el reconocimiento de la diversidad. (Cisneros *et al.*, 2022, p. 7)

Las normativas relacionadas con el sistema de EIB siguen este mismo camino dado que “incorporan la interculturalidad y la plurinacionalidad, pero desde una concepción que se limita a reconocer y describir la diversidad cultural existente en el país, sin explicar cómo serán modificadas las estructuras del Estado sobre la base de estas categorías para acabar con la desigualdad desde la vertiente educativa” (Rodríguez Cruz, 2018, p. 145). Durante el período de la Revolución Ciudadana, el gobierno prioriza el proyecto Escuelas del Milenio y miles de escuelas comunitarias son cerradas como parte del programa de Reorganización de la Oferta Educativa. Se evidencia una visión estandarizada y centralista de la educación en donde las comunidades rurales deben adecuarse a la propuesta educativa homogeneizadora del Estado.

Cuando Lenín Moreno llega al poder en el 2017, pone de manifiesto sus intenciones de devolver la autonomía a la DINEIB y de reabrir las escuelas comunitarias, sin embargo, estos avances no se concretaron, solo logró la reapertura de algunas escuelas rurales y unidocentes y se realizó un recorte de presupuesto a la educación (E13, 2024; Chushig, 2021). En julio del 2018, a través del Decreto 445 se crea la Secretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe como entidad adscrita al Ministerio de Educación, con independencia administrativa, técnica, pedagógica, operativa, y financiera, y con el objetivo de organizar, promover y coordinar el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe bajo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad (Presidencia, 2018). En septiembre de 2019, Rómulo Antún es designado como Secretario. Antún, siguiendo a críticas ya realizadas por la CONAIE, menciona que la Secretaría no tiene verdadera autonomía y que deben contar con jurisdicción para poder llegar con un modelo educativo propio a las aulas y con direcciones por nivel educativo, así como una dirección de etnoeducación (Antún, 2019).

Poco después, en octubre de 2019, frente a las medidas económicas adoptadas por el gobierno de Lenín Moreno a través del Decreto 883 que ponían fin al subsidio

a los combustibles, se inicia un paro nacional de transportistas seguidos por un levantamiento del movimiento indígena liderado por la CONAIE y otras organizaciones y movimientos sociales. Este levantamiento-paro,¹ que tuvo una duración de diez días ha sido catalogado como una de las manifestaciones más fuerte que ha habido en el Ecuador, con una paralización de actividades productivas públicas y privadas sin precedentes en el siglo XXI (Ramírez Gallegos, 2020). Si bien aquí no se habló de particularidades étnicas sino que las organizaciones hablaron en terminologías más generales de explotación, injusticia social y las diferencias entre “los de arriba” y “los de abajo” (Ramírez Gallegos, 2020), el tema del fortalecimiento de la EIB si aparece nuevamente entre las demandas de los movimientos y organizaciones indígenas. Junto al rechazo al Decreto 883, se pide también que el Estado vuelva a abrir las escuelas cerradas por la sectorización territorial educativa que se implementó en la década de 2007 a 2017 (Pinos-Montenegro, 2019). Posterior a este levantamiento se implementan instancias de diálogo pero estas no llegan a resultados concretos.

Durante el paro del 2022, el tema de Educación Intercultural Bilingüe aparece nuevamente como una de las solicitudes que exigen los movimientos sociales para que sean atendidas por el Estado. La siguiente sección se enfoca en el proceso de diálogo realizado posterior a las protestas de junio de 2022, explorando en detalle las demandas específicas presentadas por las organizaciones sociales en relación con la educación intercultural bilingüe, el espacio del diálogo y los acuerdos.

Análisis del proceso de diálogo en torno al fortalecimiento y potenciación del sistema de educación intercultural bilingüe

La protesta de junio del 2022: demandas de las organizaciones sociales sobre la educación intercultural bilingüe

El paro nacional del Ecuador de junio 2022 se llevó a cabo del 13 al 30 de junio del 2022 durante el gobierno de Guillermo Lasso, como respuesta al incremento de

1 Ramírez (2020) realiza una distinción entre levantamiento y paro que consideramos importante señalar: “El repertorio por antonomasia de aquel [el movimiento indígena], desde su primera irrupción moderna en 1990, ha sido el levantamiento. Dicha acción contenciosa articula una serie de performances —caminatas, marchas, ocupación de las cabeceras cantonales, asedio a edificios públicos, cortes de ruta, rituales identitarios, etc.— que suelen terminar con la “toma simbólica” de la capital y algún tipo de interlocución con las autoridades según los elementos del proyecto plurinacional en disputa. Si los recursos empleados en octubre 2019 fueron similares, el cuadro discursivo que los enmarcó bebió, esta vez, del vocabulario del mundo del trabajo y sus tácticas de combate: huelga, paralización. El tránsito —combinación— entre levantamiento indígena y paro nacional suponía así cierto trastrocamiento en los regímenes plebeyos de lucha social” (pp. 15,16).

los precios del combustible, de la canasta básica, y la incapacidad del gobierno de Guillermo Lasso, en general, para afrontar las demandas sociales del país. Como se ha visto en la sección precedente, las protestas del 2022 no deben verse como un hecho aislado, estas fueron consecuencia de una fractura estructural entre el gobierno y actores sociales que tiene raíces históricas profundas, y que se remonta a varios siglos atrás y que responde al descuido de los diferentes gobiernos frente a los problemas y necesidades de los sectores indígena y campesino del Ecuador (ver discursos firma Acta de Paz, 30 de junio 2022, en Cárdenas *et al.*, 2023).

Las organizaciones a la cabeza de las movilizaciones fueron la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador-CONAIE (encabezada por Leonidas Iza Salazar), la Confederación Nacional de Organizaciones Indígenas, Campesinas y Negras-FENOCIN (al mando de Gary Espinoza, presidente) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos-FEINE (encabezada por Eustaquio Tuala). En la movilización, se refieren a intentos de diálogo previos que no tuvieron resultados:

El pueblo se levanta luego de agotar las instancias de diálogo con el gobierno del 11 de junio, 4 de octubre y 10 de noviembre del año 2021, siendo este el contexto político que mostró la falacia del Gobierno del Encuentro, su incapacidad y falta de voluntad para responder a las demandas sociales. (CONAIE, 2022)

De acuerdo con uno de los dirigentes entrevistados, las tres organizaciones se unieron para realizar el paro por “necesidad” pues “hubo una convocatoria anticipada y presión de la gente para salir a las calles. Fue presión de la gente y ahí asumimos las organizaciones nacionales” (E3, 2024).

La movilización inicia el 13 de junio del 2022 con una agenda de 10 puntos plasmada en el documento “Agenda de Lucha Nacional, 13 de junio de 2022”. En esta agenda se expresan las siguientes demandas (CONAIE, 2022):²

1. Reducción y no más subida del precio de los combustibles.
2. Moratoria de deudas para 4 millones de familias.
3. Precios justos en productos específicos del campo.
4. Empleo y derechos laborales.
5. Moratoria a la ampliación de la frontera extractiva minera/petrolera, auditoría y reparación integral por los impactos socioambientales.

2 Este listado corresponde a un resumen de las demandas, no se detallan todas ellas tal como se encuentra en el documento publicado por CONAIE (2022). Solamente se describen textualmente las demandas 6 y 9 relacionadas al tema educativo.

6. Respeto a los 21 derechos colectivos: Educación Intercultural Bilingüe, justicia indígena, consulta previa, libre e informada, organización y autodeterminación de pueblos indígenas.
7. Alto a la privatización de los sectores estratégicos.
8. Políticas de control de precios y de especulación en el mercado de los productos de primera necesidad.
9. Salud y educación. Presupuesto urgente frente al desabastecimiento de los hospitales por falta de medicinas y personal. Garantizar el acceso de la juventud a la educación superior y mejoramiento de la infraestructura en escuelas, colegios y universidades.
10. Seguridad. Generación de políticas efectivas para frenar la violencia, sicariato, narcotráfico entre otros.

Los 10 puntos engloban reivindicaciones no solo del sector indígena. Estos incluyen el tema agrario, tema de créditos, condonación de deudas, entre otros. Estas demandas se configuraron de acuerdo con los intereses presentados por diversos sectores (E4, 2024). Es así como, por ejemplo, el tema agrícola y el tema de créditos aparecen como temas centrales de la FENOCIN, el tema de justicia indígena involucra no solo a pueblos y nacionalidades sino también a otras organizaciones y, en el caso de la EIB, esta es impulsada principalmente por la CONAIE (E4, 2024).

Como se puede observar, es en los puntos 6 y 9 del conjunto de las demandas en donde se señala de manera directa a la Educación Intercultural Bilingüe como uno de los temas ejes de la movilización.

El paro tuvo una duración total de 18 días. La movilización acarreó elevados costos sociales y económicos para toda la población: como consecuencia del cierre de las carreteras principales del país, surgieron serios problemas de abastecimiento de alimentos, medicamentos y otros recursos, afectando a toda la población y conllevando a una pérdida de USD 1000 millones en el sector productivo (El Universo, 2022). Se reportaron también diversos episodios de violencia en la Amazonía norte y en otras ciudades del país y, lo más grave, se contabilizaron fallecidos y heridos, tanto entre los manifestantes como entre los representantes de las fuerzas públicas. La Alianza por los Derechos Humanos informa que, durante el paro del 2022, entre otras violaciones, se registraron víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes, uso abusivo de la fuerza contra personas manifestantes, 318 personas heridas (Alianza, 2022). Se confirma también siete personas fallecidas (Primicias, 2022).

Durante los días de movilización el gobierno emite varios Decretos Ejecutivos para dar respuesta a la Agenda de Lucha e intentar parar la movilización: Decreto 452 (para fortalecer el control para prevenir y erradicar procesos especulativos), Decreto

454 (declaración emergencia del sector salud), Decreto 456 (políticas compensatorias para sectores más impactados tras la pandemia COVID-19), Decreto 462 (reducción del precio de la gasolina), entre otros. En relación con la EIB específicamente, el 10 de junio del 2022 el presidente Lasso firma el Decreto 456, a través del cual, entre otros, se establece la duplicación del presupuesto asignado a la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación (Presidencia, 2022). La duplicación de este presupuesto (el cual pasa de USD 2.24 millones a casi USD5 millones) es entonces, un primer logro directo de la movilización en relación con el fortalecimiento de la EIB. A pesar de estos decretos, lo cual es visto como un logro de las protestas, la movilización continúa.

El 28 de junio 2022, la CONAIE, FENOCIN y FEINE solicitan a la Iglesia Católica (CELAM, CEE y Misioneras Lauritas) y universidades (Universidad Politécnica Salesiana y Universidad Católica del Ecuador) su mediación para poner fin a la movilización. El movimiento indígena manifiesta su extrema preocupación por la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, la criminalización de sus dirigentes y otras formas de violencia por lo cual solicitan una intervención para retomar los diálogos (Cárdenas *et al.*, 2023). La CELAM, CEE y universidades aceptan ser los mediadores para restaurar el diálogo entre el movimiento indígena y el gobierno. A través del ministro de Gobierno Francisco Jiménez, el gobierno acepta la intervención para poner fin a la movilización e iniciar la búsqueda de caminos hacia la reconciliación.

El 30 de junio 2022 se firma un Acta de Paz en donde se incluyen compromisos de las partes, se declara el cese de las movilizaciones y se acuerda “instalar una mesa de diálogo con la presencia de los garantes, con una metodología definida por las partes para el seguimiento de acuerdos y la resolución de los temas pendientes presentados en los 10 puntos, que tendrá una duración de 90 días. Se garantizará la presencia de las Funciones del Estado relacionadas con los puntos tratados” (Acta de la Paz, 30 junio 2022, en Cárdenas *et al.*, 2023).

A partir de estos compromisos, se constituyen 10 Mesas de Diálogo. En estas mesas, participan las tres organizaciones que encabezaron el paro (CONAIE, FEINE y FENOCIN), además de 39 instituciones gubernamentales y más de 200 personas. Entre estas personas, se tiene la presencia de representantes de universidades (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Central del Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Tecnológica Equinoccial, Escuela Politécnica de Chimborazo, Universidad Técnica de Ambato), y se cuenta con el apoyo de la GIZ (Cooperación técnica alemana) para el acompañamiento teórico y metodológico del proceso de negociación (Cárdenas *et al.*, 2023; Ministerio de Gobierno, 2022).

Principales demandas relacionadas a la EIB

El 30 de junio 2022, en su discurso durante la firma del Acta de Paz, Leonidas Iza, específicamente en relación con la EIB señala que:

...también resultado de esta lucha, [ha sido] duplicar el presupuesto de la Educación Intercultural Bilingüe. Es muy poco, pero empecemos cómo podemos realmente trasladar a la política autonómica de la EIB. Ese es el siguiente paso que vamos a poner el esfuerzo. Cada pueblo, cada nacionalidad, debe tener el derecho a educarse en su propio idioma, en su autonomía, para poder defender como pueblos y nacionalidades. Este también es un triunfo de este proceso. (Leonidas Iza, discurso en firma de Acta de Paz, 30 de junio 2022, en Cárdenas *et al.*, p. 43)

Como resultado de la lucha, Iza se refiere aquí a la firma del Decreto 456, relacionado a la duplicación del presupuesto de la SEIBE (mencionado anteriormente), dejando claro que los esfuerzos seguirán concentrados en conseguir la autonomía del sistema de EIB. A partir de la firma del Acta de Paz, la demanda relacionada a EIB se pone a discusión en la Mesa Derechos Colectivos.

Para dar paso a las mesas de diálogo se inicia con un Cuadro Inicial de Demandas, dentro de las cuales, la demanda 6, relacionada con EIB establece los siguientes subtemas: Autonomía administrativa y financiera para la educación intercultural bilingüe. Reintegro a todos los profesionales de la educación despedidos. Cumplimiento de convenios internacionales y la Constitución que reconoce el derecho a la autonomía” (Cárdenas *et al.*, 2023, p. 64). A partir de esas demandas iniciales, con el fin de facilitar las mesas de negociación, se establecen criterios para la formulación de los acuerdos, definiciones conceptuales generales, entre otros aspectos (Cárdenas *et al.*, 2023). Establecidas estas reglas, las organizaciones indígenas y movimientos sociales presentan las demandas ampliadas de cada uno de los temas.³ En relación con la EIB las demandas presentadas son las siguientes (Cárdenas *et al.*, 2023, pp. 145-152):

1. Garantizar el ejercicio de la autonomía orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.
2. Incremento al presupuesto del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.
3. Rediseño del sistema curricular del SEIB.
4. Mejoramiento de la infraestructura educativa y de los servicios.
5. Reintegración de personal.

3 En el documento de demandas ampliadas relacionadas a la EIB se establecen también conceptos, fundamentos y orientaciones para cada una de las demandas.

En el Anexo 1 se detallan las características de cada demanda y las acciones concretas solicitadas.

El espacio del diálogo

Las mesas de diálogo se instalan el 13 de julio del 2022 y se cierran el 14 de octubre. Como se mencionó anteriormente, al iniciar los diálogos se establece una metodología y reglas para la negociación. Un punto que se menciona como clave fue fijar el lineamiento de que los actores debían negociar cosas medibles y concretas, y no opiniones o creencias, con el fin de lograr resultados específicos. Otro punto importante es que las mesas estaban abiertas a los desacuerdos (E10, 2024), asumiendo que existía la posibilidad de no llegar a consensos en algunos temas (Cárdenas *et al.*, 2023).

Recordemos que el 18 de junio de 2022, un mes antes del inicio de las mesas, el presidente Lasso había firmado el Decreto 456 en donde se dispone la duplicación del presupuesto asignado a la SEIBE (Presidencia, 2022). Como resultado de este decreto, el presupuesto pasó USD 2.24 millones a casi USD 5 millones. El 3 de agosto del 2022, cuando ya estaban establecidas las mesas de diálogo, se firma también el Acuerdo Interinstitucional 001 MINEDUC-SEIBE (MINEDUC-SEIBE, 2022), a través del cual se establece que el Ministerio de Educación traspasará a la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación, mil setecientos treinta y seis (1736) instituciones educativas del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación. Si bien los actores expresan que el Acuerdo 001 es el resultado de un proceso de trabajo que se había estado realizando meses anteriores al paro (E9, E12, 2024), la firma de este Acuerdo puede considerarse como otro de los logros importantes de la movilización, pues a partir de este acuerdo, se asume que la SEIBE tiene autonomía para ejercer competencias específicas para la EIB y manejar recursos. Estos dos antecedentes (el Decreto 456 y el Acuerdo 001) marcan el eje principal de las discusiones relacionadas a la EIB. A continuación se presentan las observaciones principales en relación con el espacio del diálogo.

Pocos conflictos de fondo

Por las razones mencionadas, en términos generales, la mesa relacionada a EIB no presenta tensiones mayores o conflictos de fondo (E2, 2024). Al existir el Acuerdo 001 y el Decreto 456 se tenía ya un marco legal en donde estaban incorporadas las demandas relacionadas a la EIB. Por otra parte, previo al paro del 2022 se habían realizado discusiones y avances relacionadas a los principales puntos de la EIB, sobre por ejemplo, qué tipo de competencias quería asumir la SEIBE y las capacidades necesarias para hacerse cargo de las nuevas competencias. Por lo tanto, ya se sabía qué

se necesitaba para su implementación y el costo para trasladar esas competencias. El MINEDUC y la SEIBE tenían adelantadas discusiones y documentos para realizar el proceso de traspaso de esas competencias (E12, 2024). Por estos antecedentes, el primer momento o etapa del diálogo estuvo marcado por la aceptación de las demandas de las organizaciones en tanto estas estaban ya planteadas en la ley (E13, 2024). Actores gubernamentales y académicos señalan que fueron pocas las cosas que se tenían realmente que negociar (E2, E12, E13, 2024) y se describe la posición del gobierno como de “apertura y aceptación” de las demandas:

[Los líderes indígenas pedían] “queremos la posibilidad de la administración de mil escuelas” venía el Ministerio decía “No, no mil, que sean mil trescientas”, estoy poniendo solo un ejemplo, no es el número exacto. Ese fue el tono de la mesa [...]. (E13, 2024)

Al respecto, se señala que el MINEDU no tenía una disposición de “botar el muerto” de la EIB a las organizaciones sino que existía una voluntad firme y la disposición política para que las organizaciones sean responsables del sistema de EIB y ejerzan sus competencias (E12, 2024).

Por los motivos señalados, la mesa se enfocó principalmente en dar a conocer (por parte de los representantes de gobierno), los detalles del marco legal favorable al fortalecimiento de la EIB y los avances de su implementación en términos administrativos y presupuestarios (E12, 2024). En ese sentido, se menciona que los acuerdos y demandas discutidos en la mesa fueron muy “lógicos” y “con mucho sentido” (E2, 2024), pues se discutieron más aspectos técnicos y de forma que de fondo. Las demandas planteadas se dieron dentro del marco constitucional (E2, 2024). De acuerdo con uno de los actores “El discurso centrado en la reivindicación de la EIB se vio desarmado por un tema absolutamente práctico” en tanto (implementar lo que ya está en el marco legal) “son lógicas de administración pública que no dependen de un discurso de reivindicación histórica” (E12, 2024).

Desigualdad

Pese a esta narrativa de “baja tensión” y pocos conflictos de fondo, el espacio del diálogo evidenció también la persistencia de la desigualdad entre los actores. El Ecuador es un país en donde el tema de desigualdad en las relaciones de poder se entrecruza con diferencias étnicas, diferencias de clase y situación socio-económica, lo que dificulta la posibilidad de establecer una comunicación horizontal entre los actores (E11, 2024). En este contexto, el espacio de diálogo no fue diferente. Más que un diálogo lo que se evidenció fue una negociación política entre partes desiguales (E10, 2024):

- El Estado (quien ejerce un poder político *per se*), contaba con equipos de profesionales especializados para tratar cada uno los temas, por otra parte, las organizaciones sociales no tenían personal técnico suficiente para que pueda incluirse en las mesas de diálogo. Relacionado con esto, varios actores desconocían el acuerdo interinstitucional (Acuerdo 001, 2022), pues mucho de lo que solicitaban en la mesa ya estaba en dicho acuerdo y se sustentaba en la ley (E12, 2024). Por este motivo, muchas de las discusiones se alargaban, pues intervenían actores de diferentes nacionalidades con necesidades específicas o muy particulares sin tener conocimiento de que ya existían avances macro en el marco jurídico. Estas diferencias fueron visibles especialmente en la etapa de concreción de los acuerdos (E13, E10, 2024).
- Se evidenció una limitante relacionada con la distancia geográfica y recursos económicos. Todos los encuentros se realizaron en Quito, lo que ya implicaba un obstáculo considerando que los actores de las organizaciones viven lejos de la capital y no tenían la facilidad para asistir a todos los encuentros (E13, 2024). Las instancias gubernamentales tenían más facilidades, contaban con equipos de profesionales especializados establecidos en la capital y remunerados para poder asistir a las mesas, costear su movilización y alimentación. A veces los representantes llegaban a las reuniones y estas eran suspendidas a último momento (E10, 2024), lo cual evidencia una falta de comunicación y respeto hacia los participantes principalmente de las organizaciones, los cuales venían de otras provincias.

Sobre la EIB, la plurinacionalidad e Interculturalidad

En la mesa aparecen perspectivas diferentes en relación con la EIB: por una parte, desde la CONAIE, se insiste en que la EIB no tiene autonomía administrativa, pedagógica y financiera tal como se establece en la LOEI. La organización señala que el Estado no ha logrado comprender qué es la educación propia de los pueblos y nacionalidades indígenas y que no se cumple el mandato constitucional de que la calidad de la educación debe estar garantizada desde edades tempranas hasta la educación superior. Expresa que las principales demandas son el llegar a un entendimiento sobre qué es EIB y lograr la autonomía del sistema, lo cual está en la ley pero no se ha ejecutado (Casicana, 2022). Se critica también la baja calidad de la educación, los sueldos bajos de los docentes, y el que muy pocas instituciones imparten en idiomas originarios dado que para el sistema nacional la EIB no ha sido una prioridad. Respecto a la duplicación del presupuesto, la CONAIE señala que este es un beneficio para la Secretaría pero no para el Sistema de EIB de una manera integral, para cuyo mejoramiento, según Franklin Casicana, dirigente de educación de la organización, se necesitaría un aproximado de

150 millones de dólares (Casicana, 2022). Casicana menciona que ese presupuesto no debería ir al Secretario de la SEIBE, sino para el fortalecimiento integral del sistema. Otros actores mencionan que las demandas de la CONAIE en las mesas estuvieron orientadas a la solicitud de recursos y cargos públicos (E4, 2024).

Relacionado con el aspecto presupuestario, se menciona que, en las organizaciones, se visibilizaba un desconocimiento en torno al alcance de la responsabilidad presupuestaria y administrativa que se requiere para hacerse cargo del sistema de EIB. Asumir todas las competencias (las cuales incluyen sueldos docentes, libros, desayunos escolares, uniformes, entre otros) tiene un costo de más de 300 millones de dólares (el doble de lo que la CONAIE había contemplado en sus cálculos) e implica una enorme complejidad administrativa (E12, 2024).

El segundo grupo, conformado por FENOCIN y FEINE, mantuvo un discurso que recordaba continuamente la necesidad de comprender la interculturalidad desde la inclusión de otros grupos como campesinos, montubios, afrodescendientes y mestizos (E2, E3, 2024). Para la FENOCIN, la educación debe tener una perspectiva más territorializada, intercultural y equitativa, lo que implica ser incluyente y no sectaria. Se alude a que no es suficiente para el sector campesino separar a la SEIBE del Ministerio de Educación, pues la EIB tiene que ir a la par de la educación intercultural y lo que se debe poner en discusión es qué se quiere como sociedad (E3, E4, 2024). Para esta organización, la movilización social no debe centrarse en conseguir puestos políticos sino en lograr acuerdos básicos que benefician a la población en general y no solamente a un sector.⁴ Por parte del representante de la FEINE en la mesa de diálogo, se menciona que al Estado le falta una comprensión global respecto a lo que es la EIB y que:

El gobierno no vive el día a día la realidad de los pueblos y nacionalidades por eso le es difícil entender. Si es que tienen conciencia social eso permitirá entender la cosmovisión propia de los pueblos y nacionalidades [...] Dentro de nuestro país hay culturas, hay pueblos y por lo tanto debe ser entendido cada una de sus vivencias. Cada una de las cosmovisiones que se maneja en nuestros territorios debe ser comprendido y permitir también el desarrollo. (E7, 2024)

4 Las diferencias entre FENOCIN y CONAIE se empezaron a visibilizar al momento de la firma del cese del paro, cuando Gary Espinoza, presidente de FENOCIN, se negó a firmar el acta de la paz aludiendo a que Leonidas Iza habría llegado a acuerdos previos con el gobierno sin considerar la participación y planteamientos de la FENOCIN. Estas diferencias continuaron, en marzo del 2023 Gary Espinoza acusa a Leonidas Iza de entrometerse en su organización y fomentar la división de sus bases (El Comercio, 2023).

Las organizaciones, en términos generales, reprochan que el Estado no ha comprendido lo que es ser un Estado plurinacional y pluricultural, lo cual necesita asumir una visión holística e integral de la realidad (E2, 2024). Estas discusiones relacionadas con la EIB dan cuenta, en primer lugar, de la continuidad histórica de los temas de plurinacionalidad e interculturalidad y, en segundo lugar, pone en evidencia perspectivas diferentes en torno a lo que se entiende por interculturalidad. Por una parte prevalece una visión de interculturalidad que integra grupos sociales diversos, campesinos, pueblos afroecuatorianos, entre otros, y por otro, en palabras de las mismas organizaciones, existe una visión de interculturalidad desde la perspectiva de las nacionalidades, la cual puede llegar a ser sectaria y discriminatoria (E3, 2024). Esta misma tensión se observa en otros estudios relacionados a las discusiones en torno al tema de avances en la Educación Superior e Interculturalidad en Ecuador, donde se señala que las organizaciones sociales, organizaciones afroecuatorianas y comunidades son excluidas en los discursos de interculturalidad promovidos desde posturas más indigenistas (UPS, 2024).

Sobre el Secretario de la SEIBE

Si bien los temas económicos-administrativos y de mallas curriculares fueron bastante discutidos en las mesas (E7, 2024), el rol del Secretario de la SEIBE es uno de los puntos que permanecen presentes, dos años después, en el imaginario de los actores participantes. El pedido de cambio del director de la SEIBE fue una de las demandas principales de la CONAIE. Días antes del establecimiento de las mesas, el 12 de julio del 2022 el consejo ampliado de la CONAIE había resuelto el cambio de Rómulo Antún (actual Secretario) por incapacidad para lograr institucionalizar el sistema estando al frente de la Secretaría, por responder solo al gobierno nacional en desmedro del sistema de EIB, y por tomar decisiones sin la participación de las nacionalidades (Casicana, 2022). Durante el proceso de negociación se señala que hubo ataques, incluso personales, por parte de la CONAIE, al actual Secretario de la SEIBE, expresando desconfianza en que esta institución pudiese haber trabajado de manera conjunta con el Ministerio de Educación sin intereses económicos detrás (E12, 2024). El único acuerdo que no se cerró en la mesa fue justamente el pedido de remoción del actual secretario de la SEIBE. Frente a esta solicitud, el MINEDU argumentó que no tiene competencias para destituir al Secretario dado que la LOEI establece que este debe ser designado por el CPEIBE (E12, 2024).

Por parte de las otras organizaciones, respecto al tema de remoción del Secretario de la SEIBE, se menciona que, contrario a la solicitud de la CONAIE, el tema no era una prioridad:

Por ejemplo ¿cuál era la propuesta de la CONAIE? que se cambie al Secretario de Educación y ellos se sentaban en las mesas de diálogo. En cambio nosotros decíamos, no, si cambia el secretario de educación, solo de persona ¿Qué beneficios va a haber? Entonces nosotros ¿qué ganamos? Para nosotros era que se mantenga [el Secretario] hasta que se convoque al Consejo. Convocar al consejo pero con una mirada que sí tenemos que tener participación. Sino ¿de qué nos sirve a nosotros esto? Entonces por eso nosotros no aceptamos el cambio. (E3, 2024)

Pese a las tensiones y desacuerdos mencionados, la mesa de EIB fue un espacio en donde se logró llegar a acuerdos sin mayores conflictos, si se lo compara con otras mesas de discusión (E2, 2024). El 14 de octubre 2022 se firma públicamente el *Acta final y de cierre de proceso*. En el Anexo 2 se muestra un resumen de los acuerdos establecidos y detallados en el Acta de Cierre de Proceso, firmada el 14 de octubre de 2022.

Principales aprendizajes del espacio del diálogo

Se evidenció un valioso intercambio entre los actores involucrados. El espacio facilitó un proceso de aprendizaje en donde cada organización y actores de gobierno pudieron expresar sus perspectivas, experiencias y conocimientos. Esto se logró con voluntad política, responsabilidad y seriedad por parte de los participantes para la resolución de conflictos y el establecimiento de acuerdos (E13, 2024).

El rol de los moderadores fue fundamental, en momentos de tensión aportaron a que las y los participantes mantengan la calma y respeto entre todos. Algo importante fue establecer un ambiente positivo para la negociación, para lo cual se realizaron dinámicas para que los participantes se presenten, planteen sus temores, expectativas y se conozcan entre ellos. A lo largo del proceso se creó una especie de “comunidad de negociación”, lo cual facilitó la interacción entre los participantes (E2, 2024). Algo que da cuenta de este vínculo es que, posterior a los acuerdos, se realizaron también algunos acuerdos “extra-negociación” entre comunidades y gobierno, como por ejemplo, se gestionaron directamente visitas de funcionarios de gobiernos a escuelas en comunidades de la sierra (E3, E12, 2024).

Uno de los aspectos significativos del proceso fue la oportunidad que brindó al movimiento indígena para revitalizar y reafirmar la Educación Intercultural Bilingüe como un pilar fundamental de su acción. También permitió que otros actores se sensibilizaran y se comprometieran con la promoción de la EIB (E13, 2024). Además, el proceso sirvió como espacio para que los actores de las organizaciones pudieran familiarizarse con los acuerdos y la normativa legal relacionada con la EIB (E12, 2024).

Principales avances en la implementación de los Acuerdos

Posterior a los acuerdos se define una metodología para dar seguimiento y efectivo cumplimiento a los mismos, consensuada con las organizaciones. En esta se establece, entre otros, que la entidad que liderará el proceso de Seguimiento de los Acuerdos desde el Ejecutivo es el Ministerio de Gobierno (Cárdenas *et al.*, 2023). Se decide establecer una Comisión de Seguimiento a Acuerdos, conformada por representantes del ejecutivo y las organizaciones (CONAIE, FEINE, FENOCIN) las cuales deben reunirse de manera bimensual. Se define también que cada uno de los acuerdos debe ser sistematizado, tener un plazo de realización, un responsable, entre otros (Cárdenas *et al.*, 2023).

Es poca la información que se logró recabar sobre este segundo momento. Las mesas que se realizaron tuvieron un componente mucho más técnico por lo cual, es en este espacio en donde se observaron mayores diferencias entre los actores gubernamentales y los representantes de las organizaciones. El gobierno contaba con un equipo técnico que tenía los conocimientos y presencia permanente en el espacio, mientras que la presencia de las organizaciones se fue diluyendo. Una persona entrevistada lo describe de la siguiente manera:

La pregunta es ¿Qué capacidad tienes tú pasado mañana de implementar todo eso? Me comenzó a dar miedo. De la alegría pasé al miedo. Este movimiento con sus capacidades ¿tendrá la posibilidad de realizar a todo lo que se está comprometiendo este momento? [...] los representantes [de organizaciones] eran muy pocos, no había las capacidades. Se notó un súper desequilibrio, un gobierno con una cantidad de recursos, que tenía incluso en ciertos momentos voluntad para tramitar cosas y un movimiento indígena que ya no entendió esta segunda fase y a ratos creo que no quiso tampoco. No solo era el tema técnico logístico, sino que era un tema político. [...] Además andaban configurando candidaturas para presidencia de la república y cosas... muchas disputas internas al interior del movimiento indígena. Yo percibí que eso ya no iba a ningún lado. (E13, 2024)

Actualmente hay una percepción general, por parte de las y los entrevistados, de que los acuerdos quedaron en letra muerta y que no se cumplieron, lo cual ha generado desmotivación de las bases porque no se observa ningún cambio en la situación de las escuelas EIB (E7, 2024). No se conoce cómo se han ido monitoreando los acuerdos ni los avances realizados por la SEIBE como, por ejemplo, la propuesta de su nueva estructura orgánica (E2, E7, E3, 2024). Se señalan como principales problemas de la EIB la falta de recursos financieros, infraestructura deficiente, falta de mantenimiento de las escuelas, falta de materiales educativos adecuados, alta rotación de profesores (no hay profesores de planta, que sean de la zona), falta de fiscalización a profesores,

falta de alimentación saludable y digna para los estudiantes (E6, E3, E9, 2024), entre otros, lo cual afecta la continuidad y calidad de la enseñanza.

A pesar de lo anterior, en lo que se refiere a los acuerdos, se observan varios avances, los cuales se señalan a continuación:

Autonomía

La autonomía es un proceso a largo plazo que toma mucho tiempo diseñar e implementar (E9, E13, 2024). En el camino se tienen que asumir una gran cantidad de responsabilidades, las cuales incluyen aspectos técnicos y también asumir debates de temas estructurales no resueltos como es el tema de lo que implica ser un Estado Plurinacional (E13, 2024). La demanda principal relacionada con la EIB se centró en tener la autonomía administrativa, técnica y pedagógica de la SEIBE, lo cual ya estableció sus bases con el Acuerdo 001 del 3 de agosto del 2022. Esto fue resultado de todo un proceso previo de negociación entre SEIBE y MINEDU anterior al paro.

El 10 de febrero 2023, mediante Decreto Ejecutivo 671 se crea la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación y se declara que funcionará con autonomía política, educativa, territorial, técnica-pedagógica, epistémica, administrativa y financiera (art. 1, Decreto 671, 2023). Dicho decreto también establece que, una vez que la SEIBE obtenga la aprobación de todos los instrumentos institucionales, se procederá con el traspaso de las competencias asignadas. Antes de la firma de este decreto, la SEIBE era todavía una subsecretaría que dependía del Ministerio de Educación. El 22 de febrero del 2023, a través del Decreto 675 se emite el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en donde se establece, entre otros, que el currículo nacional reflejará el carácter intercultural y plurinacional del Estado, siendo la SEIBE la institución encargada de fortalecer la interculturalidad en el sistema (art. 9) (Presidencia, 2023). En este instrumento se establecen las normas generales e institucionalidad del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación, así como también principios generales para la etnoeducación y los pueblos, y para el funcionamiento del CPEIBE.

De acuerdo con el Secretario de la SEIBE, gracias a la duplicación del presupuesto de la SEIBE (otorgado a través del Decreto 456 del 10 de junio del 2022), se ha contratado más personal, privilegiando a profesionales de nacionalidades y pueblos. Actualmente la SEIBE cuenta con 136 funcionarios a nivel nacional versus un aproximado de 1200 que tiene el sistema nacional (E9, 2024). Dicho presupuesto también se ha utilizado para la elaboración de una plataforma de gestión educativa propia del sistema de EIB en donde se incluye la homologación de calificaciones del sistema nacional con el sistema EIB (E9, 2024). En febrero 2024 esta plataforma estaba en revisión.

Actualmente la mayor representación de la SEIBE se encuentra en la planta central (Quito) y en las direcciones zonales y nacionales cuenta con máximo tres funcionarios, lo cual no es suficiente, pues cada zona representa de tres a cuatro provincias (E9, 2024). Desde 2022 se ha trabajado en la propuesta de fortalecimiento de la SEIBE, en este proceso se incluye un Análisis de Presencia Institucional en Territorio (APIT) el cual ya fue aprobado en diciembre de 2023. En este análisis se determina la creación de dieciséis distritos interculturales bilingües (E9, 2024), lo que implica dieciséis direcciones distritales a nivel del país. Actualmente existen algunas direcciones distritales pero estas son parte del Sistema Nacional, por lo cual serán retiradas una vez que se pongan en funcionamiento las direcciones de la SEIBE. En total se tendrá 16 distritos y ocho oficinas técnicas en el país (E9, 2024). Aparte del APIT se cuenta ya con un modelo de gestión y la propuesta de nueva estructura administrativa, la cual se encuentra en revisión en el Ministerio del Trabajo; una vez aprobado esto se debe presentar el estatuto de la SEIBE y un manual de puestos. Esto sería el último requisito para realizar el traspaso de competencias y recursos (E9, 2024).

Lo que se espera en la SEIBE, con la autonomía y la nueva estructura administrativa, es dar seguimiento a la implementación del modelo pedagógico en el territorio, lo cual actualmente no es posible hacer (E9, 2024). En definitiva, mientras el tema administrativo no esté resuelto, la autonomía de la SEIBE no es un hecho. Se ha realizado un proceso entre cooperación internacional y organizaciones para discutir acerca de los acuerdos, establecer prioridades y construir un plan de acción (E10, 2024).

Traspaso y reapertura de escuelas e infraestructura

Actualmente existen dificultades administrativas para poder realizar el traspaso de escuelas desde el Ministerio de Educación a la SEIBE, pues existen temas administrativos que hay que resolver antes, como es, por ejemplo, la falta de escrituras legales de muchas escuelas. Sin embargo, ya se ha diseñado una hoja de ruta para realizar el traspaso (E9, 2024).

De las 1710 escuelas que tiene la SEIBE (Ministerio de Educación, 2024), se ha analizado que solamente 350 tienen sus escrituras legales (E9, 2024). Muchas de las comunidades no quieren entregar escuelas al MINEDU por recelo a las autoridades hispanohablantes o mestizas. Las primeras escuelas a ser traspasadas a la SEIBE serían ocho *escuelas de los saberes* del pueblo afroecuatoriano. Posteriormente se analizará por zonas cuáles escuelas tienen escrituras y documentación al día para poder realizar el traspaso (E9, 2024). En el caso de la reapertura de escuelas que fueron cerradas en el período 2007-2017, no hay avances al respecto ya que existe un recorte presupuestario general en el sector educativo (E9, 2024).

Se reconoce que el paro tuvo un impacto positivo en algunas instituciones educativas, que pudieron ser repotenciadas como resultado de la movilización. Este es el caso por ejemplo de escuelas en Pujilí (Cotopaxi), donde se invirtió un millón de dólares para realizar el mantenimiento y mejoramiento de tres escuelas (E7, E12, 2024), así como también repotenciación de siete escuelas en Cangahua (Pichincha) (E3, E12, 2024). Sin embargo, esto fue resultado de acuerdos “extra-negociación” entre dirigentes y funcionarios del MINEDU señalados en la sección anterior.

Por parte de la SEIBE, actualmente se gestionan proyectos para mejorar las condiciones educativas, como es el proyecto “Implementación de la Etnoeducación Afroecuatoriana” el cual contempla el repotenciamiento de la infraestructura educativa de 8 unidades educativas Guardianas de los Saberes. Se avanza también en el “Proyecto regional de construcción y repotenciación de la infraestructura de diez instituciones del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en la Amazonía” y en el proyecto “Intervención de infraestructura de las Instituciones Educativas del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación-Fase 1” (SEIBE, 2023a). Se ha presentado a la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA), un proyecto para poder apoyar en infraestructura a seis centros educativos. Sin embargo esta postulación (realizada en septiembre 2023) tiene que volver a ser realizada en abril 2024 (E9, 2024). Por parte de la SEIBE se trabaja también en la elaboración de convenios con Gobiernos Autónomos parroquiales, cantonales y provinciales (E9, 2024).

Partidas docentes y MOSEIB

Respecto al traspaso de partidas docentes se señala, por parte de las organizaciones, que no se tiene información al respecto (E7, 2024). Por parte de la Secretaría, se espera poder conversar con Senescyt para avanzar en la formación de profesionales en docencia y la posibilidad de abrir centros de formación docente (E9, 2024). Se menciona que existe la disposición por parte de Senescyt para dialogar al respecto. Un problema importante que se tiene actualmente relacionado a los docentes es que, al crearse la Universidad Nacional de Educación-UNAE, mediante constitución, desaparecieron los institutos superiores pedagógicos enfocados en EIB que se encontraban en diferentes provincias (E9, E8, 2024). A partir de eso, decrece la formación de docente especializados en EIB (E9, E8, 2024).

Respecto al MOSEIB, se han realizado consultorías por parte del Ministerio de Educación para analizar los modelos de gestión institucional educativo en contextos rurales, estudios para definir el perfil profesional docente en educación multigrado, análisis de currículum, entre otros (E11, 2024). En 2022 se realizó un estudio de análisis del MOSEIB en donde se describen las tensiones y desafíos del mismo y se dan

orientaciones para el currículo, docencia y gestión (E11, 2024; SEIBE, 2023b). La malla curricular ha sido actualizada en 2022 y se la tiene en las catorce lenguas. Se espera realizar una revisión y ejecutar el modelo en territorio.

Conformación del Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación

Desde junio de 2023, las organizaciones avanzan en la conformación del Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación junto con el Consejo Nacional Electoral (CNE). El 5 de octubre del 2023, mediante Resolución Nro. PLE-CNE-4-5-10-2023 (Consejo Nacional Electoral, 2023), el Pleno del Consejo Nacional Electoral, expide el Reglamento para la Elección de Representantes para este consejo, posteriormente se aprueba un cronograma para la elección de representantes y, en diciembre de 2023, se realiza la convocatoria para dicha elección (Consejo Nacional Electoral, 2023). Hasta marzo 2024 doce nacionalidades tenían ya sus representantes, faltando solamente elegir a los representantes de la nacionalidad achuar y la nacionalidad ai'cofan (E8, 2024).

Secretario SEIBE

El actual Secretario de la SEIBE, Rómulo Antún, ha estado al mando de la misma desde su conformación. Como se vio en secciones precedentes, el cambio de Secretario fue una de las demandas principales relacionadas a la EIB por parte de la CONAIE, por lo cual se espera que el Consejo se conforme para así poder dictar el reglamento para la designación del nuevo Secretario/a (Casicana, 2023). Por parte de la dirigencia de educación de la CONAIE, si bien se señala que se deberá elegir al secretario EIB a través del CPEIBE y que la decisión la van a tomar las nacionalidades, se señala que ya se tiene claro por parte de esta organización los requisitos que deberá cumplir el secretario de EIB y un borrador respecto al funcionamiento del Consejo Plurinacional (Casicana, 2023). Por parte de las otras organizaciones, se tiene la percepción de que es la CONAIE la que va a tomar la batuta de todo el proceso dado que tienen la mayoría de las nacionalidades y se considera que “la ley está a su favor” (E3, E5, 2024). Respecto al acuerdo de que el Secretario o Secretaria de la SEIBE pase a tener rango de ministro, no hay avances. Actualmente, existen críticas hacia el Secretario de la SEIBE, aludiendo a que este solo favorece al gobierno y no a las organizaciones. Frente a esto, el Secretario menciona que es difícil mantener una comunicación efectiva y personalizada con cada una de las nacionalidades y que las acciones de la SEIBE se encuentran dentro del marco de la ley y están dirigidas a favorecer a los niños, niñas y jóvenes.

En 2023, la SEIBE llevó a cabo diversas acciones para fortalecer la EIB. Entre estas acciones se destacan la entrega de mobiliario a 800 Centros Educativos Interculturales Bilingües (CECIBs), la creación de cuentos digitales y juegos interactivos, la elaboración de manuales del calendario vivencial para docentes, la impresión de textos escolares en lenguas de las nacionalidades y la elaboración de guías metodológicas etnoeducativas. Además, se realizaron estudios técnicos y levantamientos de información en instituciones educativas interculturales bilingües a nivel nacional, se desarrollaron metodologías educativas en lenguas de las nacionalidades y se certificaron más de cinco mil docentes del sistema EIB. Asimismo, se establecieron convenios con universidades públicas y privadas, se reubicaron y vincularon 671 docentes al sistema EIB, y se llevaron a cabo campañas comunicacionales para promover las lenguas y la autoidentificación étnica, entre otras acciones (SEIBE, 2024).

Conclusiones

1. La principal demanda relacionada a la EIB fue la autonomía del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Al respecto, anterior y durante el diálogo ya se habían realizado varios avances entre los cuales se destaca el Acuerdo 001 del 2022 entre el MINEDUC y la SEIBE. Por esta razón, gran parte de las discusiones en las mesas se centraron en señalar estos acuerdos y los respectivos avances.
2. Durante el diálogo se distinguen enfoques distintos dentro de las mismas organizaciones respecto al tema de la educación intercultural y las prioridades en torno a la misma. Desde la CONAIE se enfatiza en la imposibilidad de entendimiento del Estado frente a qué es EIB y se insiste en que, actualmente la EIB no tiene una autonomía administrativa, financiera y pedagógica. Se señala como principal responsable de la falta de avances a la actual cabeza de la SEIBE, por lo cual el cambio de este secretario es visto como una prioridad. El otro enfoque desde FENOCIN y FEINE, alude también a una falta de comprensión del estado sobre qué es EIB, pero enfatiza en la necesidad de una comprensión intercultural de la educación desde una perspectiva incluyente, no sectaria, teniendo como prioridad la inclusión de diversos grupos. Desde esta perspectiva la prioridad no es la discusión sobre cargos políticos sino el establecer una discusión profunda respecto a qué tipo de sociedad se quiere tener en el futuro y la reivindicación de los derechos colectivos de una manera integral.
3. En el proceso de las mesas los temas de plurinacionalidad e interculturalidad son comprendidos de diversas formas por los actores sociales y gubernamentales. Esto se refleja en las visiones encontradas de cómo abordar la EIB (una visión más indigenista y esencialista y otra visión que asume lo intercultural como una dimensión que trasciende lo indígena).

4. Respecto al nivel de avance de los acuerdos, si bien la EIB sigue presentando problemas y no llega a brindar una educación de calidad, estos han sido considerables, sobre todo en lo que se refiere a las reestructuraciones administrativas necesarias para que el Estado transfiera los recursos al sistema EIB y lograr su autonomía. Las acciones de la SEIBE han estado enfocadas en tres temas: tener el API, el nuevo modelo de gestión y una nueva estructura administrativa. Así mismo, hay un avance parcial en la conformación del CPEIBE. A pesar de esto, la percepción de los actores es que no existen cambios evidentes en la situación de las escuelas del sistema de EIB, lo cual es una situación real.
5. El proceso de levantamiento y posterior diálogo permiten ver los límites de las relaciones y posibilidades de contacto entre sociedad civil y Estado. Permiten reflexionar hasta dónde debe avanzar un movimiento u organización con sus demandas y en qué momento estas deben quedar como responsabilidad del Estado. Las organizaciones mostraron limitaciones al momento de incidir en términos técnicos y pensar en la concreción de las demandas, sin embargo, en último término, es responsabilidad del Estado el diseño de políticas y su implementación, asegurando la participación de las organizaciones. En el diálogo, las organizaciones cumplieron un rol de cuestionar el rol del Estado y su capacidad para procesar demandas, visibilizando una vez más, la falta de servicios públicos de calidad en las comunidades y sectores principalmente rurales. Sin embargo, se observa una brecha entre el discurso político (la demanda) y el proceso a través del cual se procesan o negocian estas demandas. El reto está en crear interacciones entre Estado y sociedad civil sin que estas caigan en un sobre-intervencionismo por parte del Estado o por parte de una sola organización de la sociedad civil, y que las agendas se construyan con base en las necesidades locales.
6. En conclusión, el proceso de diálogo fue beneficioso principalmente para: a) Lograr avances concretos en la implementación de políticas dirigidas a lograr la autonomía del sistema de Educación Intercultural Bilingüe y de la Etnoeducación b) visibilizar la importancia de la educación intercultural bilingüe dentro del mismo movimiento indígena como una base esencial de su accionar, c) reconocer, dentro de las mismas organizaciones los derechos relacionados a la EIB establecidos en la constitución 2008 y otros instrumentos legales y d) detectar desafíos políticos y técnicos en términos de fortalecimiento de la EIB y de la relación movimientos sociales-Estado.

Recomendaciones

A partir del análisis documental y las entrevistas realizadas, a continuación se señalan las principales recomendaciones para fortalecer tanto los procesos de diálogo entre actores de la sociedad y gobierno como al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

- Impulsar espacios de diálogo y negociación (locales y nacionales) con enfoque intercultural entre diversas organizaciones, actores gubernamentales y privados, que trasciendan las limitaciones de un enfoque meramente étnico y que reflejen la diversidad de la sociedad (grupos minoritarios, campesinos, jóvenes, etc.). Estos espacios deben estar enfocados en la construcción de una agenda conjunta, la resolución de problemas concretos y territorializados, y a la construcción de acuerdos respecto a cuáles son las prioridades de desarrollo en territorios específicos. Estos espacios deben diferenciar entre los temas operativos y discusiones respecto a contenidos, así como lograr un acuerdo entre los componentes técnicos y los componentes políticos. Estos espacios de diálogo son importantes para saldar y prevenir una mayor fractura estructural entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales, y al interior de cada una de estas instancias.
- Trabajar con instituciones gubernamentales para que estas garanticen el cumplimiento de derechos básicos de una manera amplia como son educación, salud y trabajo, así como también para la transparencia y rendición de cuentas respecto a su funcionamiento, manejo de presupuestos e implementación de políticas públicas y programas a nivel local.
- Actualmente la CONAIE es la organización principal que aglutina, hegemoniza y regula el tipo de relación entre el Estado y las diferentes organizaciones y nacionalidades indígenas, sin embargo, es importante diferenciar lo que es el movimiento indígena de la sociedad indígena, dado que son algo distinto (Simbaña, 2023). Los liderazgos del movimiento y las organizaciones de manera inherente presentan tensiones internas y también con otras organizaciones, pero a nivel local, pueden funcionar como una misma organización (Simbaña, 2023). Por esa razón sería importante generar espacios que aglutinen a actores (tanto de pueblos y nacionalidades como de otros grupos) que se distingan por su accionar local en términos de proyectos y actividades comunitarias y que puedan lograr consensos considerando ámbitos técnicos (de implementación de proyectos) que pongan en acción los acuerdos políticos.
- Se debe fortalecer la comunicación tanto entre la SEIBE y representantes de las nacionalidades y organizaciones así como entre estos representantes con las

comunidades y territorios a los cuales representan. Es importante que los pueblos, nacionalidades y comunidades estén al tanto de los avances en la consolidación de la autonomía y los distintos procesos relacionados al fortalecimiento de la EIB.

- Las organizaciones, pueblos y nacionalidades necesitan capacitarse, formarse en administración pública, políticas públicas, gestión de proyectos, entre otros, y fortalecer la organización para responder a las responsabilidades que implica hacerse cargo del sistema EIB. Así también, necesitan fortalecer liderazgos con enfoque intercultural (E13, 2024), llegar a acuerdos respecto a qué es interculturalidad, plurinacionalidad, y cómo trasladar eso a los espacios de aprendizaje. La capacitación y empoderamiento a actores locales debe realizarse principalmente desde una perspectiva técnica (E11, E13, 2024). Capacitar a funcionarios del MINEDUC para que tengan una mirada inclusiva e integral de la EIB, que no la vean como una propiedad de una organización social sino como parte de pueblos y nacionalidades (E7, 2024). Es importante lograr que los actores gubernamentales se sensibilicen en torno al tema indígena y campesino, generen competencias interculturales y que las organizaciones sean visibilizadas como un aporte y no como un obstáculo para el trabajo que realiza el ministerio en los territorios.
- Discutir los alcances y límites de la plurinacionalidad/ interculturalidad y su relación con la democracia, más allá de consignas y posicionamientos ideológicos.
- Analizar el rol de los representantes de pueblos y nacionalidades en otras instancias (por ejemplo en Secretaría de Pueblos, Asamblea Nacional, Ministerio de Cultura). Coordinar acciones conjuntas y uso de los fondos que actualmente disponen entre las diferentes instituciones y actores políticos relacionados con EIB, interculturalidad, pueblos y nacionalidades.
- Específico para SEIBE: mantener al Secretario actual hasta que los procesos administrativos relacionados con la autonomía finalicen; dejar que el MINEDUC quede a cargo de ciertos temas administrativos complejos que ya maneja (negociación de contratos colectivos, gestión legal de terrenos, entre otros) (E12, 2024); no asumir competencias mientras no se tengan garantizados los componentes para que las actividades escolares se sigan desarrollando con normalidad. Es importante también que la SEIBE se apoye en ayuda externa especializada en temas técnicos relacionados a educación, interculturalidad y gestión pública (E7, E12, 2024), así como también que fortalezca las capacidades técnicas de los funcionarios en temas relacionados a administración pública. Algo importante dentro de la Secretaría es dividir los procesos pedagógicos (contenidos) de los procesos de administración educativa (área técnica) (E12, 2024), asumiendo que ambos tienen la misma jerarquía.

Referencias bibliográficas

- Abram, M. (1987). Problemas y perspectivas de la Educación Bilingüe en Ecuador. *Pueblos Indígenas y Educación*, 4, 5-37. <https://bit.ly/3Lk9m6J>
- Alianza. (2022). Informe de situación de derechos humanos en el primer año de gobierno de Guillermo Lasso y del paro nacional 2022-Ecuador.
- Antún, R. (2019, noviembre 4). Rómulo Antun: 'Kichwarizar a todos no; sí a la educación intercultural bilingüe'. *El Comercio*. <https://bit.ly/4cyqsdd>
- Cárdenas, J., Ponce, F. y Sempértegui, F. (2023). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental (Quito, junio-octubre 2022)* (M. Aguirre y J. E. Juncosa Blasco, eds.). Ediciones Abya-Yala. <https://bit.ly/40CVb37>
- Casicana, F. (2022, julio 28). *Situación de la Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador*. CONAIE TV. <https://bit.ly/4cRe1sw>
- Casicana, F. (2023, diciembre 19). *Entrevista sobre Consejo Plurinacional*. CORAPE Digital TV.
- Chiodi, F., Citarella, L., Amadio, M. y Zúñiga, M. (1990). *La Educación indígena en América Latina: México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia*. Tomo I. En Abya-Yala/Unesco/Orelc (Vol. 1). PEBI (MEC-GTZ) y Abya-Yala/UNESCO-OREALC. <https://bit.ly/3WfjVhQ>
- Chushig, S. (2021). *Demandas sociales de las comunidades indígenas a favor de la creación de universidades interculturales indígenas* [Tesis de pregrado]. Universidad Central del Ecuador.
- CONAIE. (2022). Los 10 puntos de la CON AIE para la movilización. En *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*. <https://bit.ly/4cZqsmr>
- Consejo Nacional Electoral. (2023). Notificación No. 000616.
- De la Torre, C. (2013). El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. *Temas y Debates*, 20. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i20.53>
- El Comercio. (2023, marzo 2). Gary Espinoza pide a Leonidas Iza que no se entrometa en la Fenocin. *El Comercio*. <https://bit.ly/3S5WKUO>
- El Universo. (2022, septiembre 29). *Desencuentro entre Gobierno y movimientos sociales por la creación de un fondo de reparación a familiares de fallecidos en las protestas*. <https://bit.ly/3S2yjY8>
- García, F. y Sandoval, M. (2007). *Los pueblos indígenas del Ecuador: derechos y bienestar. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Flacso Ecuador, Oxfam América.
- Hennink, M. y Kaiser, B. N. (2022). Sample sizes for saturation in qualitative research: A systematic review of empirical tests. *Social Science and Medicine*, 292. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114523>
- Krainer, A. y Guerra, M. (2016). *Interculturalidad y educación: desafíos docentes*. Flacso-Ecuador. <https://bit.ly/3Sr9wpx>
- Larrea Maldonado, A. M. (2021). *Las marcas de la exclusión: Educación media y desigualdades socio económicas en el Ecuador* [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO]. <https://bit.ly/3Y5RhAS>
- MINEDUC-SEIBE. (2022). *Acuerdo 001*. Suplemento No 155 - Registro Oficial.

- Ministerio de Educación. (2024). *Datos Abiertos del Ministerio de Educación del Ecuador*. <https://bit.ly/4eVBAm3>
- Ministerio de Gobierno. (2022). *Los diálogos, el camino del Encuentro*. República del Ecuador.
- Montaluisa, L. (2008). Trayectoria histórica de la educación intercultural bilingüe del Ecuador. En C. Vélez (ed.), *Educación intercultural bilingüe y participación social* (pp. 47-77). CARE Internacional Ecuador/Contrato Social por la Educación Ecuador. <https://bit.ly/3XZEqAd>
- Oviedo, A. (2017). *Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador (1989-2007): Voces*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Pinos-Montenegro, J. (2019). Dificultades y tensiones en la educación intercultural bilingüe en Ecuador. Caso Educación General Básica en la Provincia de Tungurahua. *Veritas & Research*, 1(2), 106-114.
- Presidencia. (1998). Constitución 1998. En *Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1 de 11 de Agosto de 1998* (pp. 1-94). <https://bit.ly/3W0WDuJ>
- Presidencia. (2008). Constitución 2008. En *Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Ecuador* (pp. 1-136). <https://bit.ly/47g3IRL>
- Presidencia. (2010). *Decreto 196*. Registro Oficial 113 de 21 de enero 2010.
- Presidencia. (2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural. *Suplemento del Registro Oficial 434, 19-IV-2021 Ecuador*. <https://bit.ly/3xWlfgf>
- Presidencia. (2018). *Decreto 445* (pp. 1-6). Presidencia del Ecuador.
- Presidencia. (2022). *Decreto 456*.
- Presidencia. (2023). Reglamento general a la ley orgánica de Educación Intercultural. *Decreto Ejecutivo 475/Registro Oficial Suplemento 254* (pp. 1-69). Registro Oficial Suplemento 254. <https://bit.ly/3WlxJri>
- Primicias. (2022). Un a séptima víctima del paro se confirma más de un mes después. *Primicias*. <https://bit.ly/3y3R0Ux>
- Ramírez Gallegos, F. (2020). Paro pluri-nacional, movilización del cuidado y lucha política. Los signos abiertos de Octubre. En F. Ramírez Gallegos (ed.), *Octubre y el derecho a la resistencia: revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*. CLACSO. <https://bit.ly/3W2dcXn>
- Rodríguez Cruz, M. (2018). Construir la interculturalidad. Políticas educativas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 60/22(1), 217-236. <https://bit.ly/4cXy1d6>
- Rodríguez Cruz, M. (2018). *Educación intercultural bilingüe, interculturalidad y plurinacionalidad en el Ecuador*. 1a ed. <https://bit.ly/4cTztNK>
- Sánchez Raza, V. A. y Rhea Almeida, M. (2020). Análisis de la educación intercultural bilingüe en las instituciones educativas de la nacionalidad Tsáchila, Ecuador. *Cátedra*, 3(1). <https://doi.org/10.29166/10.29166/catedra.v3i1.1988>
- SEIBE. (2023a). *Informe de reporte de avances-infraestructura*.
- SEIBE. (2023b). *Informe de reporte de avance -sub-actividad 49, Rediseño del Sistema de EIB*.
- SEIBE. (2024, marzo 28). *Rendición de Cuentas de la SEIBE-2023*. Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación. <https://bit.ly/4eXZcX0>
- Simbaña, F. (2023, noviembre 16). Del levantamiento indígena de 1990 a los paros del 2019, 2022. *Coloquio Ciclos de Conflictividad*. <https://bit.ly/3XXxvYi>

- UPS. (2024). Mesa de diálogo: educación superior e interculturalidad y derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador. En Universidad Politécnica Salesiana (ed.), *Informe sobre elementos relevantes*. No publicado.
- Vélez, C. (2008). Marco legal de la educación intercultural en el Ecuador. En C. Vélez (ed.), *Educación intercultural bilingüe y participación social* (pp. 13-37). CARE Internacional Ecuador/Contrato Social por la Educación Ecuador. <https://bit.ly/3XZEqAd>

Anexos

Anexo 1. Cuadro de demandas ampliadas relacionadas a la EIB, sus características y acciones concretas solicitadas

Demanda	Características de la demanda	Acciones concretas solicitadas
1.- Garantizar el ejercicio de la autonomía orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe	La autonomía para el ejercicio de los derechos colectivos y la garantía de los mismos, en lo administrativo, técnico-pedagógico y financiero faculta al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe diseñar e implementar el nuevo modelo de gestión público-comunitario, rediseñar el sistema curricular, encargarse de la gestión docente, de los procesos investigativos territorializados, la administración de los servicios educativos e infraestructura mediante la generación e implementación de política pública comunitaria y nueva institucionalidad.	1.1.- Derogar el decreto 445 y mediante Decreto Ejecutivo, precisar que el Secretario del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe tiene rango de Ministro. 1.2.- Exigir el cumplimiento con lo señalado en el articulado pertinente del Estatuto de la Función Ejecutiva que definen a las secretarías como organismos públicos con facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre temas específicos de un sector de la Administración Pública. Estarán representadas por un secretario que tendrá rango de ministro de Estado. 1.3.- Reformas al acuerdo interinstitucional Nro. MINEDUC-SEIBE-2022-001 del 3 de agosto del 2022 1.4.- Exigir la constitución y funcionamiento del Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe, mientras tanto se nombre una comisión asesora. 1.5.- Reformar los Estatutos de la Secretaría del SEIB, en función del nuevo modelo de gestión público comunitario, construido por los titulares de derechos. Crear una comisión de seguimiento. 1.6.- Elaboración del reglamento de la LOEI 1.7.- Auspiciar el tratamiento y aprobación de reformas a la LOEI y de la nueva Ley de Derechos Colectivos (en la que estará incluido el SEIB), construido por los titulares de derechos.

Demanda	Características de la demanda	Acciones concretas solicitadas
2.- Incremento al presupuesto del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.	Duplicar el presupuesto del SEIBE sobre la asignación total, recursos que serán empleados en el mejoramiento de la gestión técnica-pedagógica, capacitación docente, investigación, innovación educativa, producción de recursos educativos, mejoramiento de la infraestructura y de los servicios educativos.	Emitir un decreto presidencial duplicando la totalidad del presupuesto asignado al SEIBE, en el año 2022.
3.- Rediseño del sistema curricular del SEIB	El rediseño comprenderá la totalidad del sistema curricular: Plan estratégico, actualización del MO-SEIB, rediseño curricular, recursos educativos; ingreso, promoción, evaluación y capacitación docente, educación comunitaria e interculturalización del Sistema Educativo Nacional, teniendo como referencia la Constitución, los Tratados Internacionales y la LOEI, en especial los artículos: 6 literales g, k y 92. Deberá ser de carácter territorializado por pueblos o nacionalidades. Los conceptos y orientaciones para el rediseño, se adjuntan al presente. // Implementar lo señalado en el artículo 6 literal l de la LOEI.	3.1.- Conformación de una comisión técnica nacional gobierno-pueblos y nacionalidades que diseñará los lineamientos generales y comunes del nuevo sistema curricular del SEIB; luego, cada pueblo o nacionalidad diseñará su sistema curricular de forma público-comunitaria. 3.2.- Emisión de un acuerdo ministerial oficializado el equipo técnico, funciones, productos y presupuesto.
4.- Mejoramiento de la infraestructura educativa y de los servicios.	Consolidar en un documento las necesidades de mejoramiento de infraestructura de cada uno de los CECIBs, con énfasis en baterías sanitarias y provisión de agua segura. Generar nuevos conceptos sobre los servicios de alimentación y vestimenta escolar.	Generar un cronograma de atención a las necesidades de infraestructura de los CECIBs, con énfasis en baterías sanitarias y provisión de agua segura. Generar e implementar nueva política pública sobre desayuno y almuerzo escolar basada en la soberanía alimentaria, la producción agroecológica y la economía comunitaria. Estrategia de trabajo: Crear una comisión técnica bipartita nacional Gobierno SESEIB-Pueblos y Nacionalidades mediante decreto presidencial y con la asignación de recursos; esta comisión, en un plazo de hasta seis meses diseñará los lineamientos de todos y cada uno de los instrumentos técnicos que resultaren de las demandas contenidas en este documento.

Demanda	Características de la demanda	Acciones concretas solicitadas
Demanda 5.- Re-integración de personal	Mediante resolución de mesa técnica se reintegrará a todos los educadores y personal administrativo del SEIB que han sido desvinculados o sancionados en violación de sus derechos laborales. Se les reconocerá el tiempo de servicio y se les otorgará nombramiento definitivo dentro de la carrera docente intercultural bilingüe.	Estrategia de trabajo: Crear una comisión técnica bipartita nacional Gobierno SESEIB-Pueblos y Nacionalidades mediante decreto presidencial y con la asignación de recursos. Esta comisión, en un plazo de hasta seis meses diseñará los lineamientos de todos y cada uno de los instrumentos técnicos que resultaren de las demandas contenidas en este documento.

Nota. Cuadro realizado con base en la información de documentos base en Cárdenas *et al.*, 2023, pp. 145-152.

Anexo 2. Resumen de los acuerdos establecidos y detallados en el Acta de Cierre de Proceso, firmada el 14 de octubre de 2022

Demanda	Acuerdos
1.- Garantizar el ejercicio de la autonomía completa, orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación.	En este punto el Gobierno Nacional acoge la petición de las Organizaciones Sociales y Organizaciones de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas respecto a la derogatoria del Decreto 445, incluyendo lo establecido en la reforma a la LOEI, así como la incorporación del rango de Ministro del Secretario. Sobre este proceso la encargada de efectivizarlo, en el marco de la ley, será la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República. Adicionalmente, en la Comisión creada para el efecto, las partes acuerdan proponer la reformar al estatuto de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, analizar el reglamento a la LOEI y el Acuerdo Interinstitucional Nro. MINEDUC-SEIBE-2022001 del 03 de agosto de 2022. Con referencia al oficio Nro. CNE-CNTPE-2022-002-OF de 18 de julio de 2022, las partes (CONAIE, FEINE, FENOCIN, CNE, Asesoría Jurídica de la SEIBE) trabajarán conjuntamente en la elaboración del proyecto de Reglamento para la constitución y funcionamiento del Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación que será presentado al Consejo Nacional Electoral. Para garantizar el ejercicio de la autonomía completa, orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, el Gobierno Nacional a través del decreto ejecutivo 456 establece el presupuesto de la SEIBE, pasando de \$2 268 894 a \$4 537 788. Sin embargo, de acuerdo con el traspaso de las competencias a la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, ese presupuesto se asignará para atender a los 151.838 estudiantes de 1736 instituciones. Al respecto se manejarán los siguientes rubros referenciales: Traspaso de 9001 docentes (escalafón actual): \$117 131 357,95 Mantenimiento de infraestructura (2022): \$2 219 833,70 Reapertura de escuelas rurales (2022): \$1 141 912,75 Alimentación escolar (2022): \$6 274 513,32 Textos escolares (2022): \$1 247 161,92 Uniformes escolares (2022): \$5 240 604,70 Total (2022): \$133 255 384,34

Demanda	Acuerdos
2.- Incremento al presupuesto del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación.	El Gobierno Nacional con respecto a esta demanda señala que, al efectivizarse la autonomía de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, la misma deberá presentar planes, programas, proyectos y acciones específicas de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación para que se asignen los recursos necesarios, dentro del presupuesto del año 2023, para que se ejecuten los mismos. El Sistema de Educación Intercultural Bilingüe comprende desde la estimulación temprana hasta la educación superior, para lo cual se crearán los lineamientos, en el marco de la Constitución y la ley, por medio de la Comisión creada para el efecto.
3.- Rediseño del sistema curricular del SEIB.	Las partes acuerdan rediseñar los currículos del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación. Posteriormente, cada pueblo o nacionalidad rediseñará su sistema curricular de forma público-comunitaria el cual será vinculante. Las partes acuerdan trabajar conjuntamente en la construcción del Plan Estratégico de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación y la actualización del MOSEIB. Las partes acuerdan revisar, generar y socializar con otros actores, las políticas públicas de interculturalización del sistema educativo nacional que serán implementadas por el Estado, conforme al artículo 6 literal g) de la LOEI.
4.- Mejoramiento de la infraestructura educativa y de los servicios.	El Gobierno Nacional señala que 1736 instituciones pasarán a la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, de las cuales 1492 están en posesión del MINEDUC y pasarán a la SEIBE y 242 pertenecen a las comunas o comunidades, sobre las cuales se requiere la suscripción de un convenio de uso para la intervención en la infraestructura. Esto se efectiviza con lo establecido en el Anexo al Acuerdo Interinstitucional MINEDUC-SEIBE2022-001. En este periodo de Gobierno se han reaperturado 201 instituciones educativas rurales, de las cuales 22 son Interculturales bilingües. (gobierno Lasso) De acuerdo con las competencias de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, en el año 2023, será esta la entidad responsable del mantenimiento y la construcción de infraestructura educativa. Para esto la Secretaría contará con presupuesto propio para tal efecto.
5.- Reintegración de personal.	Las partes acuerdan que las Organizaciones Sociales y Organizaciones de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas remitirán al Ministerio de Educación el listado de todos los docentes, técnicos docentes y personal administrativo que han sido separados de forma ilegal o inconstitucional para que puedan ser estudiados los casos particulares y así, proceder con la reintegración de los docentes correspondientes. Las partes se comprometen a revisar el listado de 134 docentes que se encuentran trabajando en una institución que no tiene pertinencia lingüística para que sean revisados y atendidos sus casos específicos en la comisión creada para el efecto.
6.- Reabrir 100 % de CECIB y escuelas comunitarias rurales cerradas.	El Gobierno Nacional se compromete en presentar el manual de reaperturas de escuelas comunitarias rurales cerradas para la socialización y atención de parte del MINEDUC y la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, considerando que se han reaperturado ya 201 escuelas, de las cuales 22 son interculturales bilingües.

Demanda	Acuerdos
7.- Ampliar la planta de asesores, mentores y auditores de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación.	El Gobierno Nacional se compromete a que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación contará con asesores educativos pedagógicos a fin de brindar acompañamiento técnico pedagógico a las instituciones del SEIBE. Estos asesores serán expertos en el manejo del MOSEIB o modelos etnoeducativos, con dominio de las lenguas de las nacionalidades, priorizando a personas de cada comunidad, quienes brindarán acompañamiento pedagógico con pertinencia lingüística, intercultural y organizativa. Además, promoverán procesos de investigación de saberes y conocimientos de los pueblos y las nacionalidades, así como, la convivencia socio cultural entre familias, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. El Gobierno Nacional se compromete a que, a partir del 01 de octubre de 2022, incorporarán a 40 asesores educativos con experiencia técnica en los procedimientos, recursos educativos y dominio de la lengua, para atender a las instituciones educativas interculturales bilingües de las siguientes nacionalidades y pueblos: Épera, Chachi, Tsachi, Awa, Wao, Bai (Siona), Sapara, Siekopai, Achuar, Shuar, Shiwar, Andoa, A'i (Cofan), Kichwa (18 pueblos), Afroecuatorianos. La comisión creada para el efecto revisará los perfiles y los requisitos de los asesores educativos.
(Demandas relacionadas a EIB articuladas en otras mesas) Establecer políticas que articulen la educación técnica de bachillerato con las políticas de impulso y apoyo a los emprendimientos de las Comunas, Comunidades y Organizaciones de Pueblos y Nacionalidades. Esto contribuirá a la autogestión de las instituciones educativas del sector rural y del SEIB.	El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Educación y la Banca Pública, se comprometen a incluir, en la comisión establecida para el efecto, una propuesta que permita articular el apoyo a los emprendimientos que surjan de los bachilleratos técnicos. Además, la comisión exhortará a la participación activa de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria. Acuerdo: Sobre la designación de la máxima autoridad de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, la mesa encuentra posiciones divergentes por lo cual la propuesta de nombrar nueva autoridad, en el marco de la Conformación del Consejo Plurinacional de Educación, las partes resuelven remitir este tema a la mesa de coordinación del proceso del diálogo, para que, de manera urgente, encuentre la alternativa más viable en el marco de la norma. Acuerdo: Conforme al punto cuatro de lo abordado el 14 de septiembre en el día 0 de la mesa 6, el nombramiento de la Secretaria de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades, pasa a la mesa de coordinación del proceso del diálogo. Acuerdo: Para la ejecución y seguimiento de todos los acuerdos establecidos anteriormente, se acoge por parte del Gobierno Nacional la propuesta de formar una comisión técnica que estará conformada por tres (3) delegados de cada organización (CONAIE, FEINE y FENOCIN), un delegado del MinEduc, un delegado de la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación (SEIBE), un delegado del MIES, un delegado de la SENESCYT y un delegado de la institución rectora de la implementación de la política pública de pueblos y nacionalidades, con un total de 14 delegados. Por parte del Gobierno, con la coordinación del Ministerio de Educación, dentro del marco de ley, se garantizará las condiciones y facilidades operativas y logísticas para el desarrollo del trabajo de la comisión. Para la conformación de la presente comisión se tendrá como plazo límite el 27 de octubre de 2022. La presente comisión tendrá una duración de seis meses.

Nota. Realizado por la autora con base en documentación en Cárdenas *et al.*, 2023 (demandas y acuerdos).

Percepciones de los estudiantes en torno a los acuerdos sobre educación superior

Frank Bolívar Viteri*

Universidad Politécnica Salesiana

fviteri@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-3126-4781>

Jaime Chela Chimborazo, sdb**

Universidad Politécnica Salesiana

jchela@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-4987-883X>

Dennis Guananga***

Universidad Politécnica Salesiana

d.alexander9896@outlook.es

<https://orcid.org/0009-0002-1603-1752>

-
- * Doctor y Magíster en Filosofía por la Universidad Pontificia Bolivariana, Magíster en Psicología con mención en Intervención Social y Comunitaria por la Universidad Politécnica Salesiana. Licenciado en Filosofía por la Universidad Politécnica Salesiana. Docente en diversas universidades de Ecuador.
- ** Licenciado en Ciencias de la Educación con mención en filosofía y pedagogía por la UPS, licenciado en Teología UPS Roma; maestría en Gestión de desarrollo Local Comunitario por la PUCE, Maestría en Atención a necesidades educativas especiales en educación infantil y primaria por la Universidad Rey Juan Carlos de España. Doctorando en Antropología; Docente de la UPS, trabajo con las comunidades indígenas de la provincia de Bolívar.
- *** Licenciado en Psicología, por la Universidad Politécnica Salesiana (UPS), con experiencia en estudios sobre participación política, movimientos sociales y derechos colectivos. Ha trabajado como asistente de investigación el Centro de Niñez, Adolescencia y Juventud (CINAJ) de la UPS. Y también, ha participado activamente en procesos interculturales y de movilización indígena.

Introducción

La educación y la comunidad indígena en Ecuador están conectadas en una red compleja, donde las tensiones y la necesidad de reconocimiento dan forma a la relación. Principalmente, esta dinámica se distingue por el conflicto suscitado en torno al ejercicio del derecho a la educación, extendiéndose más allá de los niveles de enseñanza básica estipulados por el gobierno ecuatoriano, hasta abarcar el acceso a la educación superior, situación que resalta en el contexto latinoamericano. Históricamente, esta coyuntura ha estado marcada por una política de imposición de la cultura hegemónica, dirigida a la asimilación de las comunidades indígenas (Osorio, 2022).

Las revueltas sociales y movilizaciones indígenas en Ecuador durante junio de 2022 marcaron un punto crítico en la historia reciente del país. Estos eventos, desencadenados por un acumulado descontento social frente a políticas económicas y sociales excluyentes, evidenciaron las profundas desigualdades estructurales que afectan especialmente a los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes, quienes han sido marginados históricamente (Unda, 2022).

En este contexto, el gobierno del presidente Guillermo Lasso, y las principales organizaciones indígenas, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE) y Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), entablaron un proceso de diálogo entre junio y octubre de 2022 para buscar soluciones a la crisis que se vivía (Unda, 2022). Entre los temas centrales abordados en estas mesas fueron: la educación, educación intercultural, educación superior intercultural, ámbitos en los que se alcanzaron acuerdos de gran trascendencia.

El análisis de esta investigación se centra en los acuerdos sobre educación superior desde una perspectiva crítica, contrastándolos con las percepciones de estudiantes universitarios. Para ello, se parte de un recuento del contexto histórico que dio lugar a las revueltas de 2022, examinando causas estructurales a la luz de teorías sobre conflicto social y diálogo. Se describen los principales compromisos adquiridos en materia de educación superior intercultural, que acogen aspectos presupuestarios, de acceso universal, permanencia académica, pertinencia cultural y participación de pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. Estos acuerdos se evaluaron en función de su potencial como transformadores sociales para alcanzar un sistema más equitativo e incluyente.

Los resultados que constituyen parte de este artículo, evidencian el escrutinio realizado a 227 estudiantes de una universidad pública y otra privada, indagando sus percepciones sobre la implementación y efectos de estos acuerdos en su experiencia educativa. Los hallazgos revelan una preeminencia de visiones críticas y un limitado conocimiento de los compromisos y acuerdos específicos.

Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones que contribuirán a la toma de decisiones y participación ciudadana, con base en los acuerdos alcanzados, como imperativo para honrar la lucha histórica de los pueblos excluidos y construir una educación superior intercultural en Ecuador.

Contexto histórico del diálogo junio-octubre de 2022

En junio de 2022, Ecuador enfrentó una ola de protestas y movilizaciones sociales lideradas por grupos indígenas y otros sectores de la sociedad civil; producto de las tensiones acumuladas por las políticas económicas y sociales implementadas, sobre todo, por los gobiernos de los presidentes ecuatorianos Lenín Moreno y Guillermo Lasso, de corte neoliberales. Los procesos políticos, enmarcados en actos de corrupción, y la inadecuada distribución la riqueza, habían dado como resultado un período de inestabilidad política y económica; lo que condujo a tomar medidas de austeridad, reducción del gasto público y reformas laborales que afectaron principalmente a los sectores más vulnerables de la población, agudizándose diversas problemáticas sociales con la pandemia del COVID-19, que en el Ecuador tuvo una repercusión significativa en las poblaciones más empobrecidas; de hecho, los recortes presupuestarios, así como la focalización de gastos, afectaron directamente a los servicios sociales:

La desesperación de las mayorías más empobrecidas del país luego de ocho años de políticas de ajuste fiscal repetidas, es decir, de reducción constante del gasto público, coronado por dos años de una auténtica catástrofe económica provocada por la pandemia del COVID-19. (Ospina Peralta, 2022, p. 11)

Las medidas económicas y sociales adoptadas por el gobierno del presidente Guillermo Lasso, incluyendo un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que implicaba reformas estructurales perjudiciales para los sectores más vulnerables, generaron un descontento que desembocó en un paro nacional indefinido en el mes de junio de 2022 por parte de la CONAIE y otras organizaciones de la sociedad civil. Esta crisis fue creciendo paulatinamente con el descontento social y las malas decisiones políticas (Vistín-Chasque, 2023). A esto se suman los altos índices de violencia registrados en el país y exacerbados por la pandemia y el narcotráfico.

El 24 de mayo de 2022, la CONAIE, la FENOCIN y la FEINE hicieron público un listado de diez demandas sociales que el movimiento dio a conocer a la sociedad y elevó al Poder Ejecutivo; luego de un año de diálogos, los resultados habían sido infructuosos, lo que motivó y condujo el anuncio de un paro nacional por tiempo indefinido, a partir del 13 de junio del mismo año.

De acuerdo con el *Informe preliminar: Violación de DDHH en Ecuador en el marco del Paro Nacional 2022*, las violaciones a los derechos humanos más comunes durante el paro nacional en Ecuador en 2022 incluyeron asesinatos durante las manifestantes indígenas y mestizos a manos de las fuerzas policiales y militares; lesiones de diversos grados y mutilaciones por el uso excesivo de la fuerza; detenciones arbitrarias masivas y criminalización de la protesta con falsas imputaciones; secuestro, persecución y atentados contra la integridad de líderes indígenas y sociales; violación al derecho a la protesta pacífica mediante ataques a manifestantes y asambleas; violaciones a las garantías judiciales y falta de investigación de los abusos policiales; negación de atención médica a heridos por motivos raciales y anti indígenas; violencia verbal, simbólica y física contra mujeres manifestantes; vulneración de derechos de niños y niñas durante la represión de las protestas; y ataques a zonas humanitarias y de paz designadas para manifestantes. La misión determinó que estos abusos fueron sistemáticos, generalizados y dirigidos contra la población civil, configurando crímenes de lesa humanidad que deben ser investigados (Alianza por los derechos humanos Ecuador, 2022).

Durante el paro nacional de junio de 2022 en Ecuador, se evidenciaron graves violaciones a los derechos humanos por parte de la fuerza pública de seguridad del Estado, en el marco de un gobierno de corte neoliberal encabezado por el presidente Guillermo Lasso. Estas prácticas represivas, que incluyeron detenciones arbitrarias, uso desproporcionado de la fuerza, atropellamientos con motos y caballos policiales contra manifestantes, y discursos de odio y racismo desde el poder, ya habían sido una constante durante el gobierno de Lenín Moreno (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos [INREDH], 2023). El rol de los medios de comunicación fue clave para permitir la denuncia específica de cada uno de estos casos de violaciones a los derechos humanos.

Las administraciones de estos presidentes, alineadas con políticas neoliberales, han recurrido sistemáticamente a estos mecanismos de represión para acallar el descontento social y criminalizar la protesta legítima, especialmente de movimientos indígenas y organizaciones populares que se oponen a medidas económicas lesivas para las mayorías sociales, prueba de ello las sucesivas emisiones de estados de excepción (Freire *et al.*, 2024). En consecuencia, este accionar opresivo se enmarca en la caracterización propia de los modelos neoliberales que priorizan los intereses del mercado y las élites sobre los derechos y el bienestar de los pueblos.

Todas estas violaciones a los derechos humanos generaron un malestar mayor en la población por las respuestas violentas de cada una de las partes, mientras que el discurso del presidente Guillermo Lasso no daba apertura al diálogo radicalizando las medidas desde ambos sectores; de ahí que, ante las graves violaciones ocurridas durante las protestas en Ecuador, el Estado y el gobierno de turno respondieron con

un patrón de desprestigio a los manifestantes, criminalización de la protesta legítima e impunidad para los responsables de los abusos, promoviendo discursos de odio y racismo, negando información clave y sin mostrar voluntad para reparar y judicializar adecuadamente los casos (INREDH, 2023).

Estas situaciones produjeron reacciones violentas durante las manifestaciones, así como los ataques a periodistas, que se deben entender en un contexto más amplio que va más allá de simples respuestas espontáneas de los manifestantes. La presencia de violencia y agresiones se puede atribuir a una serie de factores complejos que incluyen la desinformación y los comentarios infundados de la prensa, así como la política racista del gobierno, la infiltración de grupos ajenos a las manifestaciones y las estrategias de represión por parte de las fuerzas de seguridad (Borja, 2022). Es importante destacar que, si bien se han registrado episodios de violencia, la mayoría de las manifestaciones han sido pacíficas y han buscado expresar legítimas demandas sociales. Sin embargo, la presencia de violencia ha eclipsado en ocasiones el mensaje principal de las protestas, desviando la atención de las verdaderas problemáticas que motivaron la movilización inicial.

La participación activa de la sociedad civil, los pueblos indígenas, la academia y las organizaciones de derechos humanos ha sido fundamental en documentar y denunciar las violaciones ocurridas durante las manifestaciones. Estas entidades han jugado un papel crucial en la defensa de los derechos humanos y en la búsqueda de justicia para las víctimas de violencia y represión (Amnesty International, 2022). Además de denunciar los abusos, estas organizaciones también han trabajado en la presentación de casos emblemáticos ante instancias nacionales e internacionales, buscando que se haga justicia y se garantice la rendición de cuentas por los actos violentos cometidos durante las protestas. Asimismo, estas entidades han elaborado recomendaciones para prevenir la repetición de actos de violencia y represión en futuras manifestaciones. Estas recomendaciones abarcan desde reformas en las políticas de seguridad y el uso de la fuerza por parte de las autoridades, hasta medidas para promover el respeto a la libertad de expresión y el derecho a la protesta pacífica.

En este contexto de revuelta popular, en un primer momento, el gobierno minimizó la situación, buscando resolverla con mayor represión policial y militar; adicional a esto, el manejo político, por parte del gobierno, no permitía llegar a ningún acuerdo. Después, con la intervención de otros actores sociales y la sociedad civil, se logró establecer los primeros intentos de acercamiento entre ambas partes. Luego de varios intentos en mesas de diálogo, el 30 de junio de 2022, se llegó a un acuerdo entre el gobierno y las organizaciones indígenas, con la mediación de la Conferencia Episcopal. El acuerdo incluyó una reducción adicional de USD 0,05 centavos en el precio de los combustibles (15 centavos en total), la derogación de decretos sobre política petrolera

y minera, y el compromiso de instalar mesas de diálogo sobre los demás puntos de demandas de los manifestantes (Ospina Peralta, 2022).

Análisis teórico de la revuelta social y los diálogos como resolución de conflictos

Las revueltas sociales y protestas que han sacudido a América Latina en los últimos años son el resultado de un profundo descontento ciudadano con la persistente desigualdad, la falta de oportunidades y la deficiente provisión de servicios públicos, pese a las promesas incumplidas de los gobiernos democráticos de los años 80 y los avances insuficientes durante el boom de las materias primas en la primera década del año 2000. La pandemia de COVID-19 agravó aún más esta situación, golpeando especialmente a los sectores más vulnerables. En este contexto de crisis y malestar social, surge la pregunta sobre ¿Cómo abordar y resolver estos conflictos de manera democrática y efectiva? En respuesta, es fundamental buscar una perspectiva teórica sobre el fenómeno de las revueltas sociales en la región y explorar el rol que pueden jugar los procesos de diálogo como mecanismo de resolución de estas problemáticas, identificando sus potencialidades y limitaciones (Murillo, 2021).

Entre las aproximaciones teóricas con las que se trabaja el conflicto y los diálogos como resolución de conflicto se toma el análisis de Johan Galtung, quien define la formación del conflicto en el espacio social, involucrando a todas las partes, tanto próximas como distantes, con todos los objetivos y valores relevantes al conflicto. No debe limitarse solo a las partes directamente involucradas en la violencia (Galtung, 2004); al tomar en cuenta las razones interrelacionadas de los conflictos sociales para comprender los fenómenos del presente análisis, se describen las siguientes reacciones:

- Actitudes negativas y percepciones distorsionadas entre las partes en conflicto (elemento actitudinal).
- Comportamientos violentos, tanto físicos como verbales (elemento conductual).
- Contradicciones e incompatibilidades entre los objetivos de las partes (elemento contradictorio).

Estos tres elementos estructuran el “triángulo del conflicto” de Galtung. Las actitudes negativas como el odio o la desconfianza, sumadas a conductas agresivas, hacen aflorar y agravan las contradicciones subyacentes entre los grupos (Galtung, 1998). Contradicciones que en el contexto ecuatoriano tradicionalmente han extrapolado a las comunidades indígenas con los grupos mestizos, sobre todo urbanos. En el contexto ecuatoriano es fundamental comprender que esta teoría permite analizar

los argumentos establecidos a partir de factores sociales y culturales que acrecientan el marco del conflicto, que se estructura a partir de la violencia estructural.

Esta forma de violencia se refiere a las estructuras sociales, políticas y económicas opresivas, explotadoras o alienantes. Las profundas desigualdades e injusticias son lugar propicio para potenciar el conflicto (Galtung, 1998), que en el contexto ecuatoriano son la desigualdad económica, con una alta inequidad de riqueza y falta de oportunidades, junto con la pobreza y carencias en servicios básicos, especialmente en comunidades rurales e indígenas. Todos estos potenciadores generan frustración y un sentimiento de abandono por parte del Estado. Así también, las protestas sociales se agravaron por la exclusión política de pueblos indígenas y otros grupos, que demandan mayor participación en las decisiones políticas; adicional a ello, el modelo económico extractivista, dependiente de la explotación de recursos naturales, genera conflictos socioambientales y vulnerabilidad por dilemas externos. Las políticas de austeridad impuestas por organismos internacionales afectan, de forma desproporcionada, a los más vulnerables (Garzón y Bravo, 2023). La debilidad institucional, corrupción y falta de independencia de poderes erosionan la confianza en el Estado, realidades que generaron un cúmulo de demandas insatisfechas que detonaron en las protestas de 2022.

Por otro lado, la violencia cultural alude a aquellos aspectos del ámbito simbólico (religión, ideología, lenguaje, arte, ciencias...) que justifican o legitiman la violencia directa o estructural. Ciertas narrativas, discursos y valores pueden hacer que la violencia parezca justa o incluso gloriosa (Galtung, 1998). Durante las protestas en Ecuador, en 2022, se evidenciaron diversas formas de violencia cultural que legitimaron la violencia directa y estructural. Se reportaron discursos de odio y discriminación racial hacia los manifestantes indígenas por parte de algunos sectores de la sociedad y medios de comunicación, legitimando la discriminación estructural que sufren estos pueblos (Unda, 2022). Ciertas narrativas estigmatizaron la protesta social, presentando a los manifestantes como “violentos” o “enemigos del desarrollo”, justificando así la represión estatal.

Algunos medios, alineados con élites económicas, defendieron el modelo extractivista y las políticas de austeridad, minimizando sus impactos sociales y ambientales, naturalizando la violencia estructural. Se reportaron casos de violencia y acoso sexual contra manifestantes mujeres, y se usaron discursos homofóbicos para desacreditar a líderes indígenas, reforzando patrones patriarcales que no toleran la violencia de género en conjunto con un nacionalismo excluyente que acusó a los manifestantes de ser “antipatriotas” o estar “manipulados por intereses extranjeros”, negando su agencia política y legitimando la exclusión (Dávalos, 2022). Así también, la militarización del lenguaje por parte de autoridades y algunos medios, presentó el conflicto como una guerra, deshumanizando al adversario y favoreciendo acciones violentas en lugar de diálogo.

De acuerdo con Galtung, un conflicto se compone de tres elementos clave interrelacionados: actitudes, comportamiento y contradicción (el triángulo ABC del conflicto). Las revueltas sociales que ocurrieron en 2022 pueden analizarse bajo este marco:

Las actitudes representan cómo sienten y piensan las partes del conflicto. En este caso, existían actitudes de descontento, frustración y enojo en amplios sectores de la población debido a problemas sociales, económicos y políticos acumulados (Galtung, 2004). Por otro lado, desde el gobierno y élites, había actitudes de falta de comprensión con estas demandas.

El comportamiento hace referencia a cómo actúan las partes durante el conflicto (Galtung, 2004). Las revueltas sociales representaron un comportamiento de protesta, movilización y en algunos casos violencia por parte de la población; mientras que el comportamiento inicial del gobierno fue de represión y luego de apertura al diálogo.

Contradicción entre el tema o temas reales del conflicto, que en este caso eran las profundas desigualdades, exclusión y falta de oportunidades que afectaban a gran parte de la sociedad, en contraste con la concentración de poder y riqueza en las élites de la sociedad (Galtung, 2004).

El análisis de las revueltas sociales en Ecuador en 2022 revela la interacción de elementos actitudinales, conductuales y contradictorios que explican el estallido de protestas. Actitudes de descontento y frustración en la población ante problemas estructurales acumulados, sumado a comportamientos de movilización y represión, hicieron aflorar las profundas contradicciones de un modelo económico, político y social excluyente y desigual; además, diversas formas de violencia cultural, expresadas en narrativas, discursos y valores discriminatorios, racistas y patriarcales, legitimaron la violencia directa y estructural durante el conflicto (Montero, 2022). Desde esta perspectiva, abordar las causas profundas que generan estos conflictos requiere no solo atender demandas coyunturales, sino transformar las estructuras y culturas que reproducen la violencia. En este sentido, procesos de diálogo inclusivos, que involucren a todas las partes y busquen acuerdos para superar las incompatibilidades, representan un camino democrático y no violento para la resolución de estos conflictos, siempre que vayan acompañados de cambios sustantivos que ataquen la raíz de los problemas.

Acuerdos en torno a la educación superior en el proceso de diálogo de junio-octubre de 2022

El proceso de diálogo llevado a cabo entre el gobierno nacional y las importantes organizaciones indígenas de Ecuador, como la CONAIE, FEINE y FENOCIN, entre junio y octubre de 2022, marcó un hito significativo en la historia del país. Estas mesas de diálogo representaron un espacio crucial para abordar diversas problemáticas nacio-

nales, entre las cuales la educación superior ocupó un lugar destacado en la agenda. Los resultados de estos encuentros fueron plasmados en el documento titulado *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental (Quito, junio-octubre 2022)*, editado por las universidades que se comprometieron a mediar en los procesos de diálogo, junto con la Iglesia y otros organismos de la sociedad civil. Los acuerdos alcanzados en materia de educación superior durante este proceso de diálogo reflejaron un compromiso conjunto por promover la equidad y la inclusión en el acceso a la educación superior en Ecuador. La participación activa de las organizaciones indígenas permitió que se abordaran las necesidades y demandas específicas de estas comunidades, asegurando así que sus voces fueran escuchadas y tenidas en cuenta en la toma de decisiones.

Uno de los principales acuerdos alcanzados fue el compromiso de incrementar el presupuesto general del sistema de educación superior en 800 millones de dólares adicionales. Este significativo aumento presupuestario tiene como objetivo primordial garantizar la creación de al menos 200 000 nuevos cupos para estudiantes, asegurando así un mayor acceso y oportunidades de titulación en la educación superior (Cárdenas *et al.*, 2023). Asimismo, se acordó que estos recursos adicionales sean destinados al financiamiento de investigación científica, reconociendo la importancia de fortalecer la generación de conocimiento en las instituciones de educación superior. En la misma línea, se acordó reformular y actualizar el cálculo de los diferentes rubros que determinan el presupuesto general del Sistema de Educación Superior, buscando una distribución más equitativa y eficiente de los recursos. Como parte de este acuerdo, el gobierno se comprometió a asignar una parte de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto a la Renta para cada año fiscal, con el fin de cerrar las brechas existentes en el acceso a la educación superior (Cárdenas *et al.*, 2023).

Otro acuerdo de gran trascendencia fue la creación de un “Fondo plurinacional e intercultural para la ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales” (Cárdenas *et al.*, 2023). Este fondo, que será equivalente al menos al 2,5 % de las recaudaciones anuales del Impuesto a la Renta, tiene como finalidad fomentar la interculturalidad en el sistema de educación superior ecuatoriano. A través de este fondo se financiarán diversas iniciativas, tales como investigaciones sobre las lenguas ancestrales, conocimientos, ciencia, saberes, tecnologías, pedagogías y epistemologías de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.

La asignación de recursos para la creación de sedes y extensiones universitarias en los territorios de las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias es una medida clave para garantizar un acceso más equitativo a la educación superior. Estas sedes y extensiones no solo facilitan el acceso geográfico para estudiantes de estas comunidades, sino que también servirán como centros de referencia cultural y académica.

mica en sus respectivas regiones. Además, el establecimiento de institutos superiores técnicos y tecnológicos con pertinencia territorial, cultural, epistemológica y lingüística permitirá ofrecer programas educativos adaptados a las necesidades específicas de estas comunidades, impulsando así el desarrollo local y la inclusión socioeconómica (Veintimilla, 2022). El enfoque en la pertinencia territorial, cultural, epistemológica y lingüística resulta esencial para asegurar que la educación superior sea relevante y significativa para las comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Esto implica no solo ofrecer programas académicos que integren conocimientos tradicionales y locales, sino también promover la investigación y la innovación desde una perspectiva intercultural. De esta manera, se fortalecerá el tejido social y cultural de estas comunidades, al tiempo que se fomentará el desarrollo de habilidades y conocimientos técnicos necesarios para enfrentar los desafíos del mundo contemporáneo.

De igual forma, tiene especial relevancia el acuerdo acerca del establecimiento de una meta concreta para la política pública de educación superior: Lograr que al menos el 21 % de los estudiantes pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios culminen sus estudios superiores para el 2025 (Cárdenas *et al.*, 2023). Para alcanzar este ambicioso objetivo, se implementarán indicadores específicos de permanencia y titulación, los cuales serán utilizados para asignar recursos a las universidades. Esto involucra un compromiso firme por parte del Estado para garantizar no solo el acceso, sino también la permanencia y el éxito académico de estos grupos históricamente marginados en la educación superior.

En línea con lo anterior, se acordó reformar el sistema de admisión y nivelación de la educación superior para garantizar cupos a los aspirantes provenientes de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios. Esto se logrará a través del reconocimiento de sus conocimientos, idiomas originarios y aptitudes desarrolladas en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y en la etnoeducación en los exámenes de admisión. Además, se establecerá que el porcentaje de cuotas para la asignación directa de cupos por carrera no sea inferior al 21 % para estos grupos. También se implementarán programas de nivelación gratuitos y con pertinencia cultural y lingüística para los bachilleres de estas poblaciones (Cárdenas *et al.*, 2023). De igual importancia, garantizar su acceso, la reforma también se preocupa por asegurar que los estudiantes de los grupos descritos tengan las herramientas necesarias para tener éxito en la educación superior. Por lo tanto, se implementarán programas de nivelación gratuitos que consideren la pertinencia cultural y lingüística de los participantes. Estos programas no solo brindarán apoyo académico, sino que también reconocerán y valorarán las diferentes formas de conocimiento y aprendizaje presentes en las comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.

Un quinto acuerdo, como parte de un marco más amplio de políticas inclusivas en el ámbito educativo, establece un compromiso con la equidad y la diversidad cultural al asignar un porcentaje específico de becas en todas las instituciones de educación superior para los bachilleres pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios (Cárdenas *et al.*, 2023). Esta medida, respaldada por un presupuesto asignado específicamente para tal fin, busca no solo incrementar el acceso a la educación superior para los grupos históricamente marginados, sino también garantizar su permanencia y éxito académico a través de un apoyo financiero continuo. Para asegurar la efectividad y la justicia de esta política, se establecerán criterios claros y múltiples para la asignación de estas becas. Además de considerar la situación socioeconómica de los solicitantes, se valorarán aspectos culturales y lingüísticos, reconociendo la importancia de preservar y fortalecer las identidades culturales y las lenguas indígenas que enfrentan amenazas de desaparición. Asimismo, se priorizará a aquellos estudiantes que han enfrentado barreras adicionales para acceder a la educación superior, como la pobreza extrema o la falta de oportunidades educativas previas.

En adición a lo expuesto, también se acordó plurinacionalizar e interculturalizar el sistema de educación superior en Ecuador. Esto implica reformar el sistema de evaluación de las instituciones de educación superior, incorporando indicadores y parámetros que fomenten la interculturalidad. Por ejemplo, se propuso que al menos el 21 % de las investigaciones, carreras, publicaciones, infraestructura, mallas curriculares y proyectos de vinculación con la comunidad estén relacionados con los conocimientos, saberes, lenguas ancestrales y epistemologías de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios. También se planteó como meta que al menos el 21 % de las carreras o materias se enseñen en uno de los idiomas originarios (Cárdenas *et al.*, 2023).

No se puede descuidar el acuerdo para garantizar la participación de los pueblos y nacionalidades en los organismos rectores del Sistema de Educación Superior, como el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES). Esto asegurará que las voces y perspectivas de estas poblaciones sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones y en la definición de políticas relacionadas con la educación superior intercultural (Cárdenas *et al.*, 2023).

El proceso de diálogo llevado a cabo entre junio y octubre de 2022 en Ecuador generó una serie de acuerdos. Estos acuerdos denotan compromisos importantes de parte del Estado en relación con los pueblos y nacionalidades dentro del territorio ecuatoriano. La implementación efectiva de estos compromisos representará un importante avance hacia un sistema de educación superior más incluyente, equitativo y respetuoso de la diversidad cultural del Ecuador. Es fundamental que todas las partes involucradas, tanto el gobierno ecuatoriano como las organizaciones indígenas, trabajen de manera articulada y comprometida para hacer realidad estos acuerdos y así construir una educación superior intercultural y plurinacional de calidad.

Percepciones de los estudiantes indígenas en torno a los acuerdos sobre la educación superior

El estudio adoptó un enfoque metodológico mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas para abordar la complejidad del tema. En lo cuantitativo, se emplearon dos herramientas principales: una ficha sociodemográfica y una encuesta compuesta por diez preguntas centradas en los acuerdos establecidos en la mesa de educación superior. Estas herramientas permitieron recopilar datos numéricos y estadísticos sobre la demografía de los participantes y sus opiniones sobre los acuerdos en cuestión. Por otro lado, en el plano cualitativo, se utilizó una guía de entrevista para recoger las percepciones, experiencias y puntos de vista de los sujetos de estudio. Además, se llevó a cabo la observación participante en un encuentro de jóvenes indígenas, proporcionando un contexto rico para comprender las dinámicas culturales y sociales pertinentes al tema investigado y también se trabajó con población de la comunidad de Simiatug, Guaranda. Estas técnicas cualitativas permitieron capturar matices, interpretaciones y narrativas que no podrían haberse obtenido exclusivamente a través de métodos cuantitativos, garantizando así la comprensión global del fenómeno estudiado. En conjunto, la combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos proporcionó una perspectiva holística y profunda sobre la problemática abordada en el estudio.

Esta propuesta metodológica partió de la aplicación de 227 encuestas en dos universidades: pública y privada, donde la selección de la muestra cuantitativa se realizó por medio de un muestreo aleatorio simple. Mientras que la selección de muestra cualitativa se realizó por medio de casos tipo confirmatorios de la información levantada en la encuesta. Esta metodología permitió el trabajo de campo de los investigadores en el contexto universitario, trabajando a modo de comunicación personal y entrevistas abiertas para comprender la perspectiva de los estudiantes indígenas en torno a los acuerdos de educación superior, partiendo desde “el interior del fenómeno”, cumpliendo así con el objetivo del artículo que es analizar las experiencias de los individuos o de los grupos, las mismas que se pueden relacionar con historias de vida, trabajos prácticos, realidades cotidianas que permitan comprender al fenómeno desde la vivencia de los sujetos (Flick, 2015).

En esta encuesta no se realizó direccionadamente a la población indígena ya que, al establecer un análisis categorial en torno a la confianza en los procesos de diálogo de los jóvenes, convenía identificar si la misma es igual o difiere de acuerdo con la autoidentificación étnica. Los resultados más relevantes de esta encuesta son:

Población consultada

Tabla 1

Presentación total de la muestra y discriminación por rangos: etario, género, etnia, y estrato

	Universidad pública	Universidad privada
Muestra	134	93
Género	107 femenino	59 femenino
	29 masculino	34 masculino
	1 agénero	
Etnia	116 mestizos	61 mestizos
	19 indígenas	24 kichwa
	2 montubios	3 kichwa amazónico
		1 montubio
		1 afroecuatoriano
		1 indígena
Estrato	En su mayoría clase media	En su mayoría clase media
Total de la muestra		227

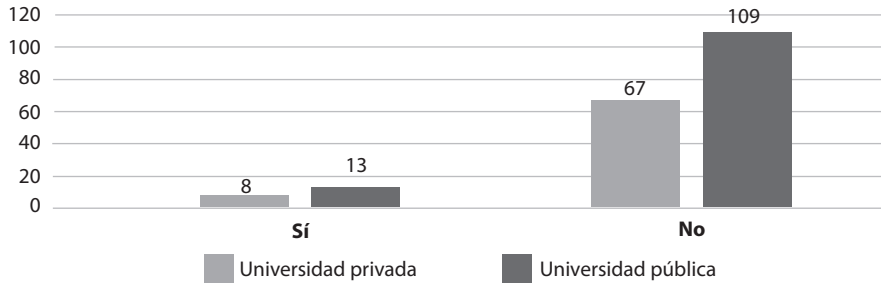
Es importante considerar que este análisis permite evidenciar la riqueza étnica y cultural de la población con la que se trabajó, ya que aportará en la comprensión del alcance específico de los diálogos de paz en los jóvenes que accedían a la educación superior o que ya habían accedido a la misma.

Como se observa en la figura 1, un importante hallazgo en esta investigación fue que los jóvenes, tanto de la universidad pública y privada, no conocen o no han tenido acceso a los acuerdos por el diálogo. De esta selección muestral se tomaron algunos estudiantes o jóvenes participantes para la presentación de narrativas en torno a esta problemática.

Figura 1

Representación de la opinión de jóvenes universitarios acerca de su conocimiento a los acuerdos

¿Conoce los acuerdos sobre educación superior?

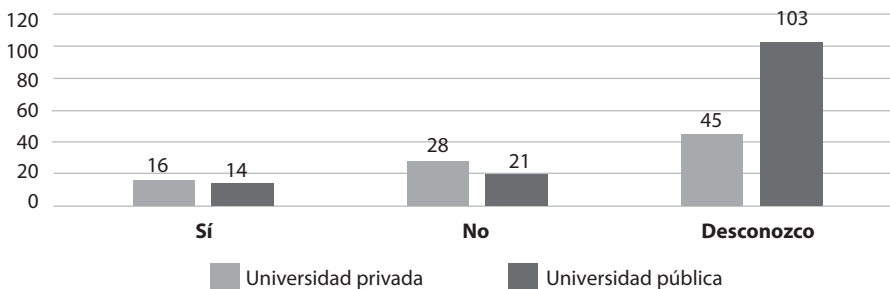


En el siguiente punto (figura 2), con respecto al seguimiento a los acuerdos establecidos en la mesa de educación superior se plantea la interrogante en torno a acuerdos, seguimientos y líderes indígenas, existe un porcentaje muy elevado en el desconocimiento del seguimiento que se hace, en concordancia con la pregunta anterior que es el desconocimiento de los diálogos de paz. Es preciso destacar que no se está aseverando la inexistencia de un proceso de seguimiento, sino más bien se pone de manifiesto que los individuos que participaron en la aplicación del instrumento de recolección de datos desconocen la existencia de dicho seguimiento, una constante que se ha evidenciado de manera consistente a lo largo de toda la investigación.

Figura 2

Representación de la opinión de jóvenes universitarios acerca del seguimiento a los acuerdos

¿Considera que los líderes indígenas están dando seguimiento a los acuerdos?

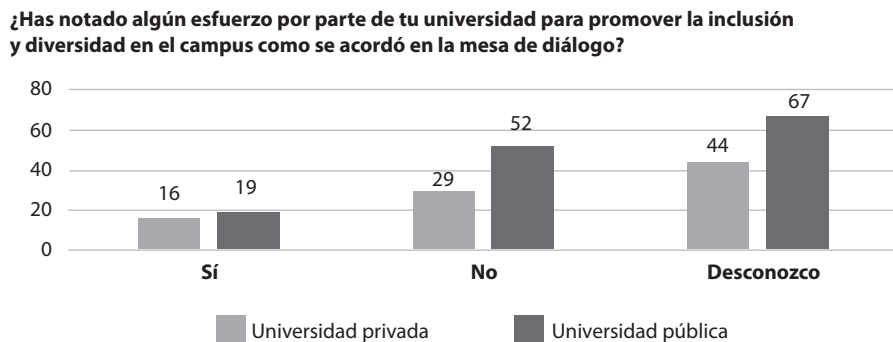


El planteamiento se trabajó en función del acceso y de la permanencia de los estudiantes en el sistema de educación superior, considerando que uno de los principios clave para garantizar la permanencia de estudiantes indígenas en los sistemas educativos superiores son compromisos y trabajo colaborativo entre la sociedad civil, Instituciones de educación superior (IES) y comunidades, considerando que este trabajo conjunto busca un abordaje integral de la permanencia de los estudiantes indígenas tras los diálogos de paz.

El propósito de las siguientes preguntas (figura 3 y 4) fue conocer cuál es la perspectiva de jóvenes que ya se encuentran estudiando una carrera universitaria sobre si su IES está promoviendo la inclusión y diversidad dentro de sus respectivos campus. Esto permite a la investigación contextualizar de mejor manera la experiencia real de los/as jóvenes tomados como muestra.

Figura 3

Representación de la opinión de jóvenes universitarios acerca de inclusión y diversidad en sus IES

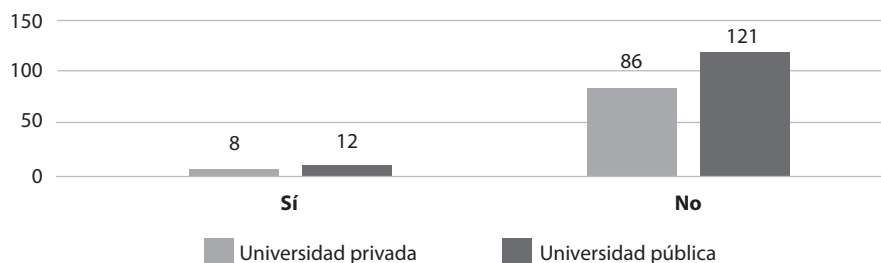


Los resultados revelaron que la mayoría de los estudiantes encuestados desconocen las políticas y estrategias concretas que sus IES están implementando para promover la inclusión y la diversidad en sus instituciones, a pesar de los compromisos establecidos en las mesas de diálogo. Es importante destacar que el hecho de que los estudiantes desconozcan (figura 4) estas políticas no necesariamente indica que se estén o no implementando en sus IES. Sin embargo, la falta de conocimiento sobre estas iniciativas sugiere una posible desconexión entre la comunicación institucional y la percepción de los estudiantes, lo que puede afectar a la efectividad y el impacto de dichas políticas en la promoción de la inclusión y la diversidad en sus campus.

Figura 4

Representación de la opinión de jóvenes universitarios acerca de políticas públicas sobre educación superior de los pueblos y nacionalidades indígenas

¿Conoce alguna política pública que haya generado el gobierno que beneficie a la educación superior de los pueblos y nacionalidades indígenas?

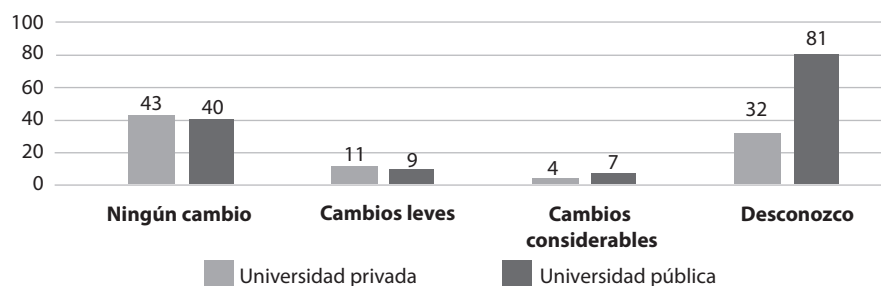


Es importante saber cómo los jóvenes perciben el estado actual de la infraestructura educativa en el país y examinar cómo ha evolucionado desde la firma de los acuerdos. Esto permite evaluar el progreso realizado en términos de inversiones, mejoras, y desarrollo de la infraestructura educativa a lo largo del tiempo, proporcionando una visión completa de los cambios y desafíos que han surgido en este ámbito clave de la educación.

Figura 5

Representación de la opinión de jóvenes universitarios acerca de la infraestructura de la educación

¿Cuál es el estado actual de la infraestructura educativa en el país y cómo ha evolucionado desde la firma de los acuerdos en 2022?



La tendencia predominante que se evidencia es la falta de conocimiento sobre la situación actual de la infraestructura educativa en el ámbito nacional (figura 5). Asimismo, se constata una percepción acentuada de que no se han producido trans-

formaciones significativas en las instituciones educativas desde la suscripción de los acuerdos en 2022. Estos hallazgos podrían indicar un potencial incumplimiento de los compromisos adquiridos o, al menos, una percepción generalizada de que las acciones acordadas no se están llevando a cabo según lo previsto.

Con base en los resultados obtenidos a partir de la aplicación de las encuestas, se procede a seleccionar una muestra confirmatoria, conformada por individuos pertenecientes a comunidades indígenas, con quienes se profundizó en el análisis de las percepciones en torno a las categorías que han sido objeto de estudio en el presente trabajo.

En el marco del análisis cualitativo, se realizó un abordaje a través de casos tipo y/o confirmatorios, focalizado en aquellos sujetos de origen indígena que participaron en el proceso de encuesta. Este enfoque permitió ahondar en las perspectivas y vivencias específicas de dicha población, lo cual enriqueció la comprensión de las categorías de análisis desde una mirada situada y contextualizada.

Percepciones y narrativas en torno a la educación superior

La educación superior desempeña un papel crucial en el desarrollo y empoderamiento de los jóvenes en Ecuador, especialmente para aquellos pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas. A pesar de los acuerdos alcanzados en 2022 para incrementar el presupuesto y garantizar más cupos, los testimonios de jóvenes universitarios revelan la persistencia de desafíos y percepciones negativas en torno al acceso, la calidad y la inclusión en la educación superior. Este apartado explora las experiencias y perspectivas de los estudiantes indígenas, destacando la necesidad de abordar no solo el acceso, sino también la permanencia, culminación y graduación, así como la importancia de incorporar la pertinencia cultural en la educación superior. A través de sus voces, se evidencian las barreras sistémicas y las desigualdades que aún persisten, y se resalta la urgencia de implementar medidas efectivas para garantizar una educación superior equitativa, inclusiva y culturalmente relevante para los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador. Entre las primeras percepciones, destaca que:

Nosotros, como parte de la costa, en la parte de educación, no estamos bien, desamparados, digamos, porque realmente para nosotros, para poder tener una educación, tenemos, estamos super, super, super mal. Y la educación, no el mismo nivel de educación que tienen en la parte de las montañas. No tenemos el mismo nivel de educación. (comunicación personal, 2024)

Las palabras del joven capturan la disparidad educativa que enfrentan muchas comunidades costeras en comparación con la región sierra (también excluidas y/o

limitadas en su mayoría). La falta de acceso a una educación de calidad se presenta como una realidad desalentadora y desafiante para aquellos que residen en estas áreas. La carencia de recursos y oportunidades educativas adecuadas crea una sensación de desamparo entre los residentes costeros (afros y montubios), quienes se encuentran en una posición al parecer desfavorable para perseguir sus aspiraciones académicas.

La desigualdad en el nivel educativo entre las comunidades costeras y de la región sierra refleja no solo una brecha geográfica, sino también una brecha de oportunidades y recursos. Mientras que quienes habitan ciudades de la sierra pueden acceder a instituciones educativas mejor equipadas y una gama de oportunidades de aprendizaje, aquellos en las áreas costeras enfrentan desafíos significativos en su búsqueda de una educación de calidad.

Dentro de los testimonios recolectados también se encontraron alternativas presentadas por los jóvenes que ya se encuentran cursando una carrera universitaria:

Pero, espero que, con el paso de los años los jóvenes, podamos contribuir. Así que los animo a ser conscientes y a buscar mejores alternativas. La Universidad Amawtay Wasi, al igual que ahora, digo, sería la mejor opción para todos. Aquellos que aspiran a estudiar, los que estamos estudiando, aporten sus conocimientos para que todos podamos mejorar. (comunicación personal, 2024)

Se resalta la importancia de la participación permanente de la juventud en la construcción de un futuro mejor y más equitativo; alentando a sus compañeros a ser conscientes de sus opciones y a buscar alternativas educativas prometedoras. La educación es fundamental para empoderar la sociedad y progresar, incluyendo a los pueblos y nacionalidades indígenas. Desde la perspectiva profunda arraigada en la comunidad indígena, se resalta la inmensa importancia de fortalecer la educación intercultural, como el modelo innovador propuesto por la Universidad Amawtay Wasi. Hay que resaltar que este enfoque educativo se centra en la valoración y preservación de los conocimientos y saberes ancestrales, reconociéndolos como pilares fundamentales de la identidad cultural y la cosmovisión de los pueblos indígenas.

La educación intercultural se ve como un simple método educativo; es vital para mantener viva la riqueza cultural y el legado ancestral de las comunidades indígenas en un mundo cada vez más globalizado. Por lo tanto, se demanda un mayor apoyo y fortalecimiento por parte del Estado para garantizar el desarrollo y la sostenibilidad de este modelo educativo único. Al promover el diálogo de saberes y la diversidad cultural, este enfoque educativo contribuye significativamente a la construcción de una sociedad más inclusiva, tolerante y respetuosa con las diferencias culturales. Así también, se necesita reconocer y apoyar la educación intercultural como parte del

sistema educativo nacional, para fomentar la igualdad de oportunidades y el respeto a la diversidad cultural en todos los niveles de la sociedad.

Para poder direccionar el análisis cualitativo se establecieron estas tres categorías fundamentales:

a. Confianza en los procesos de diálogo

Se destaca la posibilidad de conformación de mesas de diálogo para procesos de paz. En este contexto, se subraya la importancia de fomentar encuentros y convivencias inclusivas entre los diversos actores del sistema educativo, reconociendo la necesidad de un diálogo amplio y significativo que abarque todas las perspectivas y experiencias. La inclusión de representantes universitarios de diversas nacionalidades, incluyendo afrodescendientes, montubios y mestizos, se presenta como una medida crucial para promover la equidad y la representatividad en la toma de decisiones. A continuación, se reflejan preocupaciones legítimas sobre la falta de cambios sustanciales después de los acuerdos, así como la necesidad de abordar la pertinencia cultural y las barreras estructurales que afectan a los diversos grupos étnicos en el sistema educativo.

Frente a la pregunta que dice: ¿Cómo evalúas estos compromisos? ¿Crees que tienen el potencial de transformar el sistema de educación superior hacia uno más equitativo e intercultural?, se manifiesta que: “En mi punto de vista, sería como algo con calificación regular, sí hay potencial, lo que debería existir son encuentros y convivencias con todo el sistema de educación intercultural” (comunicación personal, 2024).

Si bien existe un potencial para la transformación del sistema hacia uno más equitativo e intercultural, este potencial aún no se ha materializado plenamente. La persona entrevistada enfatiza la necesidad de encuentros y convivencias con todo el sistema de educación intercultural como una medida fundamental para alcanzar dicho objetivo. Estas actividades servirían para promover un diálogo más amplio y significativo entre las partes involucradas en el sistema educativo, facilitando la construcción de un entorno más inclusivo y diverso en la educación superior. Por ello, se destaca la importancia de acciones concretas que fomenten una mayor interacción y colaboración entre los actores del sistema educativo para avanzar hacia una educación superior más equitativa e intercultural.

Ahora, es importante resaltar también lo que se mencionó en la pregunta: ¿Qué tan confiado/a estás en que los procesos de diálogo entre el gobierno y las organizaciones indígenas pueden generar cambios reales en la educación superior intercultural? Esto es relevante para saber si en la opinión de un estudiante universitario existe confianza en procesos de diálogo. El joven dice que: “Puede y hay cambios en la educación, pero desde mi punto de vista, no encontramos una igualdad, que eso es lo primordial en

la sociedad”, y que “Necesitamos que haya representantes universitarios de todas las nacionalidades, incluido afro, montubio y mestizo” (comunicación personal, 2024).

Se reconoce la posibilidad y existencia de cambios en el ámbito educativo, aunque desde su punto de vista aún no se ha alcanzado un nivel de equidad deseado, considerado como primordial para la sociedad. En este sentido, señala la necesidad de que los procesos de diálogo incluyan representantes jóvenes universitarios de todas las nacionalidades, incluyendo afrodescendientes, montubios y mestizos. La inclusión de voces y perspectivas se visualiza como un paso fundamental para promover cambios sustanciales y significativos en la educación superior intercultural, reflejando un compromiso con la igualdad y la representatividad en la toma de decisiones.

A pesar de los acuerdos alcanzados para incrementar el presupuesto y los cupos en la educación superior ecuatoriana, persisten grandes desafíos y percepciones negativas en torno al acceso, la calidad y la inclusión. Los testimonios reflejan preocupaciones sobre la disminución de la calidad educativa, la falta de cupos disponibles, la percepción de que no ha habido cambios significativos después de los acuerdos, la falta de igualdad e inclusión, y posibles casos de nepotismo en la asignación de cupos.

De igual manera, se enfatiza la necesidad de abordar no solo el acceso, sino también la permanencia, culminación y graduación de los estudiantes indígenas, quienes históricamente han enfrentado bajas tasas de retención. Se resalta la importancia de incorporar la pertinencia cultural en la educación superior y mantener las raíces culturales de los pueblos indígenas.

En general, si bien se han realizado esfuerzos, aún queda un camino por recorrer para garantizar un acceso equitativo, una educación de calidad y una verdadera inclusión de los diversos grupos étnicos en el sistema de educación superior ecuatoriano.

b. Seguimiento a los acuerdos establecidos en la mesa de educación superior

Al hablar de seguimiento de los acuerdos establecidos en las mesas de diálogo, es fundamental trabajar en función de procesos comunicativos en los que los agentes protagonistas de las mesas, beneficiarios y gobiernos, conozcan cuáles son los acuerdos y se establezca un pacto social informado que permita hacer el seguimiento a los mismos. Aunque en las mesas de diálogo y en la metodología de estas se estableció una firma de seguimiento de los diálogos de paz no solo a nivel social sino también a nivel institucional, buscando generar garantías de cumplimiento de dichos acuerdos, con el fin de consolidar la confianza entre los actores sociales que forman parte de este proceso social. Así se tiene que, para seguimiento de los acuerdos:

Se buscó conformar un equipo técnico-político (Gobierno Nacional y Movimiento Indígena), para dar seguimiento y evaluación de los acuerdos técnicos políticos, en la Mesa 10 de educación superior. Donde participarán: por el gobierno Nacional el CES, CACES, SENESCYT, SECRETARÍA de SEIBE, Ministerio de Economía y Finanzas. Por parte del Movimiento Indígena (CONAIE, FENOCIN y FEINE), tres representantes de cada organización (Cárdenas *et al.*, 2023).

En este equipo conviene resaltar que existe una representación específica que permitirá realizar el seguimiento de los acuerdos técnicos desde las instancias institucionales y la representación de la comunidad a la que se debería informar de los niveles de cumplimiento del acuerdo:

Al parecer esos acuerdos van desapareciendo, ya que el gobierno quita presupuestos, no hay igualdad, no es tan visto a estudiantes de pueblos y nacionalidades, mucho es visto por la economía y clase social, y en universidades en general, yo lo que más deseo es igualdad, uno como un simple estudiante no puede cambiar leyes o reglamento en cada establecimiento, en una institución educativa debería haber inclusión, igualdad, mas no solo con pueblos y nacionalidades, si no con la gente de clase social, personas con discapacidad, personas con discapacidades especiales. (comunicación personal, 2024)

Con base en las entrevistas realizadas, cabe resaltar el conocimiento que tiene la población acerca de los acuerdos alcanzados respecto a la educación superior. Uno de los participantes indicó lo siguiente:

No estoy al tanto de los acuerdos que se quedó entre el gobierno, pero con respecto a los principales datos, existen muchas entidades que financian becas, pero dado a los casos que sucede la estimación de casos es un 5 de cada 10 estudiantes becarios terminan con el objetivo propuesto. Por otro lado, la participación de la interculturalización existe mayormente dentro de cada zona becaria no se han dado encuentros generales con los demás, aunque unas 2 veces al año sería genial. (comunicación personal, 2024)

La persona entrevistada, de quien se mantiene su identidad confidencial, finalizó sus estudios en la carrera de Contabilidad y Auditoría, tiene 23 años y se autodefine como indígena kichwa. Él considera que, en torno al proceso de becas, no se observa la globalidad de los estudiantes que son becarios, por lo que el financiamiento de estas, en cuanto a los resultados académicos, no se refleja en su totalidad. Asimismo, que los encuentros son nulos para promover la participación intercultural y está limitada, por lo general, a determinadas zonas.

En relación con los acuerdos de diálogo, la persona entrevistada, consideró que “el diálogo constructivo y el compromiso mutuo pueden ser poderosas herramientas para impulsar cambios significativos en políticas y prácticas educativas” (comunicación

personal, 2024). En adición, que las organizaciones indígenas necesitan un respaldo representativo de las comunidades indígenas para legitimar el cumplimiento de dichos acuerdos, de modo que las necesidades y propuestas que realizan las agrupaciones indígenas puedan ser escuchadas y enmarcadas dentro de las políticas estatales.

Las personas entrevistadas coinciden que, para que exista legitimidad y efectividad en el cumplimiento de los acuerdos, es necesario que el gobierno ecuatoriano y las organizaciones indígenas promuevan acciones focalizadas hacia la participación ciudadana, transparencia y control, y la inclusión de pueblos y nacionalidades indígenas que habitan el territorio ecuatoriano. La participación ha de incluir a representantes jóvenes de distintas universidades pertenecientes a distintas nacionalidades indígenas que necesitan ser escuchados.

Para algunos jóvenes, estos acuerdos son importantes porque:

Este gobierno no conoce la realidad, la economía no conoce, por lo que es muy complejo y la única forma en que vamos a hacer oír nuestra voz es a través de esta organización sagrada que nos han dejado nuestros taitas y mamás estructurados desde la comuna. (comunicación personal, 2024)

Se observa la demanda para cambiar el discurso y propiciar encuentros efectivos, del que surjan acuerdos en beneficio de toda la sociedad, en especial de nacionalidades indígenas. Solo mediante la participación ciudadana, la inclusión y la transparencia, se alcanzarán cambios sociales, enmarcados en los derechos humanos, para beneficio de los sectores más vulnerables de la población.

c. Experiencia en acceso a la educación superior

Históricamente el acceso a la educación superior en el contexto ecuatoriano ha sido un tema controversial, el mismo que ha venido variando a lo largo de la historia de acuerdo con el gobierno de turno, en este punto es importante tomar en cuenta que la accesibilidad a la educación superior fue uno de los inconvenientes que generó el estallido social, de ahí que una de las demandas claves fue:

Incrementar en 800 millones USD adicionales, al presupuesto general actual del sistema de educación superior para las asignaciones a las instituciones educativas, de manera que se garantice al menos 200 000 nuevos cupos para asegurar más acceso y titulación en la educación superior y el financiamiento de investigación científica. (Cárdenas *et al.*, 2023)

Ahora bien, ante los diferentes testimonios se puede rescatar que existe una percepción negativa del sistema de acceso a educación superior antes y después de los acuerdos de paz, como se puede ver a continuación:

Se disminuyó la educación y ya no es de calidad, más estudiantes se quedaron sin cupos en universidades y en vez de invertir en educación se rebajó el presupuesto a una educación más digna y para todos. Si antes no existía acceso a la educación superior ahora es más difícil, pues las universidades no saben cómo facilitar los cupos. (comunicación personal, 2024)

Desde mi perspectiva he visto un decaimiento a la accesibilidad a la educación, durante esos casos siento que no hay un cambio o algo que muestre siquiera que estos acuerdos se dieron. Uuuuf cada vez es más complicado para entrar a la educación pública. (comunicación personal, 2024)

En suma, a lo anterior, específicamente con lo referente a la asignación de cupos para el sistema de educación superior, el análisis precedente describe que la problemática no solo se circunscribe a procesos identitarios, sino que va más allá:

Creo que el tema más relevante sería los cupos, ya que he notado por experiencia propia más dan prioridad así a gente que son parientes o vínculos lejanos, como tal para ganárselo se debería realizar una evaluación sobre lo que él o la estudiante quiera especializarse. (comunicación personal, 2024)

No conozco de los acuerdos bien, pero a cuanto los principales mencionados, en mi perspectiva falta igualdad e inclusión, ya que Ecuador es multicultural y tiene clases sociales, tanto económicas que muchas veces no nos permite estudiar. Siempre ha habido esa clase de preferencia solo a cierto público y aun mas no son los más necesitados que buscan oportunidad para estudiar. (comunicación personal, 2024)

El acceso a la educación superior en Ecuador ha sido un tema controversial y una demanda clave en los movimientos sociales. A pesar de los acuerdos alcanzados en 2022 para incrementar el presupuesto y garantizar más cupos, persisten percepciones negativas sobre la accesibilidad y la calidad de la educación superior. Los testimonios presentados reflejan preocupaciones sobre la disminución de la calidad educativa, la falta de cupos disponibles y la percepción de que no se han logrado cambios significativos después de los acuerdos. Además, se plantean inquietudes sobre la falta de igualdad e inclusión en el acceso, así como posibles preferencias o nepotismo en la asignación de cupos. En consecuencia, si bien se realizaron esfuerzos para abordar la accesibilidad a la educación superior, aún persisten desafíos y percepciones negativas sobre la efectividad de las medidas implementadas y la equidad en el acceso. Los entrevistados señalan una disminución en la calidad educativa, una reducción en el presupuesto destinado a la educación y una falta de capacidad de las universidades para facilitar el ingreso de los estudiantes. A continuación, se muestra la percepción de otra persona entrevistada:

Siempre ha sido difícil ingresar a la universidad para nosotros los indígenas, antes y después del paro, ya que dicen que va a cambiar, pero no pasa nada. Lo mismo nos dijeron ahora y no ha pasado nada con permitirnos entrar a la universidad. (comunicación personal, 2024)

No se puede hablar solo de acceso a educación superior sin tomar en cuenta los niveles de permanencia, culminación y graduación de las personas indígenas. Es fundamental también comprender que el nivel de retención de esta población a nivel histórico ha sido muy bajo, los niveles de retención no han sido óptimos, de ahí que se ha planteado como una meta en el siguiente acuerdo: “El porcentaje de estudiantes de nacionalidades y pueblos indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio en la educación superior, que culminen sus estudios superiores, sea del 21 %” (Cárdenas *et al.*, 2023).

De la experiencia académica que tenía no tuve alguna mejora en términos de acceso o alguna pertinencia cultural, simplemente eso ya dependía de la persona o en este caso del estudiante ya que en las aulas del curso no te proponían mantener una cultura desde un punto donde no se debería perder lo antiguo o lo vivido. (comunicación personal, 2024)

A pesar de los acuerdos alcanzados para incrementar el presupuesto y los cupos en la educación superior ecuatoriana, persisten grandes desafíos y percepciones negativas en torno al acceso, la calidad y la inclusión. Los testimonios reflejan preocupaciones sobre la disminución de la calidad educativa, la falta de cupos disponibles, la percepción de que no ha habido cambios significativos después de los acuerdos, la falta de igualdad e inclusión, y posibles casos de nepotismo en la asignación de cupos.

Con base en las aseveraciones precedentes, se enfatiza la necesidad de abordar no solo el acceso, sino también la permanencia, culminación y graduación de los estudiantes indígenas, quienes históricamente han enfrentado bajas tasas de retención. Se resalta la necesidad de incorporar la pertinencia cultural en la educación superior y mantener las raíces culturales de los pueblos indígenas.

Tanto en la recopilación de datos cuantitativos como cualitativos se resalta la importancia de los cupos como uno de los aspectos más relevantes para mejorar el acceso y la experiencia de los estudiantes de pueblos y nacionalidades. Según la perspectiva recopilada se observa que, por experiencia, se otorga prioridad a individuos con vínculos familiares o conexiones lejanas, lo que podría generar inequidades en el acceso a la educación superior. Para obtener un cupo se debería implementar un proceso de evaluación que considere los intereses y la especialización deseada por el estudiante, para promover un sistema de selección más equitativo y basado en el mérito académico. Esta propuesta apunta a garantizar un acceso más justo y transparente a la educación superior para los estudiantes de pueblos y nacionalidades, contribuyendo

así a una experiencia educativa más inclusiva y en línea con los principios de igualdad de oportunidades en el ámbito académico.

Las recientes reformas políticas en Ecuador para el acceso a la educación superior, resultado de las exigencias de distintas organizaciones sociales, como los programas de acción afirmativa y los cambios en los criterios de admisión, pretenden promover la inclusión y democratizar la educación. Estas reformas tienen en cuenta factores que van más allá del rendimiento académico, como los antecedentes socioeconómicos y el origen geográfico, para garantizar un proceso de admisión justo y equitativo para todos los aspirantes a estudiantes, incluidos los procedentes de distintos pueblos y nacionalidades indígenas.

La educación superior es fundamental para el desarrollo de los jóvenes en Ecuador. Proporciona una oportunidad única de adquirir conocimientos y habilidades especializadas que les permiten acceder a mejores oportunidades laborales y contribuir al desarrollo de sus comunidades. Sin embargo, aún existen diversas barreras y desafíos que dificultan su acceso por la falta de equidad, autonomía y desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas. La demanda de este acceso radica en abordar las desigualdades históricas de distintas agrupaciones sociales, fomentar la diversidad cultural y mejorar el bienestar general de las poblaciones indígenas.

Como se ha tratado en el presente estudio, las comunidades indígenas, en la historia del Ecuador, se han enfrentado a la marginación y la exclusión de las oportunidades educativas, perpetuando ciclos de pobreza y movilidad social limitada. El acceso a la educación superior para estas agrupaciones representa una vía para romper estos ciclos y superar las barreras sistémicas que han obstaculizado su progreso. Permitir que los jóvenes accedan a la educación superior no sólo los empodera individualmente, sino que también enriquece la diversidad cultural dentro de las instituciones educativas. Permite preservar y promover los conocimientos, las lenguas y las tradiciones, fomentando un entorno académico más inclusivo y diverso.

La educación es una poderosa herramienta para el desarrollo socioeconómico individual y colectivo. Al facilitar el acceso a la educación superior, los jóvenes pueden adquirir los conocimientos, habilidades y cualificaciones necesarias para participar activamente en la fuerza laboral del Ecuador, contribuir a sus comunidades e impulsar el crecimiento económico. Este acceso abre las puertas a mejores oportunidades de empleo, estabilidad económica y mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.

Promover el acceso a la educación superior a los jóvenes de distintas nacionalidades indígenas, Ecuador puede fomentar una generación de personas que puedan impulsar la transformación social, abogar por sus comunidades y contribuir al desarrollo local y nacional del país. Este acceso no solo beneficia a los individuos directamente

implicados, sino que también tiene un efecto dominó en la sociedad, dando lugar a una nación más inclusiva, equitativa y próspera en su conjunto.

Conclusiones y recomendaciones

La conformación de mesas de diálogo para procesos de paz es fundamental en la búsqueda de soluciones a conflictos y desafíos; sin embargo, la confianza en estos procesos es crucial para su éxito. La inclusión de representantes universitarios de diversas nacionalidades, incluyendo afrodescendientes, montubios y mestizos, es una medida positiva para promover la equidad y la representatividad en la toma de decisiones (Krainer, 2023). Pese a esto, existen preocupaciones legítimas sobre la falta de cambios sustanciales después de los acuerdos. La confianza en los procesos de diálogo resulta esencial para lograr una transformación real y duradera en el sistema educativo, por lo que es momento de pasar de las palabras a la acción y trabajar juntos para construir un futuro más equitativo e intercultural en la educación superior.

Una metodología de seguimiento a los acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo entre el gobierno y las organizaciones indígenas, tanto a nivel social como institucional, es indispensable para generar garantías de cumplimiento y consolidar la confianza entre los actores involucrados; no obstante, los testimonios de los jóvenes entrevistados evidencian un desconocimiento generalizado sobre el estado actual de implementación de dichos acuerdos. Esto sugiere una falta de comunicación efectiva hacia los beneficiarios y la sociedad en general sobre los avances y desafíos en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La ausencia de información clara y accesible sobre el seguimiento de los acuerdos puede erosionar la confianza en el proceso de diálogo y generar percepciones de incumplimiento, aun cuando se estén realizando esfuerzos por parte de las instancias responsables.

A pesar de los acuerdos alcanzados en 2022 para incrementar el presupuesto y garantizar más cupos en la educación superior, persisten percepciones negativas sobre la accesibilidad y la calidad educativa. Los testimonios reflejan preocupaciones sobre la disminución de la calidad, la falta de cupos disponibles y la percepción de que no se han logrado cambios significativos después de los acuerdos. El acceso a la educación superior para los estudiantes indígenas enfrenta desafíos no solo en términos de ingreso, sino también en la permanencia, culminación y graduación. Históricamente, las tasas de retención de esta población han sido bajas. Se destaca como prioridad incorporar la pertinencia cultural en la educación superior y mantener las raíces culturales de los pueblos indígenas para mejorar su experiencia educativa.

Para transformar el sistema de educación superior hacia uno más equitativo e intercultural, es necesario avanzar más allá de las mesas de diálogo estableciendo una

actitud de compromiso entre los diversos actores de la sociedad civil. Es necesario llevar a cabo encuentros y convivencias con todo el sistema de educación intercultural (Krainer, 2023). Estas actividades permitirán un diálogo más amplio y significativo entre las partes involucradas, facilitando la construcción de un entorno más inclusivo y diverso en la educación superior. Además, se deben implementar acciones concretas que fomenten la confianza y la colaboración entre los actores educativos.

Para fortalecer el seguimiento a los acuerdos establecidos en la mesa de educación superior, es fundamental clave implementar una estrategia de comunicación y transparencia que involucre activamente a los beneficiarios, especialmente a los jóvenes de pueblos y nacionalidades indígenas. Esta estrategia requiere incluir la difusión periódica de informes de avance, la realización de encuentros participativos para evaluar los logros y desafíos, y el establecimiento de canales accesibles para que la sociedad pueda conocer y monitorear el estado de implementación de los acuerdos (Roa, 2022). Así también, es decisivo que el equipo técnico-político, conformado por representantes del gobierno y las organizaciones indígenas, fortalezca su rol de veeduría y rendición de cuentas, asegurando que los compromisos se traduzcan en acciones concretas y se superen los obstáculos que puedan surgir en el proceso. Solo a través de un seguimiento transparente, participativo y efectivo será posible consolidar la confianza en el diálogo y avanzar hacia una educación superior más equitativa e intercultural.

Es necesario implementar un proceso de evaluación para la asignación de cupos que considere los intereses y la especialización deseada por el estudiante, más allá de vínculos familiares o conexiones, para promover un sistema de selección más equitativo y basado en el mérito académico. Esto contribuiría a garantizar un acceso más justo y transparente a la educación superior para los estudiantes de pueblos y nacionalidades (Krainer, 2023). En adición, es recomendable abordar de manera integral los factores que influyen en la permanencia, culminación y graduación de los estudiantes indígenas en la educación superior. Esto implica no solo facilitar el acceso, sino también brindar apoyo académico, económico y cultural durante todo el trayecto educativo, así como adaptar las mallas curriculares y metodologías para incorporar los conocimientos, lenguas y tradiciones de los pueblos indígenas, fomentando un entorno académico más inclusivo y pertinente culturalmente.

Referencias bibliográficas

- Alianza por los derechos humanos Ecuador. (2022). *Informe preliminar: Violación de DDHH en Ecuador en el marco del Paro Nacional 2022*. Alianza por los derechos humanos Ecuador.
- Amnesty International. (2022). *Ecuador: Represión contra protestas está causando crisis de derechos humanos*. <https://bit.ly/3XY5AYc>

- Borja, M. (2022). Lo que 18 días de protestas dejaron en Ecuador. *The Washington Post*. <https://wapo.st/3VYBVM0>
- Cárdenas, J., Ponce, F., Sempértegui, F., Aguirre, M. y Juncosa, J. (2023). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental* (Quito, junio-octubre 2022). Ediciones Abya-Yala. <https://bit.ly/40CVb37>
- Dávalos, P. (2022). Ontología política de la movilización indígena de Ecuador de junio de 2022. *Onteaiken Boletín sobre prácticas y estudios de acción colectiva*, 17-33. <https://bit.ly/4cO65IU>
- Flick, U. (2015). *El diseño de Investigación Cualitativa*. Morota, S.L.
- Freire, N., Piñas, L. y Maldonado, N. (2024). Las protestas indígenas en el año 2022 y su influencia en los derechos humanos de la población. *Revista Dilemas Contemporáneos*. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v11i2.4082>
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos [INREDH]. (2023). *Criminalización de la protesta social: una agenda común en todos los gobiernos*. Quito: INREDH.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bakeaz/Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (2004). Violencia, guerra y su impacto: Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia. *Polylog. Foro para filosofía intercultural*, 5, 1-29.
- Garzón, B. y Bravo, K. (2023). Implicaciones históricas y sociales de las protestas indígenas en el Ecuador. *Investigación y Desarrollo*. <https://doi.org/10.14482/indes.31.01.303.636>
- Krainer, A. (2023). *Diálogo intercultural en la educación superior en Ecuador*. Flacso- Ecuador. <https://bit.ly/4eWyuy6>
- Montero, L. (2022). El movimiento indígena de Ecuador: de las sublevaciones al proceso político unitario. *Onteaiken Boletín sobre prácticas y estudios de acción colectiva*, 1-16. <https://bit.ly/4eWpAk9>
- Murillo, M. V. (2021). Protestas, descontento y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, 80-94.
- Osorio, C. (2022). De las prácticas de educación indígena en el Ecuador a la noción de interculturalidad. *El Ágora USB*, 376-393. <https://doi.org/10.21500/16578031.6086>
- Ospina Peralta, P. (2022). El Paro Nacional de junio 2022 ¡Otra vez la CONAIE! *Ecuador Debate*, 11-27.
- Roa, S. (2022). Estos son los principales acuerdos de las mesas de diálogo después del paro. *GK*. <https://bit.ly/3xU3DBC>
- Unda, R. (2022). Paro nacional indígena y movilización social en Ecuador. El trayecto de octubre 2019 a junio 2022. *ONTEAIKEN Boletín Sobre Prácticas y Estudio de Acción Colectiva*, 56-67. <https://bit.ly/4cO65IU>
- Veintimilla, R. (2022). *La utopía de los derechos. Paro nacional en Ecuador 2019-2022*. V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “Democracia, justicia e igualdad”. <https://bit.ly/3WeyYIx>
- Vístín-Chasque, R. C.-R. (2023). Derecho a la resistencia en Ecuador en el contexto de las protestas de junio de 2022. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(2), 255-264.

Educación superior: lo logrado, lo pendiente y perspectivas futuras

José Juncosa*

Universidad Politécnica Salesiana

jjuncosa@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-6926-8214>

Fernando Garcés**

Universidad Politécnica Salesiana

lgarcesv@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-0059-4932>

Julio Yuquilema***

juyuyu_85@yahoo.es

<https://orcid.org/0009-0002-9612-9839>

-
- * Antropólogo por la Universidad Politécnica Salesiana, Dr. en Estudios Culturales Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente de la Carrera de Antropología de la UPS y miembro del Grupo de Investigación Universidad y Bienes Comunes. Formó parte del equipo de facilitadores del Diálogo entre el gobierno y las organizaciones indígenas y sociales (julio-octubre 2022), como facilitador de la Mesa de Educación Superior.
- ** Pedagogo y lingüista (Universidad de Cuenca). Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar. Director de la Carrera de Antropología de la Universidad Politécnica Salesiana y Director de la Cátedra UNESCO Indígenas en la Ciudad. Miembro del Grupo de Investigación Estudios de la Cultura. Formó parte del equipo de facilitadores del Diálogo entre el gobierno y las organizaciones indígenas y sociales (julio-octubre 2022), específicamente, como relator de la Mesa de Educación Superior.
- *** Kichwa puruwa, máster en economía agrícola en la Universidad de Hohenheim, Alemania. Hasta octubre de 2022 fue asesor de la dirigencia de educación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE. Fue docente de la Universidad de los pueblos y Nacionalidades Indígenas Amawtay Wasi.

Objetivos de investigación y metodología

El objetivo general de la investigación consiste en estimar y rescatar los acuerdos de la Mesa de Educación Superior como posibles instrumentos para el diseño de política pública independientemente del signo político de los gobiernos de turno. Este objetivo más amplio se desglosa en los siguientes objetivos específicos de tipo exploratorio, crítico y propositivo articulados entre sí que convocan instrumentos de investigación diversos, tanto cuantitativos como cualitativos:

- i. Reconstruir, como dato del contexto, el perfil de la matrícula de pueblos y nacionalidades en el Sistema de Educación Superior como dato del contexto.
- ii. Caracterizar la evolución de las demandas sobre educación superior y su situación actual e identificar su alcance en el Modelo de Evaluación Externa con Fines de Acreditación para Universidades y Escuelas Politécnicas.
- iii. Identificar los diversos sentidos y posibilidades inscritas en la relación entre interculturalidad y educación superior.
- iv. Sistematizar la valoración de miembros de organizaciones indígenas y sociales que fueron parte de los Diálogos por la Paz respecto a la situación actual de las demandas.

La investigación articula fuentes heterogéneas en formato y alcance tales como (i) estadísticas provenientes del Sistema Integral de Información de la Educación Superior (SIIES); (ii) información primaria basada en el registro documental de actas de la Mesa de Educación Superior y memoria transcrita y publicada del Diálogo por la Paz (Cárdenas *et al.*, 2023; Ministerio de Gobierno y Gobierno del Encuentro, 2022); (iii) Revisión bibliográfica secundaria sobre los Diálogos (Juncosa y Aguirre, 2023; Jiménez, 2023); y (iv) entrevistas semiestructuras a líderes de organizaciones sociales e indígenas de la CONAIE, FENOCIN y FEINE.

Datos del contexto y caracterización de la matrícula de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador (2015-2020)

El periodo que incluye acontecimientos como el levantamiento de las organizaciones indígenas y sociales de 2019, el paro nacional de junio de 2022 y el Diálogo por la Paz (junio-diciembre 2022) estuvo marcado por la agudización de la crisis sociohumanitaria provocada por la crisis post pandemia COVID-19 (Ávila Camargo *et al.*, 2023, pp. 15-94), los sucesivos ajustes fiscales con profundas consecuencias para la continuidad y permanencia de los estudiantes de pueblos y nacionalidades. Asimismo, en relación con la educación superior de pueblos y nacionalidades vale destacar algunos elementos no menores del contexto, como el proceso de institucionalización de la Universidad de los Pueblos y Nacionalidades (Amawtay Wasi) iniciado en el 2018

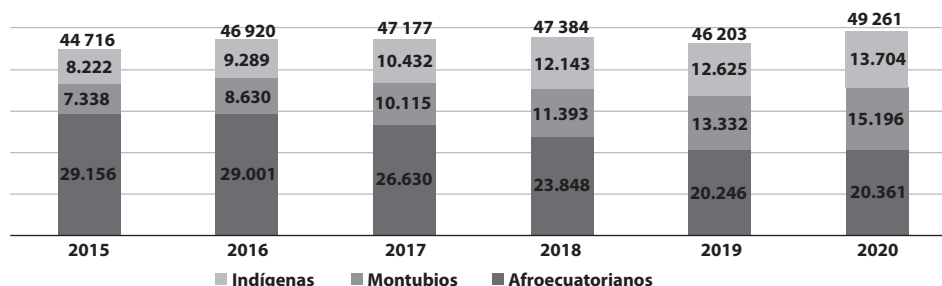
a través de la creación de la comisión gestora con su correspondiente replanteo de su propuesta pedagógica (Amawtay Wasi, 2020), proceso todavía en desarrollo durante los Diálogos por la Paz; y la apuesta del presidente Lenín Moreno para reconvertir la educación técnica y tecnológica superior pública del Ecuador a través de recursos del BID como estrategia de democratización de la educación superior (Senescyt, 2016).

Por otro lado, los datos estadísticos sobre educación superior y pueblos y nacionalidades del quinquenio 2015 a 2020 reflejan un crecimiento en general de la matrícula universitaria de pregrado para estudiantes de pueblos y nacionalidades con algunas puntualizaciones: la matrícula de indígenas y montubios creció en tanto que la matrícula de afroecuatorianos (la más numerosa) decreció de manera importante, evidencia de que la crisis afectó de manera contundente al pueblo afroecuatoriano. La matrícula de posgrado se incrementó sustancialmente en los tres grupos en tanto que la matrícula de tecnológicos y tecnológicos superiores disminuyó significativamente a pesar de la inversión pública del gobierno de Lenín Moreno. Veamos en detalle algunas cifras de la consultora SIMMPLE Analítica de Datos (2024) a partir del Sistema Integral de Información de la Educación Superior (SIIES).

Para el periodo 2015-2020, se observa una tendencia creciente para el total de estudiantes matriculados en todos los niveles de estudio (cuarto nivel posgrado, tercer nivel, técnico y tecnológico superior). Para este último año, hubo un incremento de 4545 estudiantes respecto del primero (aumento de 10,16 %). Al comparar los pueblos y nacionalidades notamos que el número total de estudiantes matriculados es mayor para el grupo de afroecuatorianos en el período 2015-2020. No obstante, tuvo lugar una disminución importante de matriculados afroecuatorianos a lo largo del periodo. En contraste, los montubios e indígenas experimentan un aumento gradual en el número de matriculados durante el período de análisis tal como lo muestran las cifras del gráfico 1.

Gráfico 1

Total de estudiantes matriculados de pueblos y nacionalidades (2015-2020)



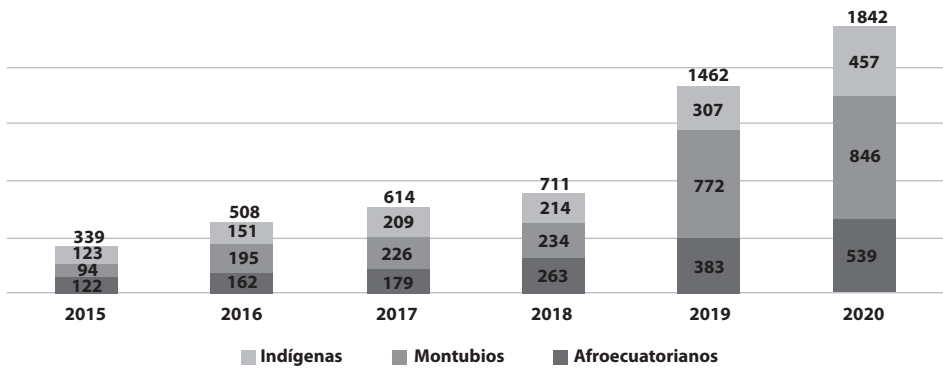
Nota. Sistema Integral de Información de la Educación Superior (SIIES, 2024).

Elaboración: Javier E. Juncosa, SIMMPLE analítica de datos.

En cuanto a los matriculados en el cuarto nivel de posgrado, el aumento de matrícula fue constante para todos los pueblos y nacionalidades durante el período 2015-2020. Destaca el grupo Montubios, con el mayor incremento en comparación con años anteriores. En 2020, cuenta con 307 estudiantes matriculados más que el grupo de afroecuatorianos y 389 más que el grupo de indígenas.

Gráfico 2

Total de estudiantes matriculados en cuarto nivel posgrado (2015-2020)

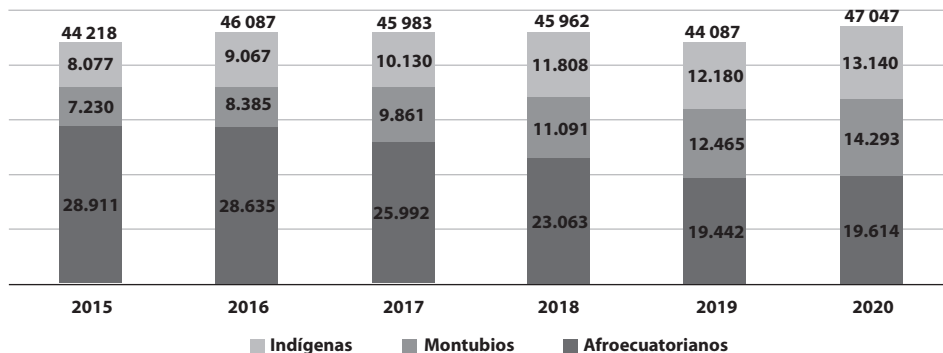


Nota. Sistema Integral de Información de la Educación Superior (SIIES, 2024).

Elaboración: Javier E. Juncosa, SIMMPLE analítica de datos.

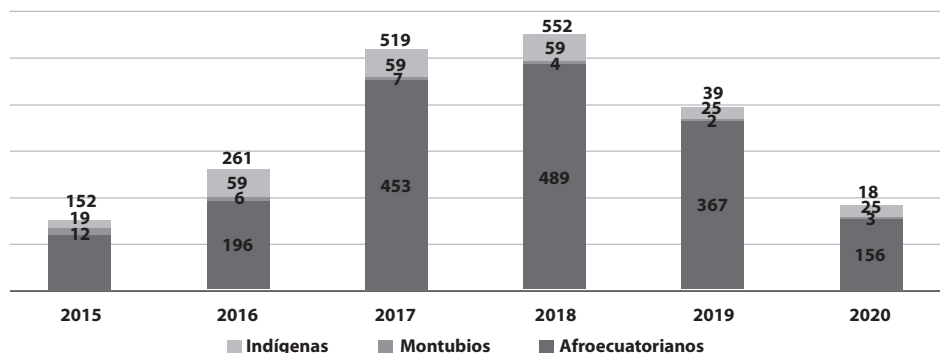
El número de estudiantes matriculados en el tercer nivel es mayor en el grupo de afroecuatorianos. Sin embargo, se evidencia una disminución significativa a lo largo de los años en el período de estudio. Para 2020, se registran 9297 estudiantes menos matriculados en el tercer nivel en comparación con 2015. Por otro lado, se observa un aumento constante en el número de matriculados en el tercer nivel en los grupos de indígenas y montubios. Ambos grupos muestran un incremento de 960 y 1828 estudiantes matriculados respectivamente en 2020 en comparación con el año anterior.

Con respecto a los estudiantes matriculados en técnico y tecnológico superior, se observa un número más alto en 2017 y 2018 para el grupo de afroecuatorianos, con 453 y 489 estudiantes matriculados respectivamente. Respecto al grupo de indígenas, se registra un aumento significativo en 2016, con 40 estudiantes más matriculados que en 2015, manteniéndose este número constante hasta el 2019, cuando disminuye a solo 25 estudiantes. Por último, en el grupo de montubios no se aprecian cambios en el número de matriculados a lo largo de los años.

Gráfico 3*Total de estudiantes matriculados en tercer nivel (2015-2020)*

Nota. Sistema Integral de Información de la Educación Superior (SIIES, 2024).

Elaboración: Javier E. Juncosa, SIMMPLE analítica de datos.

Gráfico 4*Total de estudiantes matriculados en técnico y tecnológico superior (2015-2020)*

Nota. Sistema Integral de Información de la Educación Superior (SIIES, 2024).

Elaboración: Javier E. Juncosa, SIMMPLE analítica de datos.

Otros datos proporcionados por la misma fuente complementan el perfil de la matrícula de pueblos y nacionalidades en el Sistema de Educación Superior que han presionado las demandas de políticas inclusivas:

- Bajos resultados de inclusión y participación. La matrícula de pueblos, nacionalidades, montubios y afroecuatorianos no sobrepasa el 4 % del total tanto en IES privadas como públicas. Asimismo, la participación de académicos de pueblos

y nacionalidades en docencia, investigación y cargos de responsabilidad en las IES es tan baja que no supera el 1 %.

- Casi paridad de género. En 2020 los porcentajes de matrícula fluctúan entre el 53 % para varones y 47 para mujeres (en números redondos). Si bien este dato refleja un incremento histórico de inclusión de mujeres, al mismo tiempo debe ser ponderado porque más mujeres postulan con menos posibilidad de éxito que los hombres (ver Novillo, 2024 en este volumen). La brecha de género es mayor en los niveles tecnológicos y tecnológico superior donde, por ejemplo, en el caso de los afroecuatorianos la matrícula de mujeres es de 23 % contra el 76 % de hombres.
- Decrecimiento de la modalidad presencial. Esta modalidad pasó del 80 % al 70 % (en cifras redondas) en tanto que las modalidades no presenciales pasaron del 13 % al 17 % (en cifras redondas). En posgrado prevalece la modalidad presencial. Se observa que la modalidad a distancia ha crecido en tanto que la modalidad virtual no ha crecido como era de esperar luego del periodo de pandemia y post pandemia.
- Desplazamiento de las áreas de conocimiento en la oferta. Decrecimiento de oferta del campo amplio de las CCSS, Periodismo y Derecho y crecimiento de Ciencias de la Educación y de Tecnología de la información y Comunicación.

Interculturalidad, pueblos y nacionalidades y educación superior. Discusiones y propuestas

¿Qué se discutía en Ecuador entre 2019 y 2022 sobre pueblos y nacionalidades y educación superior?

El periodo que va desde 2019 al 2022, el de las tensiones más fuertes entre las organizaciones indígenas y sociales y el gobierno ecuatoriano, coincide con un momento de emergencia de estudios referentes a la situación y la experiencia de la población indígena y afrodescendiente en la educación superior, así como de estudios sobre casos específicos y testimonios de estudiantes indígenas mujeres; sobre factores relacionados con el ingreso y permanencia de los jóvenes indígenas en la educación superior y una propuesta de reforma al Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión de SENESCYT. Esta producción creciente fue el trasfondo de las demandas de la Mesa de Educación Superior y no puede ser pasada por alto.

Carrillo-Velarde (2020) y Laso y Cachimuel (2020) dan cuenta del trabajo sobre interculturalidad que realizan programas diversos de universidades como Amawtay Wasi, Universidad de Cuenca, Universidad Politécnica Salesiana, FLACSO y Universidad Católica. De manera más detallada Alonso *et al.* (2019) presentan la innovación curricu-

lar desarrollada en la UNAE a partir del componente de investigación que está presente en todas las unidades de formación y a lo largo de todos los semestres. Quishpe (2019) nos muestra la experiencia de la Escuela de Educación y Cultura Andina (EECA) de la Universidad Estatal de Bolívar, cuyo objetivo era formar docentes y promotores de desarrollo; el autor plantea que se pasó de una propuesta individual a la construcción de una *intersubjetividad*. La expectativa de que la Universidad Amawtay Wasi fuera la expresión de un nuevo estado plurinacional e intercultural de la Constitución de 2008 es descrita por Sarango (2019); él rescata la “*minka* de pensamiento” como el espacio en el que se discutió lo que debía ser la UAW. Su artículo da cuenta de los obstáculos surgidos desde el Estado que impidieron el desarrollo de esta primera fase de existencia de la universidad.

Las investigaciones recogidas en Iza *et al.* (2019) dan voz al testimonio de nueve mujeres indígenas en torno a sus esfuerzos por acceder, permanecer y titularse en la Universidad Politécnica Salesiana. Se trata de mujeres de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura que hablan de sus motivaciones para ingresar a la universidad, las dificultades que tuvieron que superar y las estrategias implementadas de cara a las adversidades y cómo ha incidido la formación universitaria en su vida personal y profesional. A través de sus páginas se testimonia la inequidad en el acceso de las mujeres indígenas a la educación superior. Desde una perspectiva distinta, Juncosa (2020) rastrea la conexión entre educación y autonomía en el ciclo vital de estudiantes, hombres y mujeres shuar, que se profesionalizan en la docencia.

Otro grupo de estudios abordan, desde distintas perspectivas y métodos, diversos temas relacionados con las aspiraciones, el ingreso y la permanencia en las instituciones de educación superior. Así, Antón presenta datos sobre el ingreso de estudiantes indígenas y afrodescendientes y constata su incremento, pero manteniéndose la brecha frente a sector mestizo (Antón, 2019). Similar es el enfoque de Hinojosa *et al.* (2020) que ofrece datos sobre participación y matrícula de indígenas en educación superior, dando cuenta de las inequidades presentes en la distribución porcentual. Laso y Cachimuel (2020) analizan los factores limitantes en el acceso a la educación superior como la composición familiar, la situación económica familiar, el cupo en las universidades, el rendimiento en prueba de aptitud académica. A partir de entrevistas a 43 estudiantes de un área rural indígena, Pizarro e Intriago (2021) narran las dificultades de jóvenes de Pilahuín y muestran cómo los conocimientos adquiridos en el área rural no les ofrecen las condiciones para obtener buenos resultados en el examen Ser Bachiller.

En cuanto a la aspiración educativa superior según el nivel socioeconómico y la autoidentificación étnica, las poblaciones indígenas se tipifican como potenciales grupos vulnerables debido a un menor acceso a recursos y a menores resultados educativos, según el estudio de la Universidad de Cuenca (2022). El estudio sobre autoidentificación

étnica en universidades del país del año 2016, realizado por Vásquez (2019), ofrece tres datos importantes para el análisis: 1) que las mujeres indígenas tienen mayor presencia en carreras de pregrado (59 %) que sus pares hombres (40 %), aunque al momento de titularse la mayoría sean hombres; 2) el mayor porcentaje de estudiantes indígenas no trabaja; y, 3) el número de docentes indígenas es considerablemente menor porcentualmente que el de estudiantes.

Finalmente, el artículo de Antón *et al.* (2022) elabora una propuesta de reforma al Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión de la SENESCYT; ello en cuanto a política de cuotas para indígenas, montubios y afrodescendientes. Así mismo se ofrece una propuesta en referencia a procesos diferenciados de admisión que contemple pertenencia a pueblos y nacionalidades, condición socioeconómica y ubicación geográfica.

Marco referencial sobre interculturalidad y educación superior

Pero los temas arriba mencionados cosechan los frutos del debate sobre interculturalidad que se instaló en Latinoamérica a partir de la década del 70 del siglo pasado y con mayor intensidad a partir de los 80. Creció principalmente desde el ámbito educativo y luego se fue expandiendo a otros campos del conocimiento y de la vida social: el derecho, la política, la salud, la filosofía, la comunicación, etc. (Garcés, 2019). Desde una perspectiva más amplia, la interculturalidad se propone tanto desde el valor que se le otorga a la diversidad en el proceso de flexibilización del capitalismo como desde la pluralidad de las luchas sociales (Garcés, 2011). En general podemos decir que las nociones de interculturalidad se mueven en dos grandes ámbitos: uno descriptivo y otro prospectivo (Vélez, 2008).

En la perspectiva descriptiva, interculturalidad da cuenta de la relación entre personas o grupos culturales diversos. Hace referencia al intercambio de valores, costumbres o normas de convivencia ligadas a una tradición particular. Se trata de constatar la cohabitación de culturas, con sus diferencias y contradicciones. Generalmente esta visión va acompañada de ciertos principios ligados al paradigma liberal: respeto a la individualidad y a la igualdad, por un lado, y tolerancia hacia el otro/a, por otro (Walsh, 2002).

El reconocimiento de la diversidad existente, pero desde el centro de la cultura dominante y “nacional” es otra forma de ver lo intercultural. En este modelo la diversidad se considera una riqueza que se incorpora a la estructura económica, social y política de la sociedad blanco-mestiza. El reconocimiento de tal diversidad no implica el cuestionamiento ni la reestructuración de la estructura de dominación social (Walsh, 2002).

Desde una visión prospectiva, la interculturalidad parte de la comprensión de la interculturalidad desde una teoría del poder que dé cuenta de las asimetrías sociales estructuradas históricamente por el horizonte colonial y republicano. Aquí interesa ver la interculturalidad desde la perspectiva de complejas relaciones, negociaciones e intercambios de múltiple vía. Se trata de relaciones marcadas por el conflicto, las desigualdades sociales, económicas y políticas. El enriquecimiento en el intercambio relacional es un postulado necesario, pero aquel se da en la tensión y el conflicto. En tal sentido, la interculturalidad se convierte en un proyecto en busca de lograr relaciones equitativas, pero no solo entre personas sino también entre sus conocimientos y prácticas. De manera que la interculturalidad en estricto no existe: es un proceso a alcanzar por medio de prácticas y acciones concretas y conscientes (Walsh, 2001, 2002).

En cuanto a las relaciones entre interculturalidad y educación superior para el caso específico ecuatoriano es necesario plantearlas desde tres perspectivas.

En primer lugar, la educación superior debe superar la histórica práctica de inequidad y exclusión hacia los pueblos y nacionalidades indígenas y el pueblo afrodescendiente. En efecto, la educación superior, como tantas otras instituciones del Estado y la sociedad, han organizado sus prácticas desde la jerarquización social que ha negado la democratización del acceso a las aulas universitarias y desde la exclusión establecida en la clasificación racial de herencia colonial (Antón, 2019; Hinojosa *et al.*, 2020; Laso y Cachimuel, 2020).

Por otro lado, la relación entre interculturalidad y educación superior tiene que ver con la entronización de la ciencia como la forma privilegiada de producción de conocimientos, minusvalorando los conocimientos generados desde formas de conocimiento que se generan más allá del objetivismo y la segmentación disciplinaria. En este sentido, la educación superior no ha sido capaz de pensar en una interculturalidad epistémica que posicione no solo el conocimiento sobre los pueblos indígenas y el pueblo afrodescendiente, sino la pluralidad epistémica y el diálogo de saberes tanto tradicionales como contemporáneos (Juncosa, 2008; Garcés, 2019). Para que sea posible un verdadero diálogo de saberes, entendido como ejercicio concreto de voluntades, es necesario crear las condiciones bajo la figura de un pluralismo epistémico que se concrete como una política pública al interior de un estado plurinacional.

Un tercer factor relacionado con el tema es el de la democratización de los ámbitos de decisión más allá del cogobierno interno de las universidades (Baronnet, 2015; CRIC, 2004). Desde la perspectiva de un Estado Plurinacional, es necesario construir espacios de decisión en los que los pueblos indígenas y el pueblo afrodescendiente puedan ser parte de los órganos de decisión sobre las políticas de acceso y articulación de las instituciones de educación superior con los territorios y los planes de vida de dichos pueblos.

Los acuerdos de la Mesa sobre la Educación Superior y el grado de cumplimiento alcanzado

La evolución de las demandas: de su expresión inicial al acta final

Los contenidos de las demandas fueron fruto de un proceso dinámico durante el cual asumieron expresiones de mayor complejidad según avanzaban las deliberaciones y era más clara la intención de incidir concretamente en las políticas públicas. Identificamos cuatro momentos durante los cuales las demandas en torno a la educación se fueron especificando gradual y progresivamente: (i) de expresión inicial de la demanda; (ii) de explicitación y ampliación en el documento previo a los diálogos; y finalmente, (iii) las demandas tal como aparecen en el *Acta Final* como resultado de las negociaciones.

Las organizaciones indígenas y sociales que lideraron el paro nacional expresaron sus planteamientos en un documento denominado *Agenda de Lucha Nacional* hecho público el 13 de junio de 2022, constituida por los siguientes 10 puntos (Juncosa y Aguirre, 2023, pp. 68-69):

- i. Reducción y no más subida del precio de los combustibles.
- ii. Alivio económico con la moratoria de mínimo un año y renegociación de las deudas con reducción de las tasas de interés en el sistema financiero (bancos públicos, privados y cooperativas).
- iii. Precios justos en los productos del campo.
- iv. Empleo: frenar la precarización laboral y asegurar el sostenimiento de la economía popular.
- v. Moratoria a la ampliación de la frontera extractiva minera/petrolera.
- vi. Respeto a los 21 derechos colectivos: Educación Intercultural Bilingüe, justicia indígena, consulta previa, libre e informada, organización y autodeterminación de pueblos indígenas.
- vii. Detener la privatización de los sectores estratégicos y de la banca pública.
- viii. Políticas de control de precios y control de la especulación en el mercado de los productos de primera necesidad.
- ix. Presupuesto para la salud y educación.
- x. Seguridad, protección y generación de políticas públicas efectivas para frenar la ola de violencia, sicariato, delincuencia, narcotráfico, secuestro y crimen organizado.

El acta de la paz (en Cárdenas *et al.*, 2023, pp. 54-56) fue una respuesta inicial y parcial del Gobierno de entonces a los puntos de la agenda de lucha con la intención de culminar el paro nacional y recoge algunas de las exigencias sobre control de precios, focalización de los subsidios, reducción de los precios de los combustibles, prohibición

de la minería en áreas protegidas, territorios ancestrales, zonas intangibles, arqueológicas y de protección histórica. Al mismo tiempo se compromete a la consulta previa mediante la derogatoria, creación y reforma de decretos.

Como podemos observar, en la *Agenda de Lucha Nacional*, las demandas sobre educación superior no se visibilizan aún y se inscriben inicialmente cobijadas en el punto 6, relacionada con los 21 derechos colectivos y, entre uno de ellos, la Educación Intercultural Bilingüe; y en el punto 9, que exige presupuesto para salud y educación.

Las demandas en torno a la educación superior se hacen visibles por primera vez y de manera explícita en el *Acta de por la Paz*, la cual puntualiza que se deberán conformar diez mesas técnicas cuyos marcos de actuación, metodología y un cuadro inicial del contenido y alcance de las demandas se detalla en la *Hoja de ruta* en la cual la educación superior aparece en la demanda 10 separada de la Mesa de derechos colectivos la cual absorbe los temas relacionados con la Educación Intercultural Bilingüe. Los detalles de la demanda 10, como distinta a la de los derechos colectivos aparecen de la siguiente manera:

Tabla 1

Detalle de la demanda según la hoja de ruta

Demanda 10	Subtemas	Mesa	Instituciones de Estado involucradas	Observaciones
Garantizar el acceso de la juventud a la educación superior y mejoramiento de la infraestructura en escuelas, colegios y universidades.	Restitución del presupuesto a la universidad ecuatoriana, y que se implementen mecanismos transparentes de ingreso. Derecho al acceso a la educación superior de pueblos y nacionalidades del Ecuador. Políticas públicas que garanticen el acceso a la educación. Decreto sobre las deudas de becarios hasta diez mil dólares.	Educación superior	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Ministerio de Educación.	Se invitará a las funciones del Estado y a los organismos de la sociedad civil implicados en el tema. Universidades, Federaciones de Estudiantes.

Nota. Tomado de Cárdenas *et al.* (coordinadores). Milagros Aguirre y José Juncosa (eds.). 2023, p. 67.

Luego de esta primera y sucinta redacción, las demandas alcanzan un tercer y mucho más complejo nivel de ampliación, desglose y detalle que toma forma en un documento previo a ser presentado en las mesas de diálogo denominado *Demandas ampliadas* de las organizaciones indígenas y movimientos sociales que enriquecen las demandas con identificación de problemas, información y datos estadísticos, marcos legales y constitucionales, evaluaciones de las decisiones gubernamentales, propuestas de políticas públicas muy específicas y de reformas de marcos legales y reglamentarios, etc.

Las demandas ampliadas de la Mesa sobre Educación Superior articula un conjunto de problemáticas correspondientes a tres objetivos generales: (a) Ampliación presupuestaria sustancial para el Sistema de Educación Superior; (b) Garantías de acceso, nivelación, permanencia y titulación de pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano; (c) Plurinacionalizar e interculturalizar el Sistema de Educación Superior con un total de 17 demandas según la siguiente tabla de síntesis:

Tabla 2

Demandas ampliadas de la Mesa sobre Educación Superior (Síntesis)

Problemática	Objetivos/ámbitos	Demandas
Insuficiente acceso de estudiantes indígenas. Insuficiencia de inversión pública en las IES.	(a) Incrementar en 800 millones USD adicionales al presupuesto actual del Sistema de Educación Superior para garantizar 200 mil nuevos cupos para asegurar más acceso y titulación en la educación superior y el financiamiento de investigación científica.	1. Reformulación y actualización de rubros del presupuesto de las IES. 2. Incremento de becas para cumplimiento del art. 77 de la LOES. 3. Financiar el proyecto de inversión de la Amawtay Wasi. (USD 57 millones). 2. Incremento de becas para cumplimiento del art. 77 de la LOES. 3. Financiar el proyecto de inversión de la Amawtay Wasi. (USD 57 millones). 4. Creación del Fondo Plurinacional e Intercultural para la ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales (2 % de la recaudación del impuesto a la renta).
Incumplimiento de cuotas de admisión. Inaccesibilidad de las carreras de medicina. Mínima adjudicación de becas. Baja tasa de titulación en estudiantes indígenas y de pueblos y nacionalidades.	(b) Mejorar y garantizar el acceso, nivelación, permanencia y titulación de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio al Sistema de Educación Superior.	5. Lograr para el 2025 la meta de acceso a la educación superior del 21 % para pueblos y nacionalidades. 6. Reformulación del Reglamento del Sistema para un sistema de asignación de cupos; inclusión de lenguas ancestrales en examen de admisión; 21 % de asignación de cupos para estudiantes de pueblos y nacionalidades; identificar un mecanismo de seguimiento de políticas de cuotas y titulación; implementar programa de nivelación gratuito para pueblos y nacionalidades. 7. Establecer sistema de seguimiento y evaluación para el art. 77 de la LOES.
Incumplimiento de cuotas de admisión. Inaccesibilidad de las carreras de medicina. Mínima adjudicación de becas. Baja tasa de titulación en estudiantes indígenas y de pueblos y nacionalidades.	(b) Mejorar y garantizar el acceso, nivelación, permanencia y titulación de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio al Sistema de Educación Superior.	8. Lograr que el 21 % del total de becas de las IES se asignen a estudiantes de pueblos y nacionalidades. 9. Incorporar indicadores de interculturalización para la evaluación y categorización de las IES llevado a cabo por el CACES para el 2025. 10. Condonación de deudas a estudiantes con enfermedades catastróficas y graduados en condiciones de vulnerabilidad. 11. Lograr que el 21 % de crédito educativo se asigne a estudiantes de pueblos y nacionalidades.

Problemática	Objetivos/ámbitos	Demandas
Desconocimiento de la diversidad epistémica de los pueblos y nacionalidades en el Sistema de Educación Superior.	(c) Plurinacionalizar e interculturalizar el Sistema de Educación Superior	12. Incorporar parámetros de interculturalidad en la evaluación de las IES para el 2025. 13. Reformular el sistema de Evaluación.
		14. Políticas de plurinacionalización del Sistema de Educación Superior (...) reconocer y acreditar con el título de tercer nivel a médicos ancestrales y a quienes culminaron estudios teológicos cristiano-evangélicos.
		15. Participación de pueblos y nacionalidades en organismos rectores: Consejo Nacional de Educación Superior: CES, CACES y SENESCYT.
		16. Garantizar acceso a conectividad a los estudiantes, profesores e investigadores del sistema de educación plurinacional.
		17. Conformar equipo técnico-político para seguimiento y evaluación de los acuerdos de la Mesa sobre Educación Superior.
		(Sin número): Registrar los títulos profesionales de los graduados afectados por el cierre de universidades hasta el 2008.

Nota. Elaboración de los autores a partir de Cárdenas *et al.* (coordinadores). Milagros Aguirre y José Juncosa (eds.), 2023, pp. 218-222.

Lo logrado, lo pendiente y las perspectivas futuras de los Acuerdos de la Mesa sobre Educación Superior

Esta sección muestra dos elementos: (i) la formulación final de las demandas tal como constan en el Acta final la cual evidencia el paso de 17 a 22 demandas y su estado de cumplimiento; y (ii) la recuperación de algunos elementos relacionados con inclusión e interculturalidad en los indicadores del nuevo Modelo de evaluación del CACES (2023).

El alcance de los Acuerdos de la Mesa sobre Educación Superior

Tabla 3

Acuerdos finales de la Mesa 10 sobre Educación Superior (versión sintética)

Acuerdo	Estado
1. Incremento presupuestario para el Sistema de Educación Superior y consenso en estructura del presupuesto	Pendiente
2. Informar sobre mecanismos de asignación y seguimiento para becas y ayudas económicas de 2023 a 2025	Pendiente
3. Acompañamiento en el rediseño del proyecto de inversión de la UAW	En curso
4. El CES acompañará la elaboración del proyecto de creación del Instituto Tecnológico Superior promovido por la FEINE.	En fase de elaboración de la propuesta
5. Creación del Plan Anual de Inversiones de USD 20 millones para investigación en saberes de pueblos ancestrales.	Pendiente
6. Lograr que al menos el 21 % de estudiantes de pueblos y nacionalidades culminen sus estudios superiores.	Pendiente
7. Garantizar un mayor acceso de aspirantes de pueblos y nacionalidades a las IES.	Pendiente
8. Incorporar un componente de conocimientos de multiculturalidad y plurinacionalidad a las pruebas de admisión.	Pendiente
9. Que la política de cuotas pase del 5 % al 21 % para pueblos hasta el 2025.	Pendiente
10. La SENESCYT monitoreará el proceso de admisión para que se cumpla con la normativa de nivelación.	Pendiente
11. Implementación de un programa de nivelación gratuito e integral.	Pendiente
12. Elaboración con las organizaciones de un Reglamento para el cumplimiento del art. 77 de la LOES (que las IES implementen programas de becas completas para el 10 % de estudiantes).	Pendiente
13. Reglamento para otorgar el 21 % de becas a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.	Pendiente
14. Creación y seguimiento de protocolos de atención para prevención de violencia y discriminación en IES.	Curso normal en IES
15. Condonación del crédito educativo con recursos públicos y becas por enfermedades catastróficas o raras.	Pendiente
16. Construcción del nuevo modelo de evaluación para IES con indicadores de interculturalidad y plurinacionalidad a aplicarse desde el 2025.	Se emitió el nuevo reglamento de Evaluación externa de las IES en septiembre de 2023
17. Reforma al régimen académico para incorporar materias, investigación, lenguas de pueblos indígenas y nacionalidades.	Pendiente

Acuerdo	Estado
18. Reformar el reglamento de carrera y escalafón con las organizaciones.	Pendiente
19. SENESCYT ofertará un idioma ancestral desde marzo 2023 en Institutos tecnológicos superiores.	Pendiente
20. El 21 % de los recursos de becas para tercero y cuarto nivel se destinarán a pueblos y nacionalidades.	Pendiente
21. Construcción del reglamento para reconocimiento de conocimientos de pueblos y nacionalidades.	Pendiente
22. Homologación y validación de estudios tecnológicos cristiano-evangélicos de pueblos y nacionalidades.	Pendiente

Nota. Elaboración de los autores a partir de la formulación resumida de los acuerdos en Ministerio de Gobierno. Gobierno del Encuentro 2022.

Alcance de los acuerdos en el nuevo Modelo de Evaluación Externa con fines de Acreditación para el Aseguramiento de la Calidad de las Universidades y Escuelas Politécnicas (CACES 2023)

El *Modelo* promulgado por al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) fue publicado en setiembre de 2023 y constituye una primera respuesta —y tal vez la única— a algunos de los planteamientos de la Mesa de Educación Superior. Para la identificación de los indicadores relacionados con las demandas de la Mesa sobre Educación Superior dejamos de lado los fundamentos legales y el marco teórico para centramos en la estructura del instrumento legal citado a fin de identificar aquellos componentes relacionados con la inclusión, la interculturalidad y el diálogo de saberes. El modelo tiene una estructura arbolada (CACES, 2023, p. 28) que articula una cadena de elementos jerárquicamente ensamblados. Los más abarcentes y amplios son los *criterios* a los que le siguen *Subcriterios* y los respectivos *Indicadores cualitativos* e *indicadores cuantitativos*. Cada uno de los indicadores, a su vez, incluye *Estándar*, *Periodo de evaluación*, *Elementos fundamentales* (en el caso de los *indicadores cualitativos*) y, finalmente, *Fuentes de información*, tal como consta en la figura 1.

La definición de criterio que proporciona el modelo es la siguiente:

Un criterio es un parámetro que orienta y dimensiona el proceso de evaluación externa, el cual abarca un conjunto de subcriterios e indicadores correlacionados entre sí. Este modelo presenta seis criterios de evaluación, los cuales se corresponden con las funciones sustantivas de la educación superior; así como, con la gestión del aseguramiento de la calidad, las condiciones institucionales y recursos que sirven para el quehacer de las universidades y escuelas politécnicas. (CACES 2023, p. 29)

El Modelo está compuesto por los siguientes seis criterios: 1. Condiciones institucionales; 2. Docencia; 3. Condiciones del personal académico, apoyo académico y estudiantes; 4. Investigación e innovación; 5. Vinculación con la sociedad; 6. Sistema de gestión de la calidad. Si bien la interculturalidad es un elemento transversal, aquellos criterios que, arriba anotados, enuncian explícitamente indicadores relacionados con la interculturalidad y el diálogo de saberes son los siguientes: (1) Condiciones institucionales; (3) Condiciones del personal académico, apoyo académico y estudiantes; (4) Investigación e innovación; (5) Vinculación con la sociedad.

En estos criterios, la interculturalidad es aludida, expresa o implícitamente, en una serie de subcriterios, indicadores y elementos que la refieren de la siguiente manera: principio de igualdad de oportunidad, no discriminación e interculturalidad; estrategias de acción afirmativa; ... estrategias de inclusión de grupos vulnerables e históricamente excluidos; estrategias y actividades para fomentar el conocimiento y diálogo de saberes ancestrales...; plan de igualdad institucional; participación de profesores, estudiantes y personal administrativo bajo planes de igualdad institucional y no discriminación.

A continuación, de cada criterio que consideramos pertinente respecto a la interculturalidad, identificamos los subcriterios e indicadores con sus respectivos elementos en 7 tablas a partir del nuevo modelo (CACES, 2023).

CRITERIO 1: CONDICIONES INSTITUCIONALES

Subcriterios [entre corchetes los indicadores]: 1. Gestión estratégica [1. Planificación institucional; 2. Bienestar universitario; 3. Internacionalización y movilidad]; 2. Infraestructura [4. Infraestructura física y tecnológica; 5. Gestión de bibliotecas; 6. Gestión documental y de archivos]; 3. Principios y valores [7. Igualdad de oportunidades e interculturalidad; 8. Cogobierno; 9. Ética y transparencia].

Las tablas 4 y 5 muestran que el *Subcriterio 3 (Principios y valores)* concentra los indicadores vinculados con la interculturalidad mediante los indicadores 7 [Igualdad de oportunidades e interculturalidad] y 8 [Cogobierno] y sus respectivos estándares y elementos.

Tabla 4*La interculturalidad en el criterio 1(a)**Criterio 1: condiciones institucionales**Subcriterio 3: Principios y valores**Indicador 7: Igualdad de Oportunidades e Interculturalidad*

La igualdad de oportunidades e interculturalidad son dos de los principios del Sistema de Educación Superior que rigen de manera transversal la gestión institucional en el marco del desarrollo de las funciones académicas y no académicas durante el proceso formativo de los estudiantes.

Tipo: Cualitativo

Estándar: La institución, en el marco de su autonomía responsable, implementa procesos para garantizar la igualdad de oportunidades e interculturalidad; realiza seguimiento y evaluación para la mejora continua de estos procesos.

Elementos Fundamentales:

...

2. La institución desarrolla estrategias de acción afirmativa que promueven la igualdad de oportunidades e interculturalidad en la comunidad universitaria, con base en su normativa interna.

3. La institución desarrolla estrategias para fomentar la inclusión de grupos vulnerables e históricamente excluidos, así como para la prevención de la violencia de género.

4. La institución desarrolla estrategias y actividades para fomentar el conocimiento y diálogo de saberes ancestrales de pueblos y nacionalidades en el marco del principio de interculturalidad.

5. La institución analiza el aporte de los resultados, producto del seguimiento y evaluación de la aplicación de las políticas de igualdad de oportunidades y del plan de igualdad institucional, en el aseguramiento de la calidad y mejora continua.

Tabla 5*La interculturalidad en el criterio 1(b)**Criterio 1: condiciones institucionales**Subcriterio 3: Principios y valores**Indicador 8: Cogobierno*

Es el elemento consustancial de la autonomía responsable, en el marco de promover un gobierno compartido en las UEP, que asegura la participación de los diferentes estamentos de la comunidad universitaria para el aseguramiento de la calidad y mejora continua.

Tipo: Cualitativo

Estándar: La institución (...) aplica una normativa interna articulada con su filosofía institucional y con la del Sistema de Educación Superior, que define la estructura del cogobierno institucional, promueve la participación de los profesores, estudiantes y personal administrativo bajo los principios de calidad, alternabilidad, igualdad de oportunidades y no discriminación. Además, se ejecutan procesos de seguimiento y evaluación de la gestión del cogobierno para la mejora continua.

Elementos fundamentales:

...

2. La institución garantiza y ejecuta procesos transparentes de elección de profesores, estudiantes, empleados y trabajadores a los organismos colegiados de cogobierno, acorde con principios de calidad, alternabilidad e igualdad de oportunidades y no discriminación.

...

CRITERIO 3: CONDICIONES DEL PERSONAL ACADÉMICO,
APOYO ACADÉMICO Y ESTUDIANTES

Del Criterio 3, los subcriterios vinculados con la interculturalidad son los Subcriterios 4 y 5, [entre corchetes los indicadores]: 4. *Personal académico y personal de apoyo académico* [13. Procesos de ingreso, permanencia y promoción; 14. Evaluación integral del personal académico; 15. Perfeccionamiento académico; 16. Personal académico con formación doctoral; 17. Personal académico con dedicación a tiempo completo]; 5. *Aspirantes y estudiantes* [18. Aspirantes y estudiantes; 19. Tasa de deserción institucional de segundo año-oferta académica de grado; 20. Proceso de titulación; 21. Tasa de titulación Institucional-oferta académica de grado; 22. Tasa de titulación institucional-oferta académica posgrado; 23. Seguimiento a graduados].

Subcriterios e indicadores relacionados con la interculturalidad: *Subcriterio 4 (Personal académico y personal de apoyo académico)*. Indicadores 13 [Proceso de ingreso, permanencia y promoción] y 18 [Aspirantes y estudiantes]. El detalle se muestra en las tablas 6 y 7:

Tabla 6

La interculturalidad en el criterio 3(a)

Criterio 3: condiciones del personal académico, apoyo académico y estudiantes

Subcriterio 4. Personal académico y personal de apoyo académico

Indicador 13: Proceso de ingreso, permanencia y promoción

Este indicador hace referencia a los mecanismos o estrategias a través de los cuales una universidad o escuela politécnica establece procesos para la gestión de su personal académico y personal de apoyo académico que ejercen actividades académicas en una institución de educación superior (...).

Tipo: Cualitativo

Estándar: *La institución aplica una normativa que regula los procesos relacionados con el personal académico y de apoyo académico, enmarcada en las políticas del Sistema de Educación Superior y que respeta los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación (...).*

Periodo de Evaluación: Los periodos académicos concluidos en los últimos dos años y seis meses previos al inicio del proceso de evaluación.

Elementos Fundamentales:

1. La institución aplica normativa interna con la cual desarrolla procesos de selección, vinculación, permanencia, capacitación, y promoción del personal académico y de apoyo académico, enmarcados en las normas que rigen el Sistema de Educación Superior. La instancia responsable correspondiente demuestra que respeta los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

...

6. La institución cuenta con una normativa interna que define los derechos, obligaciones y el comportamiento ético que debe seguir el personal académico y de apoyo académico en las actividades de docencia, investigación, vinculación, cogobierno y gestión educativa, considerando el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación.

...

Tabla 7**La interculturalidad en el criterio 3(b)***Criterio 3: condiciones del personal académico, apoyo académico y estudiante**Subcriterio 4. Personal académico y personal de apoyo académico**Indicador 18: Aspirantes y estudiantes*

Las acciones o procesos de gestión institucional relacionados con las actividades de nivelación, admisión y acompañamiento estudiantil (...) permiten asegurar niveles de permanencia y eficiencia terminal durante los procesos formativos de los estudiantes, en el marco de la garantía de los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación (...)

Tipo: Cualitativo

Estándar: La institución aplica una normativa que regula los procesos de admisión de aspirantes y de nivelación o acompañamiento académico, la cual, considera el principio de integralidad, igualdad de oportunidades y no discriminación (...). Además, desarrolla un sistema de seguimiento y acompañamiento sobre la trayectoria estudiantil que asegure su permanencia, movilidad y egreso.

Periodo de Evaluación: Los periodos académicos concluidos en los últimos dos años y seis meses previos al inicio del proceso de evaluación.

Elementos Fundamentales:

1. La institución desarrolla procesos de admisión y nivelación para sus aspirantes y acompañamiento académico para los estudiantes, considerando el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación, con base en la normativa institucional y del Sistema de Educación Superior, bajo la coordinación de una instancia responsable.

CRITERIO 4: INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Los subcriterios relacionados con la interculturalidad son el 6 y 7 [entre corchetes los indicadores]: 6. *Políticas de investigación y organización* [24. Política y planificación de investigación e innovación; 25. Proyectos de investigación e innovación con financiamiento externo o en red]; 7. *Resultados, contribución e impactos de la investigación, desarrollo e innovación* [26. Producción académica].

Subcriterios e indicadores relacionados con la interculturalidad: *subcriterio 6 (Políticas de investigación y organización)*; indicador 24 [Política y planificación de investigación e innovación] y *subcriterio 7. (Resultados, contribución e impactos de la investigación, desarrollo e innovación)*. Indicador 26. [Producción académica], según el detalle de las tablas 8 y 9:

Tabla 8

La interculturalidad en el criterio 4(a)

Criterio 4: investigación e innovación

Subcriterio 6. Políticas de investigación y organización

Indicador 24: Política y planificación de investigación e innovación

Constituyen los mecanismos de las universidades y escuelas politécnicas a través de los cuales se organiza u orienta la gestión de la investigación e innovación en el marco de su rol académico y social para atender o dar respuesta a las necesidades o problemas de la sociedad de acuerdo con la misión, visión y planificación institucional (...)

Tipo: Cualitativo

Estándar: *La institución aplica una normativa que define el accionar de la investigación e innovación, bajo una instancia responsable que planifica, ejecuta, da seguimiento, evalúa e implementa acciones de mejora. (...) En el desarrollo de la investigación se consideran las artes, las ciencias, saberes, conocimientos, tecnologías, pedagogías, así como lenguas, ontologías y epistemologías de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y pueblo montubio, entre otras, con base en la autonomía responsable.*

Periodo de Evaluación: Los periodos académicos concluidos en los últimos dos años y seis meses previo al inicio del proceso de evaluación.

Elementos Fundamentales:

...

3. La institución considera en la planificación de la investigación, la generación y difusión de conocimiento en temas relacionados a las artes, ciencias, saberes, conocimientos, tecnologías, pedagogías, así como lenguas, ontologías y epistemologías de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y pueblo montubio, entre otras, con base en la autonomía responsable.

...

5. Los programas o proyectos de investigación e innovación se desarrollan en el marco de las líneas de investigación, dominios académicos, necesidades del entorno o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

...

8. Los programas o proyectos de investigación e innovación cuentan con la participación de profesores o profesores y estudiantes, en el marco de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Fuentes de información

...

e) Programas o proyectos de investigación e innovación reportados en el SIIES. a. Utilizados para la mejora de Docencia o Vinculación. b. Relacionados a líneas de investigación, dominios académicos, necesidades del entorno y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). c. Relacionados a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, pueblo montubio y otros. d. Participación de profesores o profesores y estudiantes. e. En relación con centros de transferencia de tecnología. f. En relación con proyectos de Docencia o Vinculación de ser el caso.

Tabla 9*La interculturalidad en el criterio 4(b)**Criterio 4: investigación e innovación**Subcriterio 7. Resultados, contribución e impactos de la investigación, desarrollo e innovación**Indicador 26: Producción académica*

La producción académica de las universidades o escuelas politécnicas constituye el aporte a la creación o desarrollo del conocimiento científico, tecnológico o de las artes con el fin de promover la generación o consolidación de nuevos conocimientos a nivel inter, multi o transdisciplinario, en el marco de los propósitos e identidad institucional. (...)

Tipo: Cuantitativo

Estándar: La institución cuenta con producción académica como resultado de sus procesos de investigación. Se espera que el índice de producción académica per cápita sea de al menos 1,5 en 3 años.

Periodo de Evaluación: Tres años concluidos antes del inicio del proceso de evaluación.

[se muestran fórmulas de cálculo y se definen los términos]

p. 101:

También se considera el componente intercultural para el total de publicaciones con un coeficiente adicional de 0.21 donde ...

p. 101-102:

Para los niveles de impacto y obras de impacto se fija también un coeficiente adicional por componente intercultural.

p. 104:

Libros y capítulos de libros revisados por pares: Para valorar el componente intercultural se tomará en cuenta las publicaciones reportadas por la UEP con este componente de acuerdo con su oferta académica y sus líneas de investigación y la realizará el Comité de evaluación externa.

CRITERIO 5: VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD

Este criterio no tiene subcriterios sino indicadores: el 27 [Gestión de la Vinculación con la Sociedad]; 28 [Articulación de la Vinculación con la Sociedad con la docencia e investigación]; 29 [Proyectos de Vinculación con la Sociedad].

El indicador relacionado con la interculturalidad es el 27 [Gestión de la Vinculación con la Sociedad], según el siguiente detalle de la tabla 10:

Tabla 10

La interculturalidad en el criterio 5

Criterio 5: vinculación con la sociedad

Indicador 27: Gestión de la vinculación con la sociedad

Constituyen los procesos de gestión de las universidades y escuelas politécnicas a través de los cuales se organiza u orienta el desarrollo de la vinculación con la sociedad en el marco de su rol y vínculo con el entorno donde interactúan las UEP (...).

Tipo: Cualitativo

Estándar: La institución aplica una normativa interna que regula el accionar de la vinculación con la sociedad, bajo la coordinación de una instancia responsable que planifica, ejecuta, evalúa, realiza seguimiento e implementa acciones de mejora y divulga los resultados obtenidos de los planes, programas, proyectos e iniciativas de interés público, relacionados con la oferta académica y las líneas operativas establecidas.

Periodo de Evaluación: Los periodos académicos concluidos en los últimos dos años y seis meses previos al inicio del proceso de evaluación.

Elementos Fundamentales:

...

2. La normativa interna de vinculación con la sociedad está en concordancia con la normativa de educación superior, la misión, visión, objetivos, modelo educativo, dominios académicos de la institución y responde a la planificación de la política pública, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

3. La institución demuestra la participación de personal académico, personal de apoyo académico y estudiantes, bajo los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.

...

6. La institución desarrolla programas o proyectos de vinculación con la sociedad en el ámbito de las artes, ciencias, saberes, conocimientos, tecnologías, pedagogías, así como lenguas, ontologías y epistemologías de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y pueblo montubio, entre otras, con base en la autonomía responsable.

...

Los diálogos y la interculturalidad en educación superior.

La voz de los actores

Se entrevistó a tres dirigentes que participaron en la Mesa de Educación Superior: Enrique Guashca, secretario de Fortalecimiento Organizativo de la FEINE; Margarita Arotingo, dirigente nacional de la Mujer y la Familia de la FENOCIN; y, Franklin Casicana, dirigente de educación de la CONAIE. La entrevista versó sobre cinco temas: 1) los alcances y límites del diálogo; 2) la interculturalidad como inclusión; 3) la interculturalidad como pluralidad epistémica y diálogo de saberes; 4) la interculturalidad como rasgo de todo el sistema de Educación Superior; y, 5) la interculturalidad como espacio de gestión de universidades e institutos tecnológicos indígenas.

Alcances y límites del diálogo

La opinión general de los entrevistados es que no se han resuelto los temas planteados en la mesa de diálogo. Se destacan temas clave como el acceso a la educación superior, el incremento del presupuesto que justamente busca incrementar una mayor presencia indígena en las IES, la política de cuotas, la incorporación de conocimientos e idiomas indígenas en las mallas curriculares, la interculturalización de todo el sistema, entre otros.

Nosotros habíamos exigido al gobierno que exista el presupuesto para que los estudiantes de pueblos y nacionalidades accedan a la educación superior, pero las demandas centrales fueron dos específicamente para nosotros. El tema de que todo el sistema de educación tiene que ser intercultural, y el otro era el aumento del presupuesto para que las universidades puedan mejorar su infraestructura, mejorar su oferta académica y así los estudiantes con prioridad de pueblos y nacionalidades puedan acceder a la educación superior. (Franklin Casicana)

Se pudo llegar a acuerdos, pero luego no hubo el cumplimiento por parte de las instancias estatales.

Con el tema del presupuesto pues pedíamos ahí alrededor de 800 millones para cubrir el déficit del acceso a la educación superior. Bueno también fue de cierta manera aceptado, no en su totalidad porque ofrecieron solamente 500 millones con todos los ajustes. Aceptamos, pero ya en la práctica, como se rompió las mesas, pues tampoco eso se logró concretar. (Franklin Casicana)

Al decir de Margarita Arotingo “en la mesa de diálogo hablamos tan bonito, pero en la realidad yo veo que no hay un cumplimiento”.

Interculturalidad como inclusión

Pensar la interculturalidad desde la perspectiva de la inclusión planteaba varios temas y desafíos relacionados con el incremento presupuestario, la política de cuotas y acceso y los criterios de evaluación.

En cuanto al primer aspecto:

Si bien es cierto en las mesas se determinaron una asignación presupuestaria para el tema del incremento a las universidades, no sé dónde está quedando, no sé si es por falta de las universidades, por falta tal vez de los recursos económicos que asigna el gobierno central en este caso a las universidades que todavía no se ha podido tener el acceso a las universidades, hay muchos de los jóvenes de pueblos y nacionalidades siguen en este

caso sin poder estudiar, tenemos familiares, amigos, compañeros de las comunidades que no pueden acceder. (Enrique Guashca)

El tema está relacionado con el número de cupos:

El Estado, en este caso el Gobierno, debe enfocar a revisar también y promover en este caso a las universidades que puedan acceder o que cuenten con más cupos y den también en esa misma línea las asignaciones presupuestarias, no como las que nosotros revisamos en la mesa, [...] vimos con tanta preocupación universidades de las provincias con un mismo presupuesto de las universidades politécnicas [...] pero que contaban con menor cantidad de estudiantes, pero con mismo presupuesto que tal vez de las universidades de las provincias que cuentan con tal vez con 20 000, 30 000 estudiantes [y con un] presupuesto igual que una politécnica y que maneja siete u ocho mil estudiantes, ahí se ve una desproporcionalidad de asignación presupuestaria. (Enrique Guashca)

Por otro lado, se cuestiona el hecho que el CACES haya incorporado criterios valorativos de interculturalidad, pero solo a nivel de recomendación bajo el principio de que las universidades son autónomas.

Creo que el CACES publicó o emitió algún tipo de normativa, pero siempre solo como recomendación, porque dice, bueno, las universidades son autónomas, entonces ¿cómo podrían ser estos mecanismos para una mayor inclusión de los jóvenes indígenas que quieren entrar a las universidades? (Enrique Guashca)

En cuanto a la política de cuotas y acceso de los jóvenes indígenas, la propuesta caminó por la correspondencia que debería haber entre la población indígena, afro-descendiente y montuvia y su porcentaje en las instituciones de educación superior.

Nosotros habíamos pedido que ya ahí existe un 5 % y nosotros queríamos que vayamos sumando cada año por lo menos llegar a un 21 %. ¿Y por qué decíamos un 21 %? Porque ahí estamos los afros, montuvios, indígenas, entonces dar en igualdad de oportunidades y por ello decíamos que si es necesario que por lo menos ver el número de estudiantes por cada institución educativa y que a esos niveles poder regular al 21 % tomando en consideración afros, montuvios, indígenas. (Margarita Arotingo)

Por más que se ha tratado en esta mesa de diálogo que se incremente las políticas de cuotas, que del 5 % fuera importante que llegue a un 21 %, por lo menos decíamos, hasta el 2025. Sin embargo, en vez de ver el aumento, porque para que exista este aumento debe también haber el incremento del presupuesto, como vemos, no hay incremento, más bien la disminución. Entonces estamos peor que antes, diría ¿no? (Margarita Arotingo).

De igual manera, se demandó un importante porcentaje de planta docente indígena:

Nosotros proponíamos en las mesas de diálogo que a 2025 todas las universidades tengan la obligatoriedad de tener dentro de su planta docente un 30 % de docentes indígenas. Entonces si es que lográbamos concretar esos acuerdos, resulta que para el 2025 todas las universidades del país tenían que tener sus docentes indígenas para decir al CES “mire nosotros tenemos aquí de los 300 docentes el 30 %, que vendría a ser alrededor de 90 docentes indígenas. Aquí está, entonces califíqueme y paso la calificación”. Eso habíamos propuesto nosotros, pero ya digo no se ha concretado. (Franklin Casicana)

Interculturalidad como pluralidad epistémica y diálogo de saberes

Los tres dirigentes entrevistados plantearon el diálogo de saberes desde dos perspectivas: la necesidad de respetar, valorar y desarrollar los conocimientos de los pueblos y la necesidad de incorporar las lenguas indígenas en los ámbitos curriculares de las universidades.

Sobre el primer aspecto, Franklin Casicana plantea:

Desde la CONAIE nosotros la interculturalidad entendemos de que debe haber este respeto a todos los conocimientos de todos los pueblos y nacionalidades existentes dentro del estado ecuatoriano. Es lo que decimos como CONAIE, el respeto y no solamente el respeto sino al desarrollo de estas ciencias y conocimientos, porque claro, por ejemplo, qué es lo que pasa en la realidad, sí, respetamos tu identidad o tu cultura, hasta ahí llega, eso no es interculturalidad. Tal como está desarrollando el conocimiento occidental, el conocimiento universal, también nuestra ciencia, nuestros conocimientos tienen que desarrollar en igualdad de condiciones. Mientras no exista esto pues no estamos hablando de interculturalidad. Eso hemos dicho desde la CONAIE con claridad, eso es la interculturalidad para nosotros, el respeto [...] y el desarrollo de estos conocimientos. Mientras esto no exista y esto tiene que ser en igualdad de condiciones y cuando decimos en igualdad de condiciones necesitamos presupuesto, que inviertan en estos aspectos para poder desarrollar, caso contrario [...] nunca vamos a hablar de que hay interculturalidad acá en el Ecuador. Mientras en las universidades siga primando el conocimiento occidental, el conocimiento universal y viéndolo como que de arriba hacia abajo al conocimiento de los pueblos y nacionalidades pues no estamos hablando de interculturalidad. (Franklin Casicana)

Sabemos que el pueblo afro, el pueblo montubio no tienen o al menos no se ha investigado que tengan una lengua propia, pero sin embargo tienen sus conocimientos, su cultura, su forma, su cosmovisión diferente que, al pueblo indígena, entonces sí es necesario de que también se fomente eso, al menos la etnoeducación, eso sería importante tanto en la educación primaria y en la educación superior. (Margarita Arotingo)

En cuanto a la vinculación de los saberes ancestrales con la lengua:

Otro de los objetivos grandes también que se planteó en la mesa 10 fue en este caso la incorporación de las lenguas ancestrales [...] La Constitución reconoce dos idiomas, en este caso, el español, el castellano y también la lengua materna, como puede ser Quichua o también dependiendo a los pueblos y nacionalidades. [...] nosotros hemos instado en la mesa para que la lengua materna sea uno de los mecanismos también para que el CACES pueda valorar y entregar una puntuación adicional en el proceso de calificación o acreditación de las universidades. (Enrique Guashca)

El desarrollo de nuestros conocimientos siempre ha dicho los mayores y creo que eso dice la ciencia, está en el idioma, en la lengua, en el hablar, en el decir en mi propio idioma; ahí está el desarrollo del conocimiento. (Franklin Casicana)

Estos conocimientos ancestrales decíamos nosotros que es importante que se inicie como un plan piloto no es cierto en los institutos una oferta en idioma ancestral en los institutos tecnológicos, y que el SENESCYT debe tener ese programa o que se implemente porque todavía al momento en la mesa de diálogo que tuvimos no, no contaban el SENESCYT con ese programa, entonces ellos también quedaban en implementar a mediano plazo y también tenían que haber socializado a las organizaciones pero igual eso no se ha dado cumplimiento, entonces una política pública importante sería que esta oferta académica en idioma ancestral en los institutos sería muy importante. (Margarita Arotingo)

Interculturalidad como rasgo de todo el Sistema de Educación Superior

Los principios de plurinacionalidad e interculturalidad que caracterizan al Ecuador deben permear todo el Sistema de Educación Superior.

El tema de la interculturalidad, que al ser Ecuador un estado plurinacional todas las universidades del país tienen que tener para ser calificadas este principio, o esta garantía constitucional, tiene que transversalizar en todo, decíamos en infraestructura, en estudiantes, en docentes, en idiomas, en investigación. (Franklin Casicana)

Esto implica que:

En todas las universidades del país, en todas debe existir un porcentaje de docentes de pueblos y nacionalidades, que en todas las universidades del país debe existir las infraestructuras con enfoque de interculturalidad y esto tiene que ser calificado tal como lo hacen por ejemplo al momento de acreditar a las universidades del país [...] docentes con títulos de PhD., un porcentaje; docentes que ofertan tal cosa, un porcentaje más. Entonces nosotros decíamos que, claro, el Estado lo que proponía es que esto sea un incentivo y nosotros decíamos “no tiene que ser un incentivo sino tiene que ser una obligación”, porque si ponemos que las universidades del país desarrollen inter-

culturalidad y le califiquen como un incentivo a las universidades no les va a interesar. (Franklin Casicana)

Los entrevistados perciben que los esfuerzos de interculturalización del Sistema de Educación Superior está más presente en algunas universidades privadas que en las públicas.

Yo realmente, excepto de la Amawtay Wasi, no he visto que son interculturales, a pesar que siempre más bien las universidades privadas están tratando de conseguir a través de proyectos como esto de diversidad étnica [...]. Sería importante que todas las universidades fomenten esta prioridad para que se pueda interculturalizar el sistema. (Margarita Arotingo)

Interculturalidad como espacio de gestión en universidades e institutos tecnológicos indígenas

Sobre este aspecto el planteamiento de los entrevistados es que debe haber una representación de los pueblos y nacionalidades en las instancias del Estado que tienen bajo su cargo la educación superior.

Lo que también proponíamos es que en estas instancias del Estado exista representantes de pueblos y nacionalidades porque el Consejo de Educación Superior tiene sus integrantes, pero de esos integrantes ni una sola persona es de pueblos y nacionalidades. Entonces para que el CES pueda entender la interculturalidad y la plurinacionalidad decíamos es importante que haya tres representantes, haciendo referencia que uno de la costa, uno de la sierra y uno del oriente para que vengan con esas visiones a este consejo de educación superior y puedan desde ese espacio hacer que se desarrolle este principio de interculturalidad. (Franklin Casicana)

Los pueblos y nacionalidades deberíamos estar en todos los espacios del Sistema de Educación Superior, en el CES, en el CACES, en el SENESCYT. En todos los espacios de toma de decisiones deberíamos estar los pueblos y nacionalidades para que esas decisiones sean vinculantes en todo el sistema. (Franklin Casicana)

A través de las entrevistas se visualiza la insatisfacción de las organizaciones indígenas frente al incumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno. Ello se refiere a temas puntuales que articulan decisiones en el ámbito de la gestión institucional y financiera. De manera concreta se demanda mayor presupuesto para las instituciones de educación superior y la mejora en los sistemas de acceso de la población indígena, afrodescendiente y montuvia en aquellas instancias. En tal sentido, definir una política de cupos para el ingreso de los estudiantes de los sectores antes mencionados en estrecha relación con los porcentajes de población a nivel nacional es fundamental para lograr

un sistema universitario equitativo e intercultural. De igual forma, se hace necesaria una mayor presencia significativa y obligatoria de docentes indígenas en la IES más allá de la simple política de incentivos. Ello significará repensar cuáles son los alcances de la autonomía universitaria en el marco de un estado intercultural y plurinacional.

Por otro lado, los entrevistados enfatizan la necesidad de establecer una verdadera interculturalidad epistémica al interior de la IES, construyendo formas de respeto y valoración de las lenguas y conocimientos de los pueblos y nacionalidades. Sin embargo, es claro que ello será posible en la medida que se logre interculturalizar todo el Sistema de Educación Superior. El principio de interculturalidad es la forma que posibilita concretar la plurinacionalidad desde el ámbito de la educación superior. Además, según las personas entrevistadas, la posibilidad de concreción de un Estado Plurinacional se plantea sobre la necesidad de que las instituciones de Educación Superior (CES, CACES, SENESCYT) cuenten con representantes de las nacionalidades y pueblos en sus instancias de decisión.

Conclusiones y aprendizajes

El proceso de implementación y seguimiento de los acuerdos se interrumpió debido a la crisis política de gobernabilidad que llevó a la CONAIE romper, en febrero de 2023, el proceso de diálogo para retirarse de las mesas de seguimiento, responsabilizar al Gobierno por el incumplimiento⁴ y exigir la renuncia del presidente Guillermo Lasso. Asimismo, desde el interior del mismo gobierno se detonó un proceso de desacreditación de los Acuerdos que culminó en el relevo del ministro de Gobierno Francisco Jiménez, también en febrero de 2023. No obstante, las dificultades políticas no deben oscurecer los resultados alcanzados, válidos más allá de la coyuntura política y que pueden constituirse en ejes de política pública en educación superior.

Asimismo, el rastreo de los *Acuerdos* sugiere que las demandas del campo de la educación superior fueron tomando forma y cuerpo a lo largo de los diálogos según un proceso que va desde el planteamiento inicial muy básico hasta desglosarse en 22 demandas agrupadas según tres ejes:

- a. Ampliación presupuestaria sustancial para el Sistema de Educación Superior.
- b. Garantías de acceso, nivelación, permanencia y titulación de pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo montubio y pueblo afroecuatoriano, así como la instauración de un sistema de nivelación público gratuito y de pruebas de admisión que tome en cuenta conocimientos y lenguas ancestrales.

4 Primicias: <https://bit.ly/49KQqbm>

- c. Plurinacionalizar e interculturalizar el Sistema de Educación Superior a través de dos estrategias: la inclusión de las lenguas y diálogo de saberes en todo el sistema y la ampliación de los espacios de gestión en tecnológicos superiores para pueblos y nacionalidades.

A pesar del rompimiento, el Estado cumplió la Demanda 16 en el nuevo modelo de evaluación y acreditación implementado por el CACES en septiembre de 2023, en los criterios que enuncian explícitamente indicadores relacionados con la interculturalidad y el diálogo de saberes: (1) Condiciones institucionales; (3) Condiciones del personal académico, apoyo académico y estudiantes; (4) Investigación e innovación; (5) Vinculación con la sociedad. En estos criterios, los indicadores y elementos la interculturalidad se expresa en términos de igualdad de oportunidades, principio de no discriminación, protección a poblaciones históricamente vulnerables, interculturalidad, diálogo de saberes, saberes ancestrales, y alusiones a los Objetivos del Milenio, principalmente.

Entre los aprendizajes destacamos los dos siguientes:

- i. El término *interculturalidad* es flexible, adaptable y se expresa en una amplia gama de sentidos plurales en el escenario de la educación superior que tienen que ver con inclusión, política de cuotas y garantías de eficiencia terminal; también con diálogo de saberes, *minka* de saberes, pluralidad epistémica, con la emergencia agenda antirracista en la educación superior emprendida por el pueblo afroecuatoriano. Estos aspectos toman en cuenta una valoración redimensionada de la ciencia.
- ii. Asimismo, los Acuerdos constituyen un momento crucial que otorgó a los pueblos y nacionalidades la posibilidad de reflexionar, articular y proponer una agenda de propuestas sistemáticas ante los poderes públicos para la educación superior desde su proyecto histórico.
- iii. El Diálogo por la Paz otorgó a las universidades involucradas la oportunidad para tomar conciencia de sus límites respecto a la interculturalidad en todas las dimensiones de su vida académica y calibrar el diálogo como una herramienta de solución de conflicto.

No obstante, queda flotando la dificultad real de la sociedad ecuatoriana en su conjunto para asumir la dimensión política económica de la plurinacionalidad y la interculturalidad, no solo en el ámbito de la educación superior sino también en todos los aspectos de la vida política económica del Ecuador y que se expresa, como cierre de este artículo, en el siguiente testimonio de Leonidas Iza:

Está claro compañeros. De lo que se trata es de interculturalizar y plurinacionalizar no solo la universidad sino también a la sociedad ecuatoriana. No es un asunto de los

indígenas, es también un deber de la sociedad entera. Pero debemos trabajar mucho en cuerpos legales para la interculturalidad y la plurinacionalidad sean reales. (Leonidas Iza, presidente de la CONAIE, intervención del 13 de octubre, cierre de la Mesa 10 Educación Superior, memoria personal, en Juncosa y Aguirre 2023, p. 79)

Referencias bibliográficas

- Alonso-García, S., Roque-Herrera, Y. y Juárez, V. (2019). La educación intercultural en el contexto ecuatoriano de educación superior: un caso de innovación curricular. *Tendencias pedagógicas*, 33, 47-58.
- Amawtay Wasi (2020). *Educación superior intercultural y comunitaria. Propuesta educativa de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas*. Quito.
- Antón, J. (2019). Análisis de políticas públicas para la inclusión étnica en Ecuador: de cuotas para el acceso a la universidad en Ecuador y afrodescendencia. En Catherine McKinley y Shari García (dirs.), *Propuestas de políticas públicas en el marco del decenio internacional para las personas afrodescendientes* (pp. 32-46). Asociación para el Desarrollo de las Mujeres Negras Costarricense.
- Ávila Camargo, Diana: Fernando Garcés, Sebastián Granda y Pablo Vásquez (2023). En Fernando Garcés V. (coord.), *Educación superior y pueblos indígenas en el contexto del COVID-19*. Ediciones Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana.
- Baronnet, B. (2015). La educación zapatista como base de la Autonomía en el Sureste Mexicano. *Educação & Realidade*, 40(3), 705-723.
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) (2023). *Modelo de Evaluación Externa con fines de Acreditación para el Aseguramiento de la Calidad de las Universidades y Escuelas Politécnicas*. <https://bit.ly/3yIIFvm>
- Cárdenas, J., Ponce, F. y Sempértegui, F. (coords.). Aguirre, M. y Juncosa, J. (eds.) (2023). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental (junio-octubre 2022)*. Ediciones Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana y Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Carrillo-Velarde, M. (2020). La interculturalidad en la educación superior: el caso de Ecuador. *Polo del conocimiento*, 42(5), 715-731.
- Consultora SIMMPLE. Analítica de datos (2023). Estadísticas de acceso a la educación de los pueblos y nacionalidades indígenas 2015-2020. Documento inédito.
- CRIC. (Consejo Regional Indígena del Cauca) (2004). *¿Qué pasaría si la escuela 30 años de construcción de una educación propia*. CRIC.
- Garcés, F. (2011). Identidades políticas: del ñuqayku al ñuqanchik y viceversa. *Arqueoantropológicas*, 1(1), 119-128. INIAM-UMSS.
- Garcés, F. (2019) '¿Y qué saben ellos?' (Re)flexionando relaciones epistémicas entre cultura, escritura y naturaleza desde el ámbito andino. En Fernando Garcés y Rubén Bravo (coords.), *Interculturalidad. Problemáticas y perspectivas diversas* (pp. 75-121). Ediciones Abya-Yala, UPS.
- Hinojosa, A., Orellana, M. y Toledo, C. (2020). Participación de los pueblos indígenas en la educación superior: un análisis descriptivo. *Espacios*, 41(23), 232-243.

- Iza, A., Ávila, D., Villagómez, M., Granda, S. y Guamán, J. I. (2019). *Las mujeres indígenas podemos salir adelante. Retratos y relatos de mujeres indígenas universitarias*. Ediciones Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana.
- Jiménez Sánchez, F. (2023). *De la calle a las mesas. Un nuevo camino para el Ecuador*. Quito.
- Juncosa B., J. (2008). Marcos epistemológicos de la educación superior indígena. En Catalina Vélez Verdugo (coord.), *Educación Intercultural Bilingüe y Participación Social* (pp. 155-181). CARE.
- Juncosa B., J. (2020). La apropiación de la educación formal y superior, y más allá... En José E. Juncosa, *Civilizaciones en disputa. Educación y evangelización en el territorio shuar* (pp. 197-262). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Ediciones Abya-Yala.
- Juncosa B., J. y Aguirre, M. (2023). Del Paro Nacional al diálogo entre el movimiento indígena, las organizaciones sociales y el gobierno ecuatoriano. *Antropología y Derecho*, (11), 60-80. <https://bit.ly/44QaGHx>
- Juncosa C., J. E. (2024). *Estadística del Sistema de Educación Superior de Ecuador sobre pueblos y nacionalidades*. SIMMPLE Analítica de Datos.
- Laso, C. y Cachimuel, E. (2020). Factores limitantes en el acceso a la educación superior en comunidades indígenas de Otavalo. *Sarance*, 44, 77-89.
- Ministerio de Gobierno. Gobierno del Encuentro. (2022). *Los Diálogos, el camino del Encuentro*. Quito.
- Novillo Rameix, N. (2024). "Acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior. Recomendaciones para políticas públicas interculturales, de género e interseccionales". En prensa.
- Pizarro, H. e Intriago, J. (2021). Desigualdades educativas de jóvenes indígenas de Pilahuín para el acceso a la educación superior. *Revista Electrónica Formación y Calidad Educativa*, 9(2), 223-237.
- Quishpe, M. (2019). *Educación Superior, pueblos indígenas e interculturalidad. La Escuela de Educación y Cultura Andina*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Sarango, L. F. (2019). La universidad intercultural Amawtay Wasi del Ecuador, un proyecto atrapado en la colonialidad del poder. *Revista Universitaria del Caribe*, 23(2), 31-43.
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescicyt) (2016). Proyecto de inversión. Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador. Quito. <https://bit.ly/3wMt47s>
- Universidad de Cuenca. (2022). *Observatorio económico regional. Boletín N° 21. Contexto de la aspiración educativa en el Ecuador: análisis por nivel socioeconómico, etnia y tipo de unidad educativa*. Cuenca: Grupo de Investigación en Economía Regional.
- Vásquez, W. (2019). Indígenas en el Sistema de Educación Superior de pregrado en el Ecuador: una caracterización desde el reconocimiento ideológico y legítimo. *Revista Educação*, 14(1), 123-135.
- Vélez, C. (2008). Trayectoria de la educación intercultural en Ecuador. *Revista Educación y Pedagogía*, XX (52), 103-112.
- Walsh, C. (2001). *La interculturalidad en la educación*. DINEBI.
- Walsh, C. (2002). La problemática de la interculturalidad y el campo educativo. Ponencia presentada en el Congreso de la OEI *Multiculturalismo, identidad y educación*, 16 de abril de 2002.

Entrevistas realizadas desde el 15 de abril y el 10 de mayo de 2024

Enrique Guashca, secretario de Fortalecimiento Organizativo de la FEINE.

Margarita Arotingo, dirigente nacional de la Mujer y la Familia de la FENOCIN.

Franklin Casicana, dirigente de educación de la CONAIE.

Materiales transcritos de la Mesa de Diálogo sobre Educación Superior y Acuerdos en:

Cárdenas, J., Ponce, F. y Sempértegui, F. (coords.). Aguirre, M. y Juncosa, J. (eds.) (2023).

Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental (junio-octubre 2022). Ediciones Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana y Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Interculturalidad en la educación superior: discursos y prácticas

Francisco Rodríguez Mazón*

Universidad Politécnica Salesiana

frrodriguez@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-6736-0227>

Leonela Cucurella Landín**

Universidad Politécnica Salesiana

lcucurella@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-5997-7885>

Introducción

Las sociedades latinoamericanas, con diferentes matices, han vivido grandes problemas socioculturales como son la colonialidad¹, el etnocentrismo, invalidación de

* Licenciado en Comunicación Social en la Universidad Politécnica Salesiana (UPS) y Máster en Innovación de la Educación en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Docente de la carrera de Educación Intercultural Bilingüe e integrante del Grupo de Investigación Educación e Interculturalidad, de la UPS.

** Licenciada en Comunicación para el Desarrollo y Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo en Pavía-Italia, dedicada a la docencia universitaria. Ha trabajado en temáticas relacionadas con la educomunicación para el desarrollo, movimientos sociales, políticas públicas para el desarrollo rural y las relaciones campo-ciudad. Autora y co-autora de varios libros y artículos académicos. Docente de la Universidad Politécnica Salesiana y miembro del Grupo de Investigación de Ecología Política. Actualmente se desempeña como docente de la Carrera de Educación Intercultural Bilingüe.

3 La colonialidad es una herencia de la época colonial que determina una jerarquización de las personas por asuntos de cultura, lengua, etnia, posición social y género, de modo que normaliza formas de dominación, explotación y discriminación, bajo estos criterios. Está presente en las maneras cómo las instituciones organizan la sociedad y en el marco mental de gran parte de la población, lo que influye en sus modos de apreciación, pensamiento y comportamiento, en relación con los otros y a sí mismos.

conocimientos y lenguas ancestrales, inequidad, desigualdad, discriminación, racismo, exclusión y clasismo. En contraposición, surgió la interculturalidad, como una propuesta decolonial de reivindicación de los grupos culturales que cohabitan los territorios de los distintos países. En el caso ecuatoriano, la lucha por esta reivindicación la iniciaron las organizaciones indígenas, a quienes se sumaron con el tiempo, organizaciones de afroecuatorianos y montubios.

Entre las acciones más relevantes del movimiento indígena para la reivindicación de sus derechos estuvo la educación propia que empezó cerca de la mitad del siglo XX, liderada por Dolores Cacuango en Cayambe. En las siguientes décadas hubo otras experiencias de educación indígena, principalmente, en otros territorios de la Sierra y en la Amazonía, con la participación de ONG, iglesias (católica y evangélica), organismos gubernamentales de otros países, y el propio Estado, a través de intervenciones puntuales. El avance del acceso de la población indígena a la educación se extendía, ya no solo a la primaria, sino también al bachillerato, aunque siempre fue insuficiente ante sus necesidades.

En la década de los ochenta, empezó a concretarse la institucionalización de la Educación Intercultural Bilingüe, puesto que, en 1982 se oficializó la educación bilingüe bicultural con planteles de primaria y secundaria, donde se enseñaba “en los idiomas quichua y castellano o su lengua vernácula”; en 1983 se reformó un artículo de la Constitución para oficializar que “en los sistemas de educación que se desarrollan en las zonas de predominante población indígena, se utilice como lengua principal de educación el kichwa o la lengua de la cultura respectiva y el castellano como lengua de relación intercultural”; y en 1988, “la CONAIE, con la participación de sus organizaciones miembros, preparó la propuesta educativa para el Gobierno Nacional, lo que dio como resultado la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB)” (Ministerio de Educación, 2013), entidad con administración de las organizaciones indígenas y financiamiento del Estado (Perino, 2022).

En la Constitución de 1998 se reconoció el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB). La DINEIB lo manejó de forma autónoma hasta 2009, cuando pasó a estar adscrita al Ministerio de Educación (Perino, 2022); en 2017 se cerró la DINEIB y el SEIB empezó a ser administrado por la Subsecretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SUBSEIB), adscrita al mismo ministerio. En 2018, se creó la Secretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, la cual administró el SEIB, hasta que, en 2021, en la Reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el sistema cambió de nombre a Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación (SEIBE), administrado por la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y Etnoeducación, con las mismas siglas (SEIBE), dirigido

“para las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio” (art. 37), ampliando así su representación.

Con respecto a la educación superior, antes de la Constitución 2008, iniciaron algunas experiencias de capacitación y profesionalización de docentes indígenas, como por ejemplo: el Programa de Licenciatura en Lingüística Kichwa, el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI), el Proyecto de Desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe para las Nacionalidades Indígenas (PRODEIB), Programa de licenciatura en Educación Intercultural Bilingüe para Maestros de las Nacionalidades de Menor Población (PLEIB), el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía (EIBAMAZ), el Proyecto Sasiku, el Programa Universitario del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (PUSEIB) (Ministerio de Educación, 2013), los Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües (ISPEDIB) y el Programa Académico Cotopaxi (PAC). Así mismo, se creó la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi, que nació como una propuesta del pueblo indígena.

La Constitución del Ecuador (2008), donde se determinó que el Estado ecuatoriano es intercultural y plurinacional (art. 1), dio cabida a que se cree la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) (2010), en la que se instituyó que la educación superior es intercultural y se establecieron parámetros para el acceso, inclusión y permanencia de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubio, que aún son insuficientes para sus necesidades. Actualmente, continúa la lucha de estos pueblos por la construcción, acceso y participación en una educación superior intercultural y plurinacional. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la interculturalidad en la educación superior del Ecuador, examinando las convergencias y tensiones que surgen entre los discursos y prácticas del Estado, las organizaciones de pueblos y nacionalidades, y las universidades.

El supuesto que se busca explicar es que la educación superior intercultural y plurinacional es un proyecto en construcción, impulsado fundamentalmente por las organizaciones de indígenas, afroecuatorianos y montubios, en medio de políticas estatales aún imprecisas e insuficientes, reflejadas en el escenario universitario. Se considera en el análisis los matices que pueden existir entre dos tipos de interculturalidad, determinadas según su posición ante la hegemonía: la interculturalidad funcional y la interculturalidad crítica.

La interculturalidad funcional tiene una naturaleza utilitaria al sistema dominante y colonial, si bien, reconoce la diversidad cultural, busca preservar las estructuras de poder y encubrir de forma sutil la desigualdad, promoviendo nada más que un multiculturalismo. Sus prácticas se reducen “a la actitud de abrirse y aceptar al otro, sin cuestionar las condiciones inequitativas en la que dichas relaciones se encuentran”,

como mencionan Comboni y Juárez (Krainer, 2023, p. 14), convirtiéndose en una herramienta efectiva para el modelo neoliberal (Walsh, 2009). Su difusión y ejecución puede inducir a que la población conciba a la interculturalidad como un mero multiculturalismo que, sobre todo, trata de evitar los conflictos étnicos. De esta forma, facilita la inserción de los grupos tradicionalmente excluidos y al resto de la población, en una “matriz homogénea de conocimiento occidental” (Krainer, 2019, en Krainer, 2023) y en una “nueva lógica multicultural del capitalismo global” (Muyolema, 1998, en Walsh, 2009), con una asimilación con poca o nula criticidad.

En cambio, la interculturalidad crítica no se limita al reconocimiento de la diversidad cultural, sino que “busca suprimir las causas de la injusticia colonial, enfrentando a los poderes hegemónicos” (Comboni Salinas y Juárez Núñez, 2013, p. 14). Su propósito es contrarrestar a la colonialidad del poder, del saber y del ser (Walsh, 2009). Así, la transformación social que aspira no comprende solamente disputas o acuerdos entre pueblos y Estado (Krainer, 2023) para avances parciales con respecto a asuntos específicos, sino que implica la interculturalización de toda la sociedad, es decir, un cambio en las relaciones entre culturas y personas, donde no haya ningún tipo de jerarquización cultural en cuanto a la cosmovisión, identidad, lengua, etnia o clase social: una búsqueda de justicia que se interiorice en cada individuo. Por lo tanto, interculturalizar la sociedad es una propuesta crítica, por ende, contrahegemónica y decolonial. En el caso ecuatoriano, interculturalizar implica también plurinacionalizar la sociedad, es decir, el reconocimiento de las nacionalidades,¹ sus lenguas y cosmovisiones, y una convivencia horizontal en condiciones de igualdad en derechos.

Se presenta el artículo en cinco apartados. Después de la introducción, en el segundo apartado, se explica la metodología utilizada, indicando sus técnicas e instrumentos. En el tercer apartado, se analizan los discursos y prácticas acerca de la interculturalidad en la educación superior desde los tres actores claves: el Estado, las organizaciones sociales y las universidades. En el cuarto apartado, se reflexiona acerca de dos aspectos: las semejanzas, diferencias y tensiones entre los discursos del Estado, de las organizaciones sociales y de las universidades; y las brechas entre los discursos y las prácticas impulsadas en las universidades; y, además, se plantean algunos lineamientos para la construcción de políticas públicas para la interculturalidad en la educación superior. Finalmente, en el quinto apartado, se presentan las conclusiones de la investigación.

1 Las nacionalidades del Ecuador son: “Awa, Epera, Chachi, Tsáchi, Kichwa, A’i (Cofán), Pai (Secoya), Bai (Siona), Wao, Achuar, Shiwar, Shuar, Sapara y Andwa”, cada una con lengua propia, “estas nacionalidades conviven con los descendientes de las culturas: Valdivia, Huancavilca, Manta, Yumbo; y, los pueblos Afroecuatoriano, Montubio y Mestizo” (MOSEIB, Ministerio de Educación, 2013, p. 13).

Metodología

La investigación es cualitativa y descriptiva. Se usaron dos técnicas: análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Se escogieron tres universidades para el estudio. Para la selección se tomó en cuenta la clasificación de instituciones de educación superior (IES) que hace Mato (2015), según Atilio (2022), entre “instituciones convencionales” e “instituciones interculturales e indígenas”: las primeras corresponden a aquellas que no fueron creadas con el objetivo específico de responder a las necesidades de pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes, y las segundas, por el contrario, son las que se crearon con esa finalidad. Las instituciones convencionales elegidas fueron: una pública, la Universidad Central del Ecuador (UCE), y otra privada, la Universidad Politécnica Salesiana (UPS);² y la institución intercultural e indígena escogida fue la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi (UINPIAW).

A continuación, se indican los momentos en que se desarrolló el estudio, que, al ser cualitativo, se retroalimentaron a lo largo de la investigación.

En un primer momento, se efectuó una revisión bibliográfica acerca de los enfoques de interculturalidad funcional e interculturalidad crítica; y se diseñó el estudio con una mirada desde el segundo enfoque.

En un segundo momento, se llevó a cabo una revisión de los pronunciamientos oficiales de los tres actores: Estado, organizaciones sociales y universidades, tanto en documentos como en páginas web, donde se identificaron y compararon las posturas acerca de los siguientes aspectos:

- Concepción de interculturalidad.
- Acceso y permanencia de pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos.
- Interculturalidad en la oferta académica, docencia, investigación y vinculación con la sociedad.

En un tercer momento, se realizaron entrevistas semiestructuradas sobre discursos y prácticas de interculturalidad en la educación superior, considerando los puntos abordados en la revisión documental. Se entrevistó a autoridades y representantes de los tres actores identificados, de la siguiente manera:

2 La UPS es una universidad privada que también tiene asignaciones estatales, a estas universidades se les denomina cofinanciadas.

- Estado: autoridades de organismo relacionados con la política pública de educación superior, SENESCYT, CES y CACES.
- Organizaciones de pueblos y nacionalidades: dirigentes de la CONAIE, FENOCIN, CONAFRO y FEINE.
- Universidades: autoridades académicas de la Universidad Central del Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana y Universidad Amawtay Wasi.

Tabla 1*Personas entrevistadas en la investigación*

No.	Dirigente o autoridad anterior (A) o vigente (V)	Organismo del Estado, universidad u organización social
1	Cecilia Santana (V)	SENESCYT
2	Edgar Sáenz (V)	FEINE
3	Fernando Garcés (V)	Universidad Amawtay Wasi
4	Fidel Márquez (V)	CES
5	Floresmilo Simbaña (A)	CONAIE
6	Gissella Chalá (V)	CONAFRO
7	Hatari Sarango (V)	FENOCIN
8	Leonidas Iza (V)	CONAIE
9	Marcelo Farfán (V)	Universidad Politécnica Salesiana
10	María Espín (A)	Universidad Central del Ecuador
11	Santiago Molina (V)	CACES

En un cuarto momento, se organizó la información recopilada, para presentar los resultados.

En un quinto momento, se procedió a una interpretación más profunda de los datos, para establecer una discusión y definir las conclusiones.

Análisis de discursos y prácticas acerca de la interculturalidad en la educación superior

En este apartado se presentan los resultados de la recopilación y organización de la información obtenida del análisis documental y las entrevistas a representantes de los tres actores mencionados: Estado, organizaciones de pueblos y nacionalidades y universidades.

Los resultados están organizados según cada actor, en cuanto al discurso y prácticas con relación a la interculturalidad en la educación superior, poniendo énfasis en los aspectos mencionados en la metodología.

Marco legal, políticas públicas y organismos del Sistema de Educación Superior

Marco legal

En las últimas décadas, el marco legal ecuatoriano ha tenido avances acerca de “derechos, leyes y normas de educación superior referentes a los pueblos indígenas, afrodescendientes” (Tuaza, 2018, p. 203) y montubios, lo que se puede constatar en la Constitución de la República del Ecuador (2008),³ la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) —LOES—,⁴ y el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior (2022).

En la Constitución de la República del Ecuador (2008), se determina que el Estado es “intercultural [y] plurinacional” (art. 1), reconociendo las “raíces milenarias (...) las luchas sociales de liberación frente a (...) las formas de dominación y colonialismo” (Preámbulo de la Constitución). Además, se busca la revitalización de la diversidad lingüística ancestral, al definir al castellano, kichwa y shuar como idiomas oficiales de relación intercultural, y a los otros idiomas ancestrales como lenguas de uso oficial para los pueblos indígenas donde habitan (art. 2).

Con respecto a la educación, se garantiza el acceso de todas las personas sin ningún tipo de discriminación (art. 3), ya que “es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible (...) del Estado” (art. 26). Debe ser “participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; e impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz” (art. 27).

El sistema educativo ecuatoriano comprende el Sistema Nacional de Educación (SNE) y el Sistema de Educación Superior (SES). El primero se refiere al proceso educativo de los niveles Inicial, Básica y Bachillerato y está integrado por el Sistema de Educación Intercultural y el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe⁵ (Asamblea

3 La última modificación de la Constitución de la República del Ecuador fue el 25 de enero de 2021.

4 La última modificación de la Ley Orgánica de Educación Superior fue el 7 de febrero de 2023.

5 El Sistema de Educación intercultural Bilingüe se divide en dos procesos: Educación General Básica Intercultural Bilingüe (EGBIB) y Bachillerato Intercultural Bilingüe (BIB). La EGBIB se subdivide en EIFC (equivalente a Inicial) e IPS, FCAP, DDTE y PAI (juntos equivalentes a Básica) (Secretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, 2019). El nombre actual es Sistema de Educación intercultural Bilingüe y Etnoeducación.

Nacional del Ecuador, 2011); y el segundo, a la educación de tercer nivel ejecutada por “universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados”, como se indica en la Constitución (Asamblea Constituyente, 2008, art. 352).

El SES “tiene como finalidad la formación (...) con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país (art. 350). El Estado debe garantizar el derecho de los estudiantes universitarios de aprender en su propia lengua y ámbito cultural (art. 29); y debe regirse por los “principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global” (art. 351). Además, la educación superior pública hasta tercer nivel debe ser gratuita y con “igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular”, donde deben existir mecanismos como “becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones” (art. 356).

En la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) (2010), se establecen los parámetros para el funcionamiento del SES, en concordancia con la Constitución. Se determina que las funciones sustantivas de las Instituciones de Educación Superior (IES) son: docencia, investigación y vinculación con la sociedad (art. 117) y que un objeto fundamental de la LOES es “garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, interculturalidad, acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y con gratuidad en el ámbito público hasta el tercer nivel” (art. 2).

Se define a la educación superior “de carácter humanista, intercultural y científica” (art. 3), además de “laica, (...), democrática, incluyente y diversa, que impulse la equidad de género, la justicia y la paz” (art. 5). Los principios que la rigen son “universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación” (art. 12). Debe responder “a las expectativas y necesidades de la sociedad” (art. 107).

Sobre el acceso y permanencia en la educación superior, se plantea el principio de igualdad de oportunidades, que implica la garantía de que todos los estudiantes tengan “las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica, de movilidad o discapacidad” (art. 71). Para ello, las IES deben instrumentar “políticas de cuotas a favor del ingreso (...) de grupos históricamente excluidos o discriminados” (art. 74), también, tienen que establecer “programas de becas completas, o su equivalente en ayudas económicas a por lo menos el 10 % del número de estudiantes regulares” (art. 77).

Acerca de la convivencia y participación, las IES deben tener una “Unidad de Bienestar”, que se encargue de velar por los derechos de la comunidad educativa (art. 86); y deben implementar políticas y mecanismos para asegurar la participación equitativa de mujeres y grupos históricamente excluidos en todos los niveles e instancias, especialmente, en la gobernanza (art. 75).

Acerca de la interculturalidad en el aspecto académico, se plantean como fines de la educación superior: “contribuir al conocimiento, preservación y enriquecimiento de los saberes ancestrales y de la cultura nacional”, “fortalecer (...) el sistema de educación intercultural bilingüe superior, con criterios de calidad y conforme a la diversidad cultural” y “fortalecer la utilización de idiomas ancestrales y expresiones culturales” (art. 8). El diálogo de saberes es un elemento necesario para la calidad de la educación superior (art. 93).

Sobre la vinculación con la colectividad, se afirma que debe “contribuir en el desarrollo local y nacional”. Para evaluarla, los indicadores se deben referir “a la contribución de las instituciones a la solución de los problemas sociales, ambientales y productivos, con especial atención en los grupos vulnerables” (art. 24).

En el Reglamento a la LOES (2022), se establecen las normas de la educación superior que “son de aplicación obligatoria para los organismos e instituciones que integran el SES” (art. 1). Se determina que las IES deben implementar políticas de interculturalidad y políticas de acción afirmativa. Las primeras se refieren a “políticas institucionales y estrategias pedagógicas específicas y transversales en su oferta académica, encaminadas a promover y fortalecer el sistema de educación intercultural a través del desarrollo de lenguas, culturas y sabidurías ancestrales de los pueblos y nacionalidades” (art. 2). Las segundas corresponden a políticas “a favor de personas en condición de vulnerabilidad y grupos históricamente excluidos y de atención prioritaria, que incentiven el acceso, permanencia, movilidad, egreso y titulación” (art. 3).

Para el ingreso a las IES públicas, se determina que deben implementar sistemas de nivelación y admisión, en coordinación con el órgano rector de la política pública de educación superior. Acerca de los sistemas de nivelación no hay especificaciones, y sobre los sistemas de admisión, se indica que se encargan de determinar “procesos unificados de inscripción, evaluación y asignación de cupos de acuerdo con la oferta académica disponible en cada institución” (art. 19). En el caso de las IES privadas, se permite que establezcan “en sus respectivos estatutos o normativa (...), requisitos adicionales (...) para el ingreso (...), observando los principios de igualdad de oportunidades y mérito”; acerca de la política de cuotas, deben observar “lo dispuesto por el órgano rector de la política pública de educación superior” (art. 20).

Con respecto a la interculturalidad en la gestión y en el aspecto académico, en las instituciones interculturales, deben regir estos principios comunitarios: “horizonta-

lidad, reciprocidad, complementariedad, integralidad, solidaridad, interdisciplinariedad, transdisciplinariedad y diálogo de saberes”. En estas IES debe existir un órgano de carácter consultivo donde estén representados los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios (art. 25).

Acercas de la vinculación, los programas y proyectos deben garantizar la responsabilidad social de las IES y su participación efectiva en la sociedad, con el fin de contribuir a la solución de las necesidades y problemáticas del entorno” (art. 23).

En lo que concierne a las unidades de bienestar, las IES las deben establecer “en sus estatutos y estructura institucional, y asignar un presupuesto para su implementación, funcionamiento y fortalecimiento” (art. 24).

En lo referente a la asignación de los recursos públicos a las IES públicas y particulares cofinanciadas, el levantamiento de información para el cálculo está a cargo del órgano rector de la política pública en coordinación con otros organismos del Estado, y los indicadores para la distribución están en relación con la docencia, investigación, vinculación con la sociedad, gestión administrativa y financiera, y principios de pertinencia e inclusión (art. 7).

Políticas públicas y organismos del Sistema de Educación Superior

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un [Estado] para solucionar los problemas que (...) los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario, según Tamayo (Vargas, 2007). En el Ecuador, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) es el órgano rector de las políticas públicas de educación superior (Asamblea Nacional, 2010, art. 182). Los otros dos organismos del Sistema Nacional de Educación Superior son el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES). Los tres organismos deben “coordinar entre sí el ejercicio de sus funciones, deberes y atribuciones” (Asamblea Nacional, 2010, art. 15).

Entre otras funciones, la SENESCYT se encarga de las siguientes: coordinar entre el SES y la Función Ejecutiva; garantizar la gratuidad de la educación superior pública; crear incentivos necesarios para que las IES prioricen en su oferta carreras de interés público; administrar la política de becas del gobierno para la educación superior; y establecer desde el gobierno nacional, políticas de investigación de acuerdo con las necesidades del desarrollo del país y crear los incentivos para que las IES las puedan desarrollar (Asamblea Nacional, 2010, art. 182).

El CES “tiene como su razón de ser planificar, regular y coordinar el Sistema de Educación Superior”, para lo cual, entre otros asuntos, efectúa normativas y reglamen-

tos para el Sistema de Educación Superior, ejerce la “planificación y coordinación del Sistema de Educación Superior, acompañando a las [IES], con procesos eficientes”, e impulsa el “ejercicio de la autonomía responsable y de los principios que rigen el sistema a través de la oferta de carreras y programas pertinentes y de calidad”, de acuerdo con las necesidades sociales y económicas del país” (CES, 2024).

El CACES es responsable de promover y asegurar la cultura de la calidad en la educación superior a través de “la regulación, planificación y coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior” y ejecutando procesos de “acompañamiento, evaluación interna y externa, acreditación y cualificación académica” (CACES, 2024).

Demandas de las organizaciones sociales acerca de la educación superior

En el Ecuador, existen diversas organizaciones que han representado y luchado por los derechos de los grupos históricamente marginados. En la época actual, hay tres que han tenido protagonismo en lo que concierne a nivel de representación, organización de protestas sociales y participación en negociaciones con el Estado: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas, Negras y Montubias (FENOCIN) y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE). Si bien, entre los tres actores hay coincidencias con respecto a la búsqueda de la construcción de una sociedad intercultural, donde se elimine la colonialidad, la inequidad, la desigualdad, la exclusión, el racismo y cualquier forma de discriminación; el proyecto de plurinacionalidad ha sido abanderado, principalmente, por la CONAIE.⁶ Acerca de la representación de los afroecuatorianos, si bien es parte de la FENOCIN, hay otras organizaciones,⁷ por ejemplo, la Comisión Nacional Afroecuatoriana (CONAFRO).

En cuanto a los requerimientos en educación superior, la población indígena, afroecuatoriana y montubia demandan la existencia de condiciones suficientes para que, en el SES se garantice su acceso, permanencia, titulación, docencia intercultural, investigación y vinculación en beneficio de los pueblos y nacionalidades y convivencia en un espacio donde, en efecto, se despliegan prácticas de interculturalidad y pluri-nacionalidad, y no solo queden en discursos del Estado y universidades. Para lograrlo,

6 La CONAIE está integrada por tres organizaciones regionales: CONFENAIE, ECUARUNARI y CONAICE (CONAIE, 2020).

7 Estas organizaciones coinciden en lo que respecta a la construcción de una sociedad intercultural y si tienen divergencias, se refieren, sobre todo, al grado de participación y decisión del pueblo afroecuatoriano dentro de la organización.

un asunto importante es que haya una comprensión verdadera de lo que implica la interculturalidad y plurinacionalidad, en el Estado y las universidades.

En este apartado, se presentan, en primer lugar, las demandas planteadas por los dirigentes de las organizaciones, recogidas en las entrevistas y, en segundo lugar, las demandas realizadas en la mesa de diálogo de educación superior culminada en octubre 2022.

Demandas de los dirigentes de las organizaciones manifestadas en las entrevistas

A continuación, lo que plantean los representantes de las organizaciones:

Para que las instituciones superiores comprendan y promuevan la interculturalidad y/o la plurinacionalidad:

Todas las universidades, como parte de la sociedad ecuatoriana, que es plurinacional e intercultural, deberían asumir el papel de transformar la sociedad. Para ello deben transformarse y promover un entendimiento comunitario e intercultural y a partir de ello definir líneas de educación intercultural, para comprender la cosmovivencia de los pueblos, no solo con los indios, con el resto, blancos, mestizos, cholos, montubios y construir así la visión de las universidades. (Iza, 2024)

No basta que haya un reconocimiento de la diversidad cultural en el Estado y en las universidades, sino que se construya una sociedad intercultural y plurinacional que implica una transformación del Estado y de la mentalidad social (Simbaña, 2024).

Las universidades tienen que pensar en un estado intercultural, plurinacional, con justicia y equidad, como dice el primer artículo de la Constitución actual, reconociendo que la interculturalidad surge de las luchas sociales, que han logrado generar algunas políticas incluyentes, participativas que permiten una horizontalidad entre seres humanos, sean indígenas, afroecuatorianos, mestizos o montubios; esto debe ser revisado, pensando en una reparación histórica de los pueblos marginados (Sarango, 2024).

Mientras existan desigualdades sociales, por razones étnicas, de género de raza y de clase, no podemos hablar de una verdadera interculturalidad, porque (...) el racismo y clasismo ha generado (...) dificultades en la sociedad ecuatoriana y la sociedad política, es más, no se puede hablar de interculturalidad si el estado todavía no se siente preparado de entender la filosofía de la interculturalidad, la interculturalidad es lo que busca, es interactuar con la otra persona, respetando su procedencia de vida, su cultura, su tradición (...) y en igualdad de condiciones. (Sarango, 2024)

Se debe identificar “que la interculturalidad es la unión de los pueblos, [con] el mismo trato, igualdad en relaciones y toma de decisiones (...), sin discriminación

[por] etnia, religión, creencia; (...), esta interculturalidad [debe] replicarse en todas las instituciones, públicas y privadas” (Sáenz, 2024).

Es necesario que haya acciones afirmativas, pero no reduciéndolas a un tema de color de la piel o caridad, tienen que basarse en una reparación de todos los pueblos marginados, de forma equitativa, sin que se dé cabida a un discurso “intercultural” que solo sea indigenista e incluya un racismo en contra de los afroecuatorianos (Chalá, 2024).

Acerca del acceso y permanencia en la educación superior

Los organismos del Estado deben flexibilizar las políticas referentes al acceso a la educación superior, porque tienen la idea equivocada de que debe ser por la llamada “meritocracia” y no por ser un derecho; así, se debe garantizar el acceso a universidades e institutos, públicos y privados, por medio de políticas que sean mecanismos de reparación histórica, no solo para los indígenas, sino para todos los hermanos que han sido postergados (Iza, 2024).

Una complicación para los estudiantes es tener que trasladarse a otras provincias para estudiar en una universidad pública, por determinación del Estado, lo cual les encarece la permanencia y muchas veces les produce una deserción; por esta razón, el Estado debe dar cupos cerca del domicilio del estudiante o dar ayudas económicas (Simbaña, 2024).

La educación superior sigue sosteniendo la hegemonía, es pensada desde una cultura blanco-mestiza sin considerar la diversidad cultural; las políticas para el acceso aún son insuficientes, porque falta presupuesto, hay cupos limitados, hay muchos que no han podido acceder, no por falta de conocimientos, sino, por falta de recursos para sobrevivir en la ciudad donde está la universidad, y las pruebas de admisión han sido siempre homogéneas, sin validar los saberes de pueblos y nacionalidades: esta situación que debe cambiar se explica, porque “si los indios o personas del sector popular estudian, (...) y tienen criterio propio, son un peligro para la oligarquía y para la misma clase dominante; al no querer ser esclavos, [será difícil] poder vulnerar sus derechos” (Sarango, 2024).

El acceso a las universidades públicas para pueblos y nacionalidades es difícil, por cupos y por la dificultad para muchos de seguir la carrera que desean, por ejemplo, Medicina, Ingeniería Civil y Arquitectura; se debería flexibilizar y adecuar el examen según el contexto de dónde vienen los estudiantes y permitir que escojan la carrera; y para que haya permanencia, es importante que haya residencias universitarias (Sáenz, 2024).

El acceso del pueblo afroecuatoriano a la universidad siempre ha sido muy dificultoso, el examen de admisión de la Senescyt ha sido un “filtro para no pasar, no es para medir aptitudes ni aptitudes”, los casos de afroecuatorianos que han accedido con

becas a la educación superior han permanecido y se han titulado son pocos. Debería haber cursos de nivelación en los territorios, más aún cuando la educación ahí sigue siendo precaria (Chalá, 2024).

Acerca de la docencia en la educación superior

La cosmovisión del pueblo indígena tiene que estar impregnada en todas las universidades, públicas y privadas (Iza, 2024). Debe haber transdisciplinariedad, donde los saberes y conocimientos se complementen; hay que revitalizar las lenguas nativas y lograr que los estudiantes tengan un acercamiento y conocimiento de lo comunitario; tiene que existir una mayor presencia en territorio, para lo cual, es más factible crear extensiones, antes que nuevas universidades; el porcentaje de profesores indígenas que hablen lenguas nativas debe ser mayor (Simbaña, 2024).

Se deben incrementar en las mallas curriculares las lenguas de los pueblos y nacionalidades como una exigencia de la LOES; debe haber una horizontalidad entre la ciencia andina y la ciencia occidental, por ejemplo, en una carrera como Derecho se debe enseñar la justicia indígena y la justicia ordinaria; y deben ser incluidos otros conocimientos de los pueblos y nacionalidades que han sido excluidos por la colonia, que ahora deberían, en este caso, inculcar los docentes (Sarango, 2024).

Se deben enseñar los saberes ancestrales y relacionarlos de forma integral con los conocimientos occidentales modernos, por ejemplo, por qué no enseñar el uso de nuestro propio bambú y tapiales, y la realización de construcciones mixtas en los contenidos de Ingeniería Civil o Arquitectura (Sáenz, 2024).

Se debe pensar en una educación andragógica que responda a las necesidades de los estudiantes y ampliar la malla curricular que:

Sigue siendo indigenista, yo tengo que decirlo con todo el respeto, no se adecúa a la realidad que tiene el Ecuador, no se habla todavía del pueblo montubio, no se habla del pueblo cholo, no se habla de estas otras realidades, como si solo, digamos, lo plural es entre los mestizos y entre los indígenas, entonces, eso también genera un tipo de segregación. (Chalá, 2024)

Acerca de la investigación y vinculación con la colectividad en la educación superior

Las investigaciones universitarias se limitan a ir a una comunidad, hacer preguntas y recopilar información, máximo participan en unas dos mingas, cuando deberían llegar para construir conocimientos útiles para la comunidad o para solucionar un problema real, de esta forma habría una verdadera vinculación y no tendrían el rechazo

que hay ahora a estas investigaciones en las poblaciones de pueblos y nacionalidades; se podría investigar acerca de la historia de la propia lengua, no solo del quichua, sino de todas las lenguas que se hablan en este país (Simbaña, 2024). La investigación con enfoque intercultural debe ser una política en las universidades privadas y públicas (Sarango, 2024).

Los trabajos de investigación deben abordar temas de interculturalidad, tienen que realizarse en territorio y deben ser socializados con la comunidad (usando las radios comunitarias, por ejemplo); hay muchas áreas que requieren investigación, por ejemplo, desnutrición, medicina natural, agricultura, producción, innovación, mercado e industrialización de productos (Sáenz, 2024).

Las investigaciones tienen que servir para fortalecer un proceso de descolonización, ser vinculantes con las comunidades, dejar de ver a los sujetos como objetos, trascender los diagnósticos y dejar de ser solo útiles para el investigador; el pueblo afroecuatoriano requiere de estudios como los siguientes: anemia falciforme, tratamiento de aguas, economías alternativas, agroecología, consecuencias del cambio climático y racismo ambiental, violencia de género, etnoeducación e industrias culturales; y los proyectos de vinculación pueden encaminarse a algunos aspectos del pueblo afroecuatoriano como: revitalización de la cultura, la oralidad, desarrollo local de territorios ancestrales, agua potable, tratamiento del suelo, mejoras de técnicas de cultivo y derecho a la ciudad (Chalá, 2024).

Acerca de la convivencia en la educación superior

Además de las exigencias al Estado y a las IES, Iza (2024) hace un llamado a los jóvenes indígenas a que exijan su derecho:

Vamos a seguir luchando, que la educación tiene que ser para todos, no puede haber segregación cultural, o sea porque eres indígena, entonces no tienes derechos, no tienes derecho a la educación. No, compañeros, vamos a seguir luchando, porque los derechos son para todos los ciudadanos y en esos otros ciudadanos estamos los pueblos indígenas que estamos aquí antes de que se llame el Estado ecuatoriano, antes de que se llame Ecuador, hace 200 años. (...). Vamos reivindicando nuestro idioma, nuestra cultura, nuestra cosmovisión.

Para que la convivencia universitaria sea intercultural, no se debe reducir a crear más normas, eso no es suficiente, se debe replantear el proceso educativo mismo, no se debe reducir el ambiente social al aula, se deben generar espacios concretos para solucionar conflictos, las bibliotecas no deben ser solo un lugar para guardar libros para ir a leer, sino, espacios de encuentro (Simbaña, 2024).

En las universidades se reflejan los problemas que existen en la sociedad:

Lamentablemente, la discriminación, el clasismo el racismo están vigentes en la sociedad, (...) del blanco hacia el indígena, o del afro hacia el indígena y viceversa, (...). Esto genera problemas sociales y desigualdades que no aportan a la interculturalidad. (...). [Debe haber] una minga como sociedad y desde las universidades, [se deben hacer] debates, análisis, sobre cómo se dimensiona la discriminación y (...) una propuesta para mejorar como sociedad. (Sarango, 2024)

Un factor que perjudica la convivencia en las instituciones superiores es el racismo (incluidos los microrracismos) que se desarrolla en las relaciones interpersonales entre estudiantes y entre estudiantes y profesores. En el caso de las mujeres afroecuatorianas, Chala (2024) menciona que, debido a la hipersexualización de los cuerpos que se da en la sociedad, se produce que, no solo tengan que vivir las desventajas económicas, el racismo de las personas y el institucional, sino que también tengan posibilidades de ser acosadas. Plantea que se debe eliminar la racialización en el Sistema de Educación Superior y todo tipo de acoso a las mujeres (Chala, 2024).

Demandas realizadas en la mesa de diálogo de educación superior

En junio de 2022, se desarrollaron en el Ecuador 18 días de paro nacional y el 30 de junio se firmó el Acta por la Paz, en la cual, el Gobierno y las tres organizaciones protagonistas de la protesta social, CONAIE, FENOCIN y FEINE, con la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, y tres universidades, Universidad Central, Pontificia Universidad Católica y Universidad Politécnica Salesiana, acordaron que se conformen diez mesas de diálogo a partir del 13 de julio de 2022, para llegar a acuerdos acerca de las demandas sociales que motivaron esta paralización. Una de las mesas correspondió a la Educación Superior, la misma que se inició el 5 de octubre y concluyó el 13 de octubre (Cárdenas y otros, 2023). Los temas discutidos en la mesa están en estrecha relación con los mencionados en el apartado anterior.

En la época actual,⁸ considerando como el hito que la inicia a las mesas de diálogo, el Estado ha ejecutado varias acciones en la educación superior, referentes a política pública, con la participación principal de los organismos del SES, es decir, SENESCYT, CES y CACES, aunque han sido limitadas en relación a los acuerdos que se lograron en las mesas.

8 En la época mencionada, iniciada por las mesas de diálogo del año 2022, han participado los gobiernos de Guillermo Lasso y de Daniel Noboa.

A continuación, se indican las tres demandas, sus petitorios y los acuerdos alcanzados, según Cárdenas *et al.* (2023), además de mencionar los cumplimientos que se encontraron en la investigación:

1. Incrementar 800 millones en el presupuesto del sistema de educación superior, para asignar a las IES, y garantizar al menos 200 000 nuevos cupos para asegurar más acceso, titulación y financiamiento de investigación científica.

Tabla 2

Demanda 1 de la mesa de diálogo sobre educación superior

Petitorio	Acuerdo	Organismos del Estado que participan en la ejecución del acuerdo
1. Reformular el cálculo de los rubros que determinan el presupuesto general del SES.	Incrementar el 5 % del presupuesto anual del SES, conforme a la disponibilidad fiscal, desde el año 2023 y establecer otros mecanismos para cerrar la brecha de acceso a la educación superior, por ejemplo, garantizar, la asignación de la diferencia entre lo proyectado y recaudado en los recursos provenientes del IVA y la renta, para cada año fiscal.	SENESCYT, CES, CACES, Secretaría de Planificación, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Finanzas.
2. Incrementar el presupuesto de becas del SES, para cumplir con lo dispuesto en la LOES, art. 77, inciso 1.	Generar nuevos mecanismos de control y monitoreo de la aplicación del art. 77 de la LOES. Comunicar a las organizaciones sociales de los mecanismos de asignación y seguimiento de becas. Hacer proyecciones de presupuesto para becas (2023-2025), con propuesta de incremento.	SENESCYT.
3. Financiar el proyecto de inversión presentado por la Universidad Amawtay Wasi al gobierno por 57 millones, en el plazo de 3 años. FEINE y FENOCIN piden: 1) su participación en el rediseño de la universidad y 2) democratización de la universidad vía reforma legal.	Proyecto de inversión para la universidad Amawtay Wasi en 2023, de acuerdo con requerimientos de la IES. Acompañamiento para creación de un instituto tecnológico por la FENOCIN.	SENESCYT, CES, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría de Planificación.

Petitorio	Acuerdo	Organismos del Estado que participan en la ejecución del acuerdo
4. Crear un Fondo plurinacional e intercultural para ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, equivalente al menos al 2,5 % de las recaudaciones del impuesto a la renta de cada año.	Plan de inversión anual de 20 millones USD de 2023 a 2025, para investigación, innovación y participación en las funciones sustantivas, todo en relación con los pueblos y nacionalidades. Proyecto de ley para que esto se financie de un fondo anual permanente y no de un proyecto de inversión.	SENESCYT, Asamblea Nacional.

Nota. Adaptado de Cárdenas *et al.*, 2023.

- En relación con el acuerdo del petitorio 1, en la proforma del presupuesto para asignaciones a universidades y escuelas politécnicas públicas, particulares cofinanciadas y públicas de posgrado⁹ del año 2022 fue de 1130 millones (Banco Central del Ecuador, 2022), en el año 2023 ascendió a 1322 millones de dólares, y en 2024 bajó a 1319 millones de dólares¹⁰ (Banco Central del Ecuador, 2024). La reducción presupuestaria para el 2024 se produce cuando se prevé que se crearán universidades públicas en provincias amazónicas, priorizando en Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe y cuando hay dos universidades en proceso de institucionalización, situaciones que no cambiarán el monto asignado (Márquez, 2024), sino que limitarían el monto para cada universidad.
 - Acerca del acuerdo del petitorio 3, a la Universidad Amawtay Wasi se le asignó más de 7 millones de dólares en 2023 y se redujo a 4.6 millones de dólares en el 2024 (Garcés, 2024).
 - Acerca de los acuerdos de los otros petitorios de esta demanda no hay información de avances.
2. Mejorar y garantizar el acceso, nivelación, permanencia y titulación de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, en el sistema de educación superior.

⁹ Esta información corresponde a presupuestos asignados, que no son iguales a los que en realidad muestran la atención que un Estado ha dado a un área, como son los presupuestos ejecutados, a los que no se accedió.

¹⁰ Los componentes de las asignaciones son: Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), gratuidad, funcionamiento y compensación. La reducción fue en el FOPEDEUPO.

Tabla 3*Demanda 2 de la mesa de diálogo sobre educación superior*

Petitorio	Acuerdo	Organismos del Estado que participan en la ejecución del acuerdo
5. Establecer como meta de la política pública que en el 2025 el 21 % de estudiantes de pueblos y nacionalidades culminen sus estudios superiores.	Establecer como meta de la política pública de educación superior que al 2025, el porcentaje de estudiantes de pueblos y nacionalidades, que culminen sus estudios superiores sea del 21 %.	SENESCYT
6. Elaborar un reglamento del sistema de nivelación y admisión de educación superior, en coordinación con los pueblos y nacionalidades, donde a) los cupos sean de acuerdo a 60 % récord académico, 15 % prueba de conocimiento y 25 % acciones afirmativas de pueblos y nacionalidades; b) los exámenes de admisión incluyan conocimientos, lenguas y aptitudes desarrollados en el SEIBE; c) el porcentaje para políticas de cuotas de asignación directa de cupos, por carrera, no sea inferior al 21 % para pueblos y nacionalidades; d) se establezca un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas de cuotas y titulación por parte de las instituciones de	a) Garantizar el mayor acceso posible a los aspirantes de pueblos y nacionalidades; b) Incorporación de conocimientos, idiomas originarios y aptitudes del SEIBE en el Sistema Nacional de Educación desde el 2023; c) Políticas de cuotas del 21 % para pueblos hasta el 2025; d) Monitoreo del proceso de admisión de las IES; y e) Programa presencial, semipresencial y/o en línea, de nivelación gratuito e integral, plurilingüe, multicultural, a ser aplicado a los años de bachillerato, para e pueblos y nacionalidades.	SENESCYT, Ministerio de Educación.
educación superior, en coordinación con los pueblos y nacionalidades; y e) se implemente un programa de nivelación gratuito para pueblos y nacionalidades.		
7. Establecer un sistema de seguimiento y evaluación que garantice el cumplimiento de lo dispuesto en la LOES, art. 77, inciso 1 y 6.	Seguimiento del cumplimiento del art. 77 de la LOES, en cuanto a becas y ayudas económicas.	SENESCYT, miembros del Sistema de Educación Superior y organismos competentes en materia económica y tributaria.
8. Establecer como política pública de educación superior que el 21 % del total de las becas, en todas las instituciones de educación superior, sea para los bachilleres de los pueblos y nacionalidades, asignando presupuesto específico a las universidades públicas para sostener esta política.	Reglamento elaborado con la participación de las organizaciones sociales, para cumplir con que el 21 % de becas y ayudas sea para los pueblos y nacionalidades.	CES

Petitorio	Acuerdo	Organismos del Estado que participan en la ejecución del acuerdo
9. Crear un área de prevención de violencia de género y discriminación racial, en cada una de las IES	Seguimiento estatal a los protocolos de las IES acerca de prevención de violencia de género y discriminación racial, aplicados a través de las unidades de bienestar estudiantil.	Órganos que integran el Sistema Nacional de Educación Superior
10. Condonación de deudas en el IECE a los estudiantes con enfermedades catastróficas y raras, en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, previo informe de la entidad pertinente, beneficiados por créditos educativos por parte del IECE.	Condonación de créditos educativos por enfermedades catastróficas o raras, que estén en coactivas, siempre y cuando no sean beneficiarios de becas destinadas a componentes vulnerables o históricamente excluidos que no hayan cumplido con el contrato de beca.	SENESCYT, Ministerio de Salud
11. Petitorio retirado por las organizaciones sociales.	-	-

Nota. Adaptado de Cárdenas *et al.*, 2023.

- En cuanto al acuerdo del petitorio 6, la SENESCYT (2023) implementó en el Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión una obligatoriedad en la política de cuotas, de que entre el 5 % y el 10 % de cupos de su oferta académica disponible esté dirigido exclusivamente a grupos históricamente excluidos o discriminados (art. 48).
- Santana (2024) afirma que la forma de acceder a la educación superior ha mejorado, afirma que:
Ahora hay muchas más ventajas para que más personas de los pueblos y nacionalidades puedan acceder a la educación superior. Posteriormente, ya habrá que empatar acciones con las universidades y escuelas politécnicas para que garanticen la retención o la permanencia y la titulación de estas personas, entonces, la SENESCYT sí ha gestionado una serie de acciones, como transformar el criterio para el acceso, para que existan más personas de pueblos y nacionalidades, antes era únicamente el mérito. Entonces, el que tenía 1000 puntos era el que entraba primero y nada más, sin importar lo demás, ahora no.
Sin embargo, la apreciación de la académica Espín (2024) es que, “para las universidades públicas, con el poco presupuesto que se les asigna, tratan de hacer lo posible” y que el acceso es más dificultoso. La percepción de los dirigentes entrevistados es similar.
- Sobre los acuerdos de los otros petitorios de esta demanda no hay información de avances.

3. Plurinacionalizar e interculturalizar el Sistema de Educación Superior

Tabla 4*Demanda 3 de la mesa de diálogo sobre educación superior*

Petitorio	Acuerdo	Organismos del Estado que participan en la ejecución del acuerdo
12. Reformular el Sistema de Evaluación de la Educación Superior, incorporando indicadores y parámetros de interculturalización en la evaluación y categorización que se realizará el 2025, con al menos el 21 % de los siguientes elementos, con pertinencia cultural y en beneficio de los pueblos y nacionalidades: investigaciones, carreras y/o programas, lenguas de las publicaciones científicas y técnicas, infraestructura, mallas curriculares, lenguas de enseñanza, territorios donde se investiga en las tesis de grado y proyectos de vinculación.	Modelo de evaluación institucional desde 2025, construido con la participación de las organizaciones, que integre indicadores de interculturalidad y plurinacionalidad en relación a investigación y vinculación con las comunidades de pueblos y comunidades, el punto de corte para la puntuación máxima de los indicadores será del 21 %.	CACES
13. Reformular el sistema de aprobación y actualización de nuevas carreras/programas, donde al menos se establezcan parámetros e indicadores que fomenten la incorporación de componentes interculturales de los pueblos y nacionalidades, en las mallas curriculares y proyectos de carrera.	Reforma del Reglamento de Régimen Académico, con la participación de pueblos y nacionalidades, en la que se fomenta la incorporación de componentes interculturales de los pueblos y nacionalidades, en las mallas curriculares y proyectos de carrera.	CES
14. Implementar políticas de plurinacionalización del sistema de educación superior: a) incremento anual del porcentaje de docentes, autoridades, investigadores, sabios de pueblos y nacionalidades en todas las IES; b) dominio de una lengua originaria como requisito de graduación; c) programa de becas para cuarto nivel; d) Reconocer y acreditar, con el título de tercer nivel, a los médicos ancestrales (taitas y mamas), guardianes de nuestra sabiduría y conocimiento milenario de los pueblos y nacionalidades; e) título de tercer nivel a quienes han culminado sus estudios teológicos cristiano-evangélicos de pueblos y nacionalidades.	a) Reforma al Reglamento de Carrera y Escalafón, con participación de las organizaciones, donde se exija para ingresar a las IES interculturales bilingües y ser parte del claustro docente, dominar una lengua ancestral, también se otorgarán puntajes adicionales por saberes de los pueblos y nacionalidades. Las otras IES decidirán qué puntajes designar a estos méritos; b) Oferta de un idioma ancestral en 10 institutos tecnológicos a partir de marzo 2023. Se incentivará para que las IES implementen la oferta de un idioma ancestral. Se trabajará en el modelo de evaluación de las IES en un indicador correspondiente a la oferta de un idioma ancestral; c) 21 % de los recursos para becas de tercero y cuarto nivel para estudiantes de pueblos y nacionalidades; d) Reconocimiento de las trayectorias, conocimientos	SENESCYT, CES

Petitorio	Acuerdo	Organismos del Estado que participan en la ejecución del acuerdo
	y experiencia de los representantes de los pueblos y nacionalidades para integrar el órgano colegiado superior y el acceso de los mismos a la carrera y escalafón del personal académico de las IES interculturales, en un reglamento del CES. e) Validación y homologación de títulos de estudios teológicos cristiano-evangélicos pertenecientes a pueblos y nacionalidades, de manera conjunta con las organizaciones sociales (CONAIE, FEINE y FENOCIN).	
15. Que los pueblos y nacionalidades sean parte de los organismos rectores del Sistema de Educación Superior: CES y CACES.	Creación del CES de una unidad que coordinará con CONAIE, FENOCIN Y FEINE y articulará acciones con CACES Y SENESCYT.	CES, CACES, SENESCYT.
16. Garantizar el acceso a la conectividad a los estudiantes, profesores, investigadores del sistema de educación superior y plurinacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, a través de programas de gratuidad en la conexión a internet.	Control del cumplimiento de que las IES garanticen el acceso a internet de su comunidad educativa y ayudas económicas para compra de dispositivos y contratación de internet.	SENESCYT, Ministerio de Telecomunicaciones.
17. Conformar un equipo técnico-político (Gobierno Nacional y Movimiento Indígena), para dar seguimiento y evaluación de los acuerdos técnicos-políticos, en la mesa de educación superior.	Seguimiento y evaluación del cumplimiento de los acuerdos de la mesa, a cargo de Consejo Consultivo Regional y Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales y una Comisión Técnica de la Senescyt, con la participación de CONAIE, FEINE Y FENOCIN.	CACES, CES, SENESCYT, Consejo Consultivo Regional y Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales (creado para cumplir este fin).
18. Registrar los títulos profesionales de los estudiantes y graduados que fueron afectados por el cierre de las universidades hasta el año 2008, previa a su respectiva evaluación.	Normativa para viabilizar reconocimiento de estudios y títulos de estudiantes afectados por el cierre de universidades del 2008.	CES
19. Organizaciones solicitan que se informe sobre el uso de los presupuestos no ejecutados por las IES.	Informe sobre presupuestos no ejecutados de las IES para las organizaciones sociales.	Instancias gubernamentales.

Nota. Adaptado de Cárdenas *et al.*, 2023.

- En lo que respecta al acuerdo del petitorio 12, El CACES (2023) elaboró el nuevo *Modelo de Evaluación Externa con Fines de Acreditación para el Aseguramiento de la Calidad de las Universidades y Escuelas Politécnicas*, con un esquema diferente al documento anterior del 2019, con 6 criterios, 7 subcriterios y 32 indicadores. A pesar de tener otro formato, el nuevo documento coincide en los aspectos a evaluar relacionados con la presencia de interculturalidad en vinculación e investigación, el diálogo de saberes, conocimientos ancestrales, inclusión y equidad. También mantiene la forma homogénea de evaluar a universidades y escuelas politécnicas, sin considerar si son convencionales o interculturales y otros factores que las diferencian. Cabe indicar que en el nuevo modelo, el indicador 7 se denomina “Igualdad de Oportunidades e Interculturalidad” y evalúa aspectos relacionados a la igualdad, acción afirmativa, inclusión de grupos vulnerables e históricamente excluidos, prevención de la violencia de género, y conocimiento y diálogo de saberes ancestrales de pueblos y nacionalidades (CACES, 2023), lo cual resalta un compromiso con la interculturalidad, sin embargo, no muestra un cambio sustancial con respecto al anterior modelo, como se mencionó anteriormente.
- Una acción que tiene cierta relación con el acuerdo del petitorio 13, es que, en cuanto a carreras y maestrías, entre los años 2022 y 2023, el CES aprobó la carrera de *Saberes Ancestrales en Alimentación Intercultural y Comunitaria* (Amawtay Wasi) y la maestría en *Gestión en Salud Integral, Familiar, Comunitaria e Intercultural* (PUCE) (Márquez, 2024).
- El petitorio que más efectos ha tenido en política pública ha sido el 14, de la siguiente manera: se realizó una reforma desde el CES (2023), al *Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior*; donde se estableció que las IES interculturales, en ejercicio de su autonomía responsable: podrán establecer como requisito adicional que el postulante acredite el dominio de al menos una lengua ancestral” (art. 21), y podrán establecer “para la promoción del personal académico (...), como requisito adicional, que el docente acredite el dominio de al menos una lengua ancestral” (art. 77).
- La SENESCYT ha organizado cursos de lenguas ancestrales en institutos superiores, por ejemplo, de quichua, tsafiki y shuar (Santana, 2024).
- Se implementó desde el CES (2022) una reforma en el *Reglamento de Régimen Académico*, la cual incluye que la segunda lengua que los estudiantes deben aprender para graduarse puede ser una lengua ancestral (art. 64) y que, en las carreras de educación intercultural bilingüe, la enseñanza de lenguas ancestrales debe estar incluida en los proyectos de carrera (art. 65).

- Según Márquez (2024), “se aprobó la propuesta de la FEINE de validación de títulos de teología evangélica, que tenían a través de una universidad nicaragüense, y ya tienen institutos acá donde pueden convalidar”.
- El CES (2023) expidió el *Reglamento para el reconocimiento de las trayectorias, conocimientos y experiencia de los sabios y sabias para integrar el órgano colegiado superior y el acceso a la carrera y escalafón del personal académico de las instituciones de educación superior interculturales*.
- Acerca de los acuerdos de los otros petitorios de esta demanda no hay información de avances.

Evidentemente, el Estado ha cumplido muy parcialmente con los acuerdos de las mesas de diálogo sobre educación superior y no se ha visibilizado en los dos gobiernos una voluntad política para avanzar, sino más bien, acciones aisladas en los organismos del SES.

Un inconveniente que hubo en la negociación de las mesas fue que muchos de los representantes del Estado que fueron a negociar no conocían la realidad de los pueblos y nacionalidades (Simbaña, 2024).

El gobierno de Lasso, simplemente, envió a su ministro Jiménez para que justifique y garantice la firma, luego de aquello no convirtió [los acuerdos] en política pública, (...). [De igual forma], ahora, Daniel Noboa; [se] hubiera esperado que diga muy bien, hay unos acuerdos después de la lucha, no vamos a permitir que nuevamente vayan a un enfrentamiento pueblo contra pueblo, más bien vamos a ser sensibles; (...), [pero] simplemente dijo, ustedes si quieren, a mí no me van a venir a imponer, a mí no me pidan mesas de diálogo, a mí no me pidan nada (...). Entonces, no hay voluntad política del poder. (Iza, 2024)

Visión y ejecución de los proyectos educativos en las universidades

Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos indígenas Amawtay Wasi

Se creó en 2004 y es una “institución educativa superior pública, de carácter comunitario, sin fines de lucro, con autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica” (Congreso Nacional, 2004). En 2013, luego de la evaluación por parte del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES),¹¹ fue suspendida, en medio de controversias (Krainer y otros,

11 Actualmente lo reemplaza el CACES.

2017). En 2018, en una disposición general introducida en la LOES (2010), se retiró la suspensión de la universidad, y se inició su proceso de institucionalización. Luego de una intervención sin óptimos resultados en el 2023, en enero de 2024 el CES aprobó otra intervención integral hasta de junio de 2024. De esta forma, actualmente, la universidad es administrada por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional (CIFI), liderada por Fernando Garcés.

El objetivo de esta intervención es lograr la institucionalización con la elección de sus máximas autoridades (Garcés, 2024). En el Reglamento de elecciones de las máximas autoridades (Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi, 2023), se establece que el Congreso Académico de Educación Superior de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas es la máxima instancia para nominación de candidatos y que se integra con representantes de las nacionalidades y pueblos Indígenas, quienes tienen derecho a voz y voto, en el marco de la democracia comunitaria. Al respecto, Simbaña (2024) manifiesta que:

Por presión de las organizaciones se armó el Congreso, hay mucho que trabajar para que funcione como un órgano académico y que no se dedique solo a hacer asambleas que se reduzcan a recibir información y cuestionar informes, habría que ver como se mejora, pero es un logro, es el único caso en el que la organización, es decir la sociedad, se involucra en un proceso de educación.

La estrategia educativa de la Amawtay Wasi se centra en lo comunitario como principio del quehacer educativo, ancla a la investigación y construcción del conocimiento desde y con las comunidades (Universidad Amawtay Wasi, 2022). Para las organizaciones de los pueblos y nacionalidades, esta universidad representa una oportunidad de contar con una institución pública que por su carácter comunitario practique la plurinacionalidad e interculturalidad en su gestión y atienda sus necesidades. Su importancia radica en su origen, que corresponde a las apuestas y esfuerzo especialmente de la CONAIE, en su creación, en el marco de las reivindicaciones sociales planteadas por esta organización (Sarango, 2019).

Esta universidad tiene una oferta semipresencial de nueve carreras, con un importante vínculo con los territorios y las comunidades. Plantea una materia presente en todas las carreras y niveles, denominada “Desafíos Comunitarios” (Garcés, 2024), la misma que funciona como un eje articulador de la docencia, investigación y vinculación con la sociedad y, a su vez, de la institución con los territorios. En la materia, los estudiantes identifican necesidades que surgen en los territorios, sobre las cuales se aprende, se investiga y se interviene desde la academia, con la intención de que se vinculen a planes nacionales, regionales o locales de desarrollo y a planes de vida (Universidad Amawtay Wasi, 2024).

La Amawtay Wasi plantea en su visión al 2030, ser una comunidad educativa referente del diálogo intercultural; la Interculturalidad es uno de sus fundamentos, y se plantea como la relación respetuosa entre las diferentes culturas, portadoras de conocimientos, saberes, prácticas, valores, formas de vivir y pensar. Implica también el reconocimiento y la reivindicación de las diferencias culturales y lingüísticas (Universidad Amawtay Wasi, 2022).

La interculturalidad se relaciona también con otro de sus fundamentos, el diálogo y soberanía epistémicos, que es el reconocimiento de la capacidad de la sociedad ecuatoriana para producir, desarrollar y aplicar los conocimientos propios, de manera soberana y en interlocución con otras epistemologías del país, de la región latinoamericana y del mundo (Universidad Amawtay Wasi, 2022).

Para garantizar el acceso y la permanencia, la universidad plantea un ciclo de preuniversitario, en el que el primer mes se orienta a un aprendizaje profundo del territorio, en el cual, los estudiantes exploran sobre sus realidades desde diferentes disciplinas.

Los estudiantes investigan y aprenden de sus propios espacios, indagan aspectos sobre las características de su población, cómo está compuesta, qué instituciones hay, qué organizaciones hay, qué se produce, cómo funciona el mercado, la producción, etc., toda una investigación sobre el lugar donde él vive. (Garcés, 2024)

El acompañamiento en la modalidad semipresencial se realiza a través de técnicos docentes con presencia en los territorios, quienes realizan un seguimiento continuo a los estudiantes de cada ciclo (Garcés, 2024).

Adicionalmente, los estudiantes participan de encuentros nacionales, para favorecer el diálogo e intercambio de experiencias; encuentros regionales que contribuyen a fortalecer la comprensión de contenidos específicos que se desprenden del eje de aprendizaje de cada ciclo y que contribuyen a la generación de proyectos colectivos; y un acompañamiento individual o colectivo con docentes acompañantes en modalidades presenciales o virtuales (Universidad Amawtay Wasi, 2024).

En territorio la universidad llega a través de dos tipos de centros de apoyo, los Centros Universitarios Comunitarios (CUC) y los Centros Universitarios Interculturales Comunitarios (CUIC), estos segundos puestos por las comunidades en sus territorios (Garcés, 2024).

A noviembre de 2022 de 393 estudiantes, el 20 % se autoidentificó como indígena, el 3 % como afroecuatoriano, el 5 % como montubio y el 68 % como mestizo, la mayoría de ellos se encuentra en la provincia de Pichincha (Universidad Amawtay Wasi, 2022).

El aprendizaje, a pesar de la modalidad en línea, está basado en los territorios, especialmente, en la materia “Desafíos Comunitarios” que está relacionada con características y necesidades de cada localidad

Todos los estudiantes en esta materia deben tener alguna actividad relacionada con su territorio, autoridades, instituciones, organizaciones, etcétera, en relación con el tema de su carrera. O sea, si estoy estudiando Derecho con Enfoque Pluralismo Jurídico, tengo que estar articulado a la organización, a toda su normativa, etcétera. Si estoy estudiando, Gestión del Desarrollo Infantil, Familiar y Comunitario, tengo que estar bien vinculado a los centros infantiles, etc. Entonces, cada estudiante tiene una actividad de relación con una organización, institución, actividad, etcétera de la comunidad, que es lo que te ancla al territorio, porque la carrera es en línea y esa es materia de principio a fin de la carrera. (Garcés, 2024)

El diseño curricular parte de saberes, que en la práctica educativa están juntos, aunque metodológicamente se separen: el *saber ser* se orienta al desarrollo de la propia existencia y los vínculos con la familia, comunidad y cosmos; el *saber conocer* se orienta al fortalecimiento de conocimientos diversos, la mayoría, del campo de formación de cada carrera, con perspectiva intercultural; *saber hacer*, se orienta a desarrollar habilidades para la acción transformadora (Universidad Amawtay Wasi, 2024).

En noviembre del 2022 la Amawtay Wasi, contaba con 27 docentes, 16 de ellos indígenas, cinco afroecuatorianos y seis mestizos (Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, 2022).

Existe un porcentaje importante, significativo, de docentes y de administrativos prioritariamente de la nacionalidad kichwa; pero es interesante, que la Universidad tiene no solo personal, sino un programa, un centro específico, de estudios afros, el Centro de Investigación Estudios de África y Afroamérica. (Garcés, 2024).

En la línea de investigación, la universidad desarrolla dos tipos de investigación: el de carácter formativo que se realiza a lo largo de los planes de estudio de las carreras o programas y que se vincula con las tres funciones sustantivas de la educación superior, y se concreta en desafíos comunitarios; y el de carácter académico-científico, que se realiza mediante programas y proyectos de investigación-acción intercultural que surgen de las demandas sociales, con la intervención de equipos interdisciplinarios, que se convierten en marco orientador de la investigación formativa y se alimentan de las reflexiones de los desafíos comunitarios. (Universidad Amawtay Wasi, 2024)

Entre las líneas de investigación de la Universidad Amawtay Wasi, se señalan las siguientes:

- Soberanía epistémica: sistematización de los conocimientos y saberes de diversas culturas en diálogo con epistemologías dominantes, para la comprensión integral de la realidad.
- Lengua y cultura: comprensión profunda de la diversidad cultural y lingüística para su revitalización.
- Tecnologías para la vida: innovaciones tecnológicas a partir de los saberes y conocimientos para la transformación social (Universidad Amawtay Wasi, 2024).

La universidad está en un proceso de institucionalización y los procesos relacionados con sus funciones sustantivas entrarán en un periodo de ajuste. Es importante mencionar que muchas iniciativas relacionadas con la investigación y la vinculación se realizan por el compromiso de sus docentes, pero se requiere mayor formalidad, “los resultados de investigación deben ser producto de proyectos de investigación, también los proyectos de vinculación con la sociedad (Garcés, 2024).

La Amawtay Wasi define la vinculación con la sociedad, como eje estructurador de la docencia e investigación, fundamentando la relación de los estudiantes con sus territorios y cultura de origen, en una relación permanente y respetuosa con sus territorios y cultura. Su relación con la sociedad se establece a través de los Desafíos Comunitarios (Universidad Amawtay Wasi, 2024).

Las líneas de Vinculación con la Sociedad, según la Universidad Amawtay Wasi (2024), son:

- a. **Comunidad en acción:** es el eje articulador de los conocimientos y saberes diversos (saber ser, saber compartir, saber hacer) para el logro de aprendizajes significativos. Los proyectos se realizan bajo la figura de “Desafíos comunitarios”, son iniciativas de investigación-acción, sobre las que se organizan los aprendizajes de cada ciclo. Para su ejecución se gestionan alianzas diversas.
- b. **Puerta abierta:** espacio permanente de demandas de diversos actores para la respuesta de sus demandas a través de proyectos.
- c. **Educación continua:** espacio abierto a diversos públicos, se orienta a la generación de propuestas como cursos abiertos, incubadoras de emprendimientos, laboratorios de formación, etc., en las que se promueve la reflexión y producción de conocimientos y saberes diversos.
- d. **Seguimiento a graduados:** espacio de diálogo permanente con los graduados de la Universidad, apoyo a propuestas para el bien común, laborales y de formación.

En temas de discriminación, el CES promueve la igualdad de oportunidades en el Sistema de Educación Superior, en tal sentido la Amawtay Wasi recogiendo esta orientación y en el marco de sus principios, “desarrolla el Plan de desarrollo del Plan

de Igualdad de Oportunidades, para el desarrollo de mecanismos de no discriminación a la diversidad cultural, género, sexual; ya está aprobado, ahora debe ser socializado con la comunidad universitaria” (Garcés, 2024).

Universidad Politécnica Salesiana

Es una institución de educación superior humanística, politécnica y de inspiración cristiana con 30 años de vida institucional; su opción preferencial de atención es por los jóvenes y adultos de sectores populares, colectivos con discapacidades, pueblos indígenas y afroecuatorianos; entre sus objetivos está propiciar el diálogo entre las diferentes culturas nacionales y desarrollar proyectos que favorezcan la interculturalidad del país (Universidad Politécnica Salesiana, 2024).

La relación de la UPS con pueblos y nacionalidades tiene su origen mucho antes de su creación, por la vinculación de la comunidad salesiana, producto de su propuesta evangelizadora, que pasaba por una interculturalización del evangelio y participación en propuestas educativas y organizativas de los pueblos indígenas; así, en 1994, la universidad nace de un proceso histórico en relación con los pueblos indígenas (Farfán, 2024).

Desde una perspectiva más sociopolítica, la apertura del campus universitario del Girón, para acoger a las comunidades indígenas movilizadas a la capital a causa de importantes demandas sociales, políticas, económicas, contribuyó a la creación de un imaginario social que ha hecho de la UPS una universidad con opciones sociales a favor de los pueblos indígenas (Universidad Politécnica Salesiana, 2023). “Por tres ocasiones la UPS acogió al movimiento indígena, en el año 2001, durante el gobierno de Gustavo Noboa, luego en el 2019 y, finalmente, en el levantamiento de junio de 2022, en que además la UPS participó en las mesas de diálogo entre el gobierno y los movimientos sociales” (Universidad Politécnica Salesiana, 2023).

Estos hechos y la relación histórica de la universidad con pueblos y nacionalidades conducen a la decisión institucional de la creación del Centro de Formación e Investigación Intercultural de la Universidad Politécnica Salesiana (CEFI-UPS), una unidad académica que “articula, coordina y dinamiza todo lo referente a la temática intercultural considerada como eje transversal de las funciones universitarias (...). Así mismo, mantiene una especial relación con los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes, sus organizaciones y movimientos” (Universidad Politécnica Salesiana, 2023, p. 4).

Entre sus funciones se destaca, la articulación de diferentes iniciativas académicas que lleva adelante la UPS a nivel local e internacional, referidas a la interculturalidad y dinamizar la interculturalidad en toda la universidad y en todas las funciones universitarias, para aportar a la construcción de una sociedad intercultural y a un estado

plurinacional (Universidad Politécnica Salesiana, 2023). La interculturalidad es relevante a considerar en la estrategia institucional de la UPS y:

Se sintoniza en cómo nos conformamos como estado ecuatoriano; en un país diverso en términos de su cultura y su población, la educación superior apuesta por ser inclusiva y respetuosa de las diferentes identidades culturales, lo que implica la necesidad de fomentar y promocionar las lenguas indígenas y el reconocimiento de las diferentes formas de conocimiento y sabiduría que existen en el país a través de un diálogo epistémico en los planes y programas formativos. (Universidad Politécnica Salesiana, 2023, p. 10)

La interculturalidad está planteada como uno de los dominios académicos¹² de la UPS, la interculturalidad:

Ha sido una condición *sine qua non* de la UPS y de la comunidad salesiana, dado a que la mirada institucional siempre ha estado puesta en apuntalar el tema intercultural que se ha visto reflejado tanto en la oferta académica, como en la función de la Vinculación con la Sociedad mediante la ejecución de diversos proyectos (...), por estas consideraciones, la interculturalidad y sociedad es un dominio de la UPS. (Universidad Politécnica Salesiana, 2015)

En el caso de la UPS, Farfán (2024) plantea:

La relación con los pueblos indígenas marca nuestra vivencia de la interculturalidad. En un inicio, en la universidad esto se expresaba específicamente en el campo de la educación, posteriormente empieza a relacionarse con otros campos. La interculturalidad es parte de un proceso de participación política de los pueblos indígenas de Ecuador, en ese entonces (1994), como UPS, ya nos planteamos la necesidad de contribuir, desde la academia, a la construcción de una sociedad intercultural y un Estado plurinacional. Cuando empezó la carrera Educación Intercultural Bilingüe, entonces, la formación de docentes buscaba aportar a eso. Esta propuesta, sin embargo, no se aprobó como proyecto académico, pues el concepto de plurinacionalidad era visto como un proyecto de las organizaciones indígenas. Por ello, en la Salesiana la interculturalidad no estaba concebida únicamente como un proyecto de relación entre culturas.

La relación académica de la UPS con comunidades indígenas inició con el apoyo al:

12 Los dominios académicos son “sistemas complejos de conocimientos que se integran a cosmovisiones, saberes y prácticas sociales y culturales de las IES, para posibilitar la unidad de las funciones universitarias” (CES, 2014 en Universidad Politécnica Salesiana, 2015) y orientadores en la planificación estratégica institucional de manera transversal en la docencia, investigación y vinculación con la sociedad.

Programa Académico Cotopaxi (PAC) (1994) que más tarde se transformaría en la carrera de Educación Intercultural Bilingüe. El programa y la carrera han estado al servicio de la formación docente en EIB, especialmente, para pueblos indígenas kichwa y achuar. La declaración de la interculturalidad como línea prioritaria de investigación para la entera universidad; la creación de la maestría en Educación Intercultural; la creación (octubre de 2007) del Centro de Estudios Interculturales; la participación en diversas redes: PROEIB-ANDES desde el año 1996; Red Internacional de Estudios Inter-culturales (RIDEI) desde 2005; la participación como miembros de la Fundación para la Educación en Contextos de Multilingüismo y Pluriculturalidad con sede en Cochabamba. (Universidad Politécnica Salesiana, 2023, p. 1)

“La interculturalidad es un proyecto político, si los pueblos y nacionalidades no mejoran sus condiciones socioeconómicas es imposible tener un diálogo intercultural, para ello se requieren condiciones de igualdad” (Farfán, 2024).

En la UPS no existe una modalidad de examen de ingreso, lo que sí se otorga, de acuerdo con el tipo de ingreso familiar, son ayudas económicas, financiamiento y becas estudiantiles.

En cuanto al acompañamiento y permanencia, especialmente de algunos estudiantes de pueblos y nacionalidades, desde 2011, la UPS cuenta con la Residencia Universitaria Intercultural Don Bosco:

La Comunidad Salesiana promueve este proyecto para contribuir a la formación humana, cristiana y profesional de jóvenes de pueblos y nacionalidades que provienen de las Misiones Salesianas Andinas, Amazónicas y Afrodescendientes. Las y los jóvenes residentes reciben además una beca estudiantil en la carrera de su elección en la Universidad Politécnica Salesiana. (Bastidas *et al.*, 2021)

La Residencia Universitaria Intercultural Don Bosco nació en el 2011, de demandas de zonas de trabajo salesiano, en las que jóvenes indígenas y afroecuatorianos buscaban una presencia en la UPS, pero no fue posible tener una presencia física en esos lugares (Farfán, 2024). Para favorecer su acceso surgió la idea de traer estos jóvenes para su formación en Quito, y así, favorecer su acceso y permanencia. Los estudiantes son de diferentes culturas y viven juntos, eso implica también tener una gestión con características interculturales y un acompañamiento de estos estudiantes con el mundo urbano, para que puedan comprender el funcionamiento de la universidad, lo que es un gran desafío, de igual forma, la residencia también cumple con responder a la necesidad de los territorios de formar profesionales de diferentes disciplinas (Farfán, 2024). También, para la permanencia de estos estudiantes de la residencia se ha planteado un acompañamiento personal y psicológico. También a nivel económico, ellos tienen becas; de esta forma, se ha consolidado la residencia como un proyecto de Vinculación con la Sociedad (Farfán, 2024).

En relación con el campo académico, los desafíos son muy complejos. Por las mismas dificultades de la preparación previa de muchos estudiantes, incluidos los de pueblos y nacionalidades, se ha identificado la necesidad de un propedéutico, pero que aún no se concreta (Farfán, 2024).

La permanencia también tiene relación con otros aspectos, por un lado, en las modalidades de estudios y en el acompañamiento que se realiza desde las carreras con los estudiantes, sus características y sus territorios, “por ejemplo, desde Gestión Local, eso se logró a través del relacionamiento de estudiantes autoridades de gobiernos locales, también con dirigentes de organizaciones de base” (Farfán, 2024).

En otros casos, la universidad ha priorizado la apertura de un campus universitario, como en el caso de Cayambe; producto de la relación de los salesianos con experiencias de microcrédito productivo, nació la carrera de Ingeniería Agropecuaria, con una modalidad de estudios que favorece la participación de indígenas y campesinos. De esa misma relación de la Casa Campesina de Cayambe, surgió la necesidad de tener una carrera de Enfermería. Son respuestas a procesos de relacionamiento intercultural (Farfán, 2024).

La UPS además cuenta con diferentes modalidades de tutoría, una de ellas se da entre estudiantes, “pares al estilo salesiano” (TEPes); es importante también el proyecto LALA, donde los estudiantes acceden a programas de consejería, tutoría o acompañamiento si tienen problemas académicos, de aprendizaje o psicológicos, acompañado por docentes y por profesionales del centro psicológico (Universidad Politécnica Salesiana, 2023).

La relación de los estudiantes de la UPS de pueblos y nacionalidades con sus territorios ha sido un elemento de consideración el momento de definir las modalidades de estudios.

En búsqueda de interculturalizar la universidad, se ha considerado de manera fundamental la dinámica de los territorios. Hemos encontrado diversas modalidades con metodologías propias. Al inicio, considerando modalidades semipresenciales, con presencia de docentes en las localidades, posteriormente, con la educación virtual, se han planteado modalidades híbridas, adaptándonos a las condiciones de cada tiempo y respondiendo a las necesidades propias de la universidad, con propuestas de calidad que responden a las necesidades del contexto. (Farfán, 2024)

La línea académica con la que arranca la relación de la UPS con pueblos y nacionalidades fue la de la educación, sin embargo, posteriormente, esto aumenta a otras disciplinas, por demanda de los mismos estudiantes, quienes manifiestan la necesidad de contar en sus territorios con otros profesionales además de los maestros. La oferta entonces “se amplía a Antropología, Gestión para el Desarrollo Local y

Comunicación Social. Posteriormente inicia también la relación con otras disciplinas como Biotecnología se origina en la relación con los pueblos de la Amazonía, para preservar esos conocimientos ancestrales” (Farfán, 2024).

Entre los programas de pregrado de la UPS que consideran a los estudiantes de pueblos y nacionalidades como prioritarios se encuentran los siguientes:

La Tecnología en Procesamiento de Recursos Biológicos Amazónicos, la Tecnología de Producción Agropecuaria, la Carrera de EIB, la Carrera de Antropología Aplicada y la Ingeniería Agropecuaria. También se han diseñado programas de posgrado, entre los que destacan la Maestría de Educación Intercultural Bilingüe y la Maestría en Desarrollo Local. (Ávila *et al.*, 2023, p. 32)

El referente académico más importante, desde la perspectiva de la interculturalidad es la Carrera de Educación Intercultural Bilingüe, que nació en 1994, para la formación de docentes del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

Hasta el 2017, la carrera operó en modalidad a distancia (combinando encuentros presenciales en fines de semana y trabajo autónomo por parte de los y las estudiantes, con apoyo de guías de estudio preparadas por los docentes), y, desde el 2018 la carrera ha operado en modalidad en línea, pero manteniendo tutorías presenciales durante los fines de semana (...). La carrera cuenta con cinco centros de apoyo en diferentes zonas del país, en los que tienen lugar los encuentros presenciales... Cuatro centros de apoyo se encuentran localizados en la zona andina: Riobamba, Latacunga, Cayambe, Otavalo; y uno en la Amazonía: Wasaakentsa, en la provincia de Morona Santiago. (Ávila *et al.*, 2023, p. 25)

La carrera de EIB atiende a estudiantes de pueblos kichwa de la zona andina y de la población amazónica de los pueblos achuar, sin embargo, también la cursan estudiantes de otros pueblos, como kichwas de la Amazonía y población mestiza (Ávila *et al.*, 2023).

En diciembre de 2022 fue aprobada la Cátedra UNESCO: Pueblos indígenas en la ciudad, que le permitirá a la UPS profundizar y visibilizar esta temática sea en el ámbito académico como en la misma sociedad (Universidad Politécnica Salesiana, 2023). La UPS ha considerado la importancia de interculturalizar los currículos de todas sus carreras, pero no ha sido sencillo, es algo que no se ha alcanzado.

Respecto a la formación a docentes y administrativos según el Plan Estratégico Institucional, Carta de Navegación 2023-2027, para el 2027 la UPS busca que el 50 % del personal docente y administrativo participe de espacios de formación en interculturalidad (Universidad Politécnica Salesiana, 2023).

En el campo de Ciencias Sociales se ha trabajado en la formación docente en la interculturalidad, sobre todo en base a la experiencia del relacionamiento en territorios, como

docentes de procesos de formación como EIB. La experiencia de relacionamiento es el mejor campo de la formación intercultural, también para la investigación. (Farfán, 2024)

En cuanto a la composición étnica de las y los estudiantes en la Sede Quito al 2020, el 3 % de los estudiantes se identificaron como indígenas, en Cuenca el 4 % y en Guayaquil el 2,82 % (Ávila *et al.*, 2023). “Tenemos una deuda en relación al número de estudiantes indígenas que entren a la universidad, deberían ser el mismo número del censo 6 %, pero esto implica pensar en cómo lograr esta meta siendo una universidad privada”, afirma Farfán (2024).

La interculturalización sigue siendo un proyecto de la UPS, queda mucho por hacer dentro de la universidad, en la propia formación de docentes y administrativos, la experiencia de la Residencia Universitaria Intercultural Don Bosco nos dio muchas luces, los chicos sentían muchas dificultades de corte discriminatorio, a partir de ello se ha trabajado en las relaciones. (Farfán, 2024)

En relación con la investigación, una de las líneas de trabajo de la UPS es la interculturalidad, eso ha generado muchas propuestas en diversos campos de manera interdisciplinaria que la universidad sea parte de otras redes universitarias, dentro y fuera del país. Abya Yala contribuye a posicionar académicamente el tema de pueblos indígenas en América Latina, para preservar y difundir lo que sucede con estos pueblos (Farfán, 2024). El Grupo de Investigación en Educación e Interculturalidad (GIEI) de la UPS se concentra en la investigación relacionada con: políticas educativas; formación docente e interculturalidad; educación, identidad y saberes; lengua indígena, educación e interculturalidad.

El Plan de Vinculación con la Sociedad establece programas y líneas de acción. Uno de esos programas es Interculturalidad, cuyas líneas de acción son: educación intercultural, comunicación, lenguas y culturas, desarrollo local y comunitario y territorios (Secretaría Técnica de Vinculación con la Sociedad, UPS, 2024).

La relación entre la UPS y la sociedad se concentra, principalmente, en las obras salesianas, muchas de ellas, en relación con pueblos y nacionalidades y sus territorios. Sin embargo, la Residencia Universitaria Intercultural Don Bosco, por su función, es de las obras más destacadas, en la relación entre educación superior e interculturalidad.

Los jóvenes residentes mantienen un vínculo con la Obra Salesiana que los envió y su comunidad de origen:

Con tiempos de trabajo establecidos en sus territorios durante las vacaciones del semestre y propuestas de trabajo establecidos para aplicarlos en sus lugares de origen. La residencia puede recibir entre 40 y 50 personas que provienen de diferentes provincias del país donde existe presencia salesiana. (Bastidas *et al.*, 2021, p. 227)

Todos los estudiantes de la residencia tienen una beca de estudios, en la carrera de su preferencia, además tienen un seguimiento por docentes y el acompañamiento psicológico para una adecuada integración.

Con el fin de fortalecer el proceso académico, se realiza una coordinación directa por parte de los estudiantes para recibir tutorías con sus docentes, se ha buscado el apoyo y seguimiento por parte de las direcciones de carrera para evitar la pérdida de asignaturas. (Bastidas *et al.*, 2021, p. 228)

El objetivo de esta relación con las carreras es que los docentes identifiquen que estos estudiantes pertenecen a otros contextos no solo socioculturales sino académicos, para que se pueda atender su proceso de inclusión e inserción en el ámbito académico y en la interacción con el aula.

Desde el 2011, 52 mujeres y 100 hombres han pasado por un proceso formativo, de los cuales 25 han concluido su carrera universitaria (Bastidas *et al.*, 2021), se destacan las siguientes causas para su deserción: repitencia en muchas materias, debido a las bases académicas previas; retiro por falta de adaptación, prefieren regresar a sus comunidades; incumplimiento de las normas de la residencia.

Otro proyecto relevante se relaciona con el pueblo originario kichwa de Sarayaku, liderado por las carreras de Educación Intercultural Bilingüe y Antropología, para el diseño del modelo educativo propio de este pueblo a partir de sus conocimientos y saberes propios, orientados a concreción de su Plan de Vida.

La UPS tiene espacios de Asociacionismo Salesiano Universitario (ASU), promovidos por la pastoral universitaria, que constituyen espacios de encuentro de los jóvenes, favoreciendo la convivencia. Por ejemplo, en el año 2023, con la participación de 527 estudiantes ejecutaron un proyecto de Vinculación con la Sociedad, denominado “Fortalecimiento de Desarrollo Humano en poblaciones en Situación de Vulnerabilidad” en el que participaron 527 estudiantes voluntarios de diferentes carreras en zonas rurales (Cárdenas, 2023). Los grupos ASU podrían ser importantes dinamizadores de las relaciones entre los estudiantes, en una perspectiva de interculturalización.

Universidad Central del Ecuador

La Universidad Central del Ecuador (UCE) es la institución superior “más antigua y la segunda más grande por número de estudiantes” (Dirección de Tecnologías de la Información-UCE, 2023), en Ecuador. Es una institución pública que tiene una oferta académica de 66 carreras en 21 facultades y 22 maestrías, en las modalidades a distancia, semipresencial, en línea y presencial (SENESCYT, 2024). Funciona en la ciudad de Quito.

Acerca de su postura en relación con la interculturalidad, en el estatuto (UCE, 2019), se plantea que los estudiantes deben “recibir una educación superior laica, intercultural, democrática, incluyente y diversa, que impulse la equidad de género, la justicia y la paz”. En la misma línea, la vicerrectora académica y de posgrado hasta el 2023, María Espín, plantea que la universidad:

Tiene como visión promover la interculturalidad en todos los aspectos de la vida universitaria, fundamentando el respeto y la valoración en la diversidad cultural, garantizando una educación inclusiva y equitativa para todos los estudiantes, incluyendo a aquellos que pertenecen a distintos pueblos y nacionalidades a través de proyectos y programas interculturales.

En marzo 2024 se posesionaron nuevas autoridades de la UCE, para el periodo 2024-2029, luego de que el Estado habilitó la posibilidad de que cada IES pública pueda determinar su propio proceso de admisión, y a la vez, en un contexto, como indica Espín (2024), de reducción presupuestaria estatal para la educación superior, realizada desde 2020, lo cual ha producido disminución en las cantidades monetarias de becas y ayudas económicas para manutención, a cada estudiante, sin reducir el número de beneficiados. El proceso de admisión actual incluye un “examen psicométrico de razonamiento verbal, numérico y lógico, no (...) de conocimiento” y un curso de nivelación en cada carrera (UCE, 2024), sin un acompañamiento académico específico para estudiantes de pueblos y nacionalidades, durante este proceso.

La vicerrectora académica saliente indica que, a partir de las protestas de octubre 2019, la universidad se preocupó por que las becas “no sean solo para excelencia académica, sino por temas socioeconómicos; dentro de esos temas, obviamente, están considerados pueblos y nacionalidades que, pues, por las lógicas del sistema que vivimos, siempre son los más afectados a nivel socioeconómico”. De igual modo, manifiesta que, a partir de que estuvo en manos de la universidad el proceso de admisión en 2023, se planteó una política de cuotas que incrementa hasta el 10 % los cupos asignados a “personas de pueblos y nacionalidades, de los territorios más pobres del Ecuador, de las escuelas interculturales bilingües”, de tal forma que, de la oferta académica anual que se aproxima a los 6000 estudiantes, 600 tendrían que ser de pueblos y nacionalidades, y con esto mejorar las cifras actuales.

Para promover la permanencia de los estudiantes de pueblos y nacionalidades, la UCE mantiene las becas y ayudas económicas mencionadas, aunque reducidas. De igual forma, tiene dos instancias fundamentales que se ocupan de temas de interculturalidad, de derechos y de no discriminación, que son:

Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derecho, que tiene varios proyectos de trabajo respecto al tema del respeto a los derechos, del respeto a la diversidad, del respeto

a la interculturalidad y tienen varios procesos de promoción, y el otro es la dirección de Bienestar Universitario que se dedica específicamente a garantizar que todos estos elementos de respeto a la diversidad e igualdad se cumplan en la Universidad Central. (Espín, 2024)

Espín (2024) afirma que si bien, Bienestar Universitario tiene profesionales como psicólogos, psiquiatras y trabajadores sociales que ayudan a una contención para la permanencia, la UCE no dispone de una residencia universitaria para estudiantes de otros cantones o provincias. Indica que sería conveniente un seguimiento y tutoría constante a los estudiantes de pueblos y nacionalidades. Un factor que ha abonado a la deserción ha sido que “estudiantes llegan, se obnubilan por el tema de la ciudad que sí es impactante y, por ejemplo, quedan en temas como alcohol y drogas; perdimos a dos estudiantes waorani por eso”.¹³

Otro aspecto que contribuye a la deserción de estudiantes de pueblos y nacionalidades es la deficiencia de su formación escolar en relación con las exigencias académicas de la universidad, siendo que los bachilleres “llegan con distintos niveles, con unas franjas gigantescas de diferencia, no es lo mismo un estudiante que viene de un colegio en una ciudad como Quito, Guayaquil o Cuenca, que un estudiante que viene de comunidad y de territorio” y estas brechas no se solucionan con los cursos de nivelación: “en 16 semanas no se puede cubrir una nivelación de 12 años de formación” (Espín, 2024).

A pesar de las acciones de la universidad, aún “se generan ciertos comportamientos en contra de las personas, por su etnia, por su, por su diversidad sexual o por su condición de género” (Espín, 2024), reflejando la sociedad actual.

En el periodo académico, 2023-2024, según la autoidentificación, el 0,73 % de la población estudiantil matriculada fue “blanca”, 4,34 % fue “indígena”, 93,38 % fue “mestiza” y 1,55 % fue “mulata”. En esta categorización, no hay las opciones “afroecuatoriano” y “montubio”, tampoco hay la posibilidad de escoger la nacionalidad indígena, dentro de la opción “indígena”. El porcentaje de matrícula de estudiantes de pueblos y nacionalidades del periodo 2023-2024 es inferior al del periodo 2018-2018 en 1 punto porcentual (Dirección de Tecnologías de la Información-UCE, 2023).

En cuanto a la oferta académica, la UCE no tiene carreras referentes a la interculturalidad, sin embargo, como señala Krainer (2023), hay facultades que incluyen en su visión y/o misión un enfoque intercultural, por ejemplo, Cultura Física, Ciencias Agrícolas, Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, y existen carreras que consideran

13 Espín menciona que la deserción es mayor en estudiantes de la nacionalidad huaorani, que en estudiantes de otras nacionalidades que asisten a la UCE, quienes tienen un nivel de deserción similar con el pueblo afroecuatoriano, pueblo montubio y mestizos.

la interculturalidad en sus objetivos o perfil profesional, como Obstetricia, Economía, Administración de Empresas, Terapia Ocupacional, Fisioterapia, Turismo Ecológico y Pedagogía de la Lengua y Literatura.

De igual manera, en las mallas de algunas carreras se incluyen asignaturas relacionadas a la interculturalidad, por ejemplo, en *Educación Básica*, “Modelos de Desarrollo y Buen Vivir”, “Aproximación Diagnóstica del Sumak Kawsay en los Paradigmas y Modelos Educativos en la Enseñanza de Ciencias Básicas del Subnivel Elemental en Instituciones Educativas Específicas”, “Cátedra Integradora: Diagnóstico del Proceso Educativo en Contextos Rurales e Interculturales”, “Educación Integral e inclusiva”, “Diagnóstico Participativo de Procesos Educativos Interculturales y Práctica Comunitaria”; en *Derecho*, “Pluralismo Jurídico en el Derecho Ecuatoriano” y “Teoría General del Estado, Estado Plurinacional y Sociología Jurídica”; en *Multilingüe*, “Igualdad y Diversidad en Educación: Inclusión e Interculturalidad en Instituciones Educativas”; en *Sociología*, “Subalternidades (Clase, Género, Raza)” y “Plurinacionalidad, Interculturalidad y Descolonización”; en *Geología*, “Saberes Ancestrales”, en *Pedagogía de las Ciencias Experimentales, Matemáticas y Física*, “Sumak Kawsay y la Educación” y “Etnomatemática”. Sin embargo, gran parte de las carreras no tienen asignaturas relativas a la interculturalidad.

Las metodologías de enseñanza aprendizaje y contenidos donde se considera la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades están presentes, principalmente, en las materias que tienen un componente intercultural y son, justamente, los docentes que dictan estas materias quienes tienen un mayor conocimiento de la diversidad cultural, especialmente, quienes tienen más afinidad son los docentes que provienen de las áreas de las Ciencias Sociales, porque pertenecen a los pueblos y nacionalidades o porque viajan a territorio para conocer la realidad de las comunidades indígenas y afroecuatorianas; sin embargo, son muy pocos, por lo cual, sería conveniente que en el estatuto universitario se exija a los profesores que aprueben cursos relativos al conocimiento de la diversidad cultural y de la interculturalidad (Espín, 2024). Y también que se contraten más docentes de los pueblos y nacionalidades. “Pero el resto de docentes de las áreas, en este caso de las ingenierías, de las áreas físico matemáticas, a duras penas, han visto algo al respecto en su formación y también eso pasa mucho en las áreas de la salud”.

Cabe mencionar que, en cantidad, la presencia de docentes pertenecientes a pueblos y nacionalidades es mínima. En el periodo académico 2023-2024, según los datos de la Dirección de Tecnología de la UCE, por autoidentificación, hubo un 0,55 % de la planta docente “blanca”, 0,76 % “indígena”, 96,45 % “mestiza”, 2,24 % “afroecua-

toriana¹⁴ y 0,00 % montubia. En comparación con el periodo académico 2018-2018, hay una reducción de profesores afroecuatorianos de 3.11 puntos porcentuales, de profesores montubios, una reducción de 0.53 puntos, y acerca de profesores indígenas casi no hay diferencia.

Acerca del uso de las lenguas ancestrales en el proceso académico de la universidad, no se lo realiza en el desarrollo de las carreras, en cambio, el Instituto Académico de Idiomas oferta el “quichua como un idioma optativo para la titulación, que es un requisito de graduación y con bastante buena acogida de parte de los estudiantes”, señala Espín (2024).

Con respecto a la investigación en temas relacionados a la interculturalidad, sobre todo, en relación con territorios y culturas de pueblos y nacionalidades, la universidad dispone de tres institutos: Instituto de Estudio Amazónicos e Insulares, Instituto de Investigación en Etnociencias e Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos (UCE, 2024). En este mismo ámbito, la universidad desarrolla proyectos de vinculación, coordinados entre Vinculación con la Sociedad y algunas carreras; precisamente, en el periodo académico 2023-2024 se registraron ocho proyectos:

Tabla 5

Proyectos relacionados con la interculturalidad de la UCE

No.	Facultad	Carrera	Nombre del proyecto
1	Arquitectura y Urbanismo	Arquitectura	Proyecto Arajuno (Arquitectura y urbanismo como aporte para el desarrollo del cantón Arajuno y sus comunidades)
2	Ciencias Biológicas	Biología	Recuperación y revalorización del conocimiento kichwa asociado a la biodiversidad amazónica y su manejo en tres comunidades de influencia de la cuenca hidrográfica del río Oglán, Provincia de Pastaza, Ecuador.
3	Ciencias Sociales y Humana	Política	Capacitación sobre cultura cívica y cultura política en el Ecuador, dirigida a jóvenes pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.
4	Ciencias Sociales y Humanas	Trabajo Social	Escuela Intergeneracional Wiñenani-Pikenani.
5	Ciencias Sociales y Humanas	Trabajo Social	Fortalecimiento del Tejido Comunitario de Comunas y Comunidades pertenecientes a la Población Kitu Kara.

14 En esta categoría se reúnen dos opciones de autoidentificación asignadas por la UCE en su proceso de registro de información: “afrodescendiente” y “mulato”.

No.	Facultad	Carrera	Nombre del proyecto
6	Ciencias Sociales y Humanas	Trabajo Social	Diagnóstico Social en el Comité Promejoras Hato Pucará.
7	Comunicación Social	Comunicación Social	Proyecto de género de educación continua feminidades y masculinidades con el Movimiento Indígena de Cotopaxi.
8	Ciencias Económicas	Economía	Protección de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador. Caso de estudio de la nación Sápara en la Amazonía y del Choco Andino en la Sierra.

Nota. Información brindada por “Vinculación con la Sociedad de la UCE”.

También, la UCE tiene un convenio específico de cooperación con la Fundación Azúcar, gestionado por Vinculación con la Sociedad, que organiza diferentes actividades, fundamentalmente, de educación continua sobre el tema de lideresas afroecuatorianas.

Discusión

Semejanzas, diferencias y tensiones entre los discursos del Estado, de las organizaciones sociales y de las universidades

Los tres actores, considerados para este estudio, Estado, organizaciones sociales y universidades, coinciden en aspectos generales en el concepto de interculturalidad, relacionado con el diálogo entre culturas y su importancia para la convivencia. Reconocen a la interculturalidad como un proyecto que busca reivindicaciones sociales, culturales, lingüísticas, ante una historia de exclusión, discriminación, etnocentrismo, racismo, dominación y colonialidad. Identifican al Estado como la entidad que debe garantizar y promover la interculturalidad, las organizaciones sociales, además, enfatizan en la importancia y urgencia de transversalizar la interculturalidad en las instituciones y sociedad ecuatoriana, incentivando los derechos colectivos, la inclusión, el diálogo de saberes, la revitalización lingüística y la reparación histórica, aunque no logran definir con exactitud ni ponerse de acuerdo en todos los parámetros y procedimientos para llevar a cabo esta transversalización.

La CONAIE enfatiza en la plurinacionalidad, que implica reconocimiento de parte del Estado de las nacionalidades indígenas, sus formas organizativas y participación política y la defensa de sus territorios. La FENOCIN y la FEINE enfatizan en el aspecto sociocultural referente a una convivencia entre las diversas culturas con equidad e inclusión, mientras que CONAFRO cuestiona que el discurso de la interculturalidad se haya centrado en el pueblo indígena, de modo que reclaman un mayor reconocimiento y participación del pueblo afroecuatoriano en el proyecto intercultural

del país. Las organizaciones mencionadas coinciden en que el discurso estatal se limita a convocar a un multiculturalismo, mas no, a una verdadera transformación hacia una sociedad intercultural.

Las universidades analizadas tienen discursos que trascienden en algunos aspectos el multiculturalismo, de modo que proponen algunas acciones de una interculturalidad crítica, teniendo varios aspectos en común con las demandas de los pueblos y nacionalidades en sus proyectos académicos, aunque la UCE y la UPS no logran colocar aún a la interculturalidad como eje transversal de sus prácticas educativas reales, sino, lo hacen de forma localizada, a diferencia de la Amawtay Wasi.

La necesidad de aumentar el acceso de estudiantes de pueblos y nacionalidades a la educación superior es una realidad aceptada por todos los actores, sin embargo, las organizaciones reclaman que la misma normativa obstaculiza las posibilidades de acceso. Si bien, en la LOES (2010) se indica la predominancia del principio de igualdad de oportunidades para el acceso de los estudiantes, sin ningún tipo de discriminación, en el Reglamento a la LOES (2022) no se especifican los procedimientos y, más bien, bajo la figura de “autonomía universitaria”, se permite que cada IES determine los procedimientos con relación al proceso de admisión (trámites, examen y cursos de nivelación) y otorgamiento de becas y ayudas económicas, lo cual facilita que no se cumpla el principio, como se manifiesta desde las organizaciones.

Existe correspondencia en el propósito de que se logre una permanencia y titulación de los estudiantes de pueblos y nacionalidades que acceden a la universidad, pero cada actor enfatiza en distintas acciones para lograrlo. Desde el Estado, se promulga que con las políticas públicas sí se está buscando la permanencia y titulación para los pueblos y nacionalidades, pero las organizaciones reclaman que en las normativas estatales sigue presente la meritocracia con criterios monoculturales, lo cual no se adecúa a la diversidad sociocultural (Iza, 2024). Los discursos en las universidades impulsando la interculturalidad, interna y externamente, para contribuir a la permanencia de los estudiantes de pueblos y nacionalidades están presentes en las tres universidades, pero no solo atraviesan transversalmente en la Amawtay Wasi.

La postura de las universidades acerca de la importancia de la interculturalidad en los aspectos académicos se puede revisar en la visión y misión de sus carreras y programas. Mientras que, en este asunto, la Universidad Amawtay Wasi destaca, ya que la interculturalidad se promulga en los proyectos académicos de todas sus carreras, la UCE y la UPS tienen propuestas interculturales solamente en determinadas carreras, sin embargo, en el caso de la UPS, la interculturalidad es uno de sus dominios académicos. Esto difiere de la demanda de las organizaciones, quienes piden que se promueva la interculturalidad oficialmente en todas las carreras. A la vez, el discurso estatal, si bien plantea que el Sistema de Educación Superior debe ser intercultural, no determina este requerimiento para todas las carreras.

En el marco legal, se orienta a investigaciones acerca de temas de interés de los pueblos y nacionalidades. Acerca de este asunto, las organizaciones manifiestan cierto rechazo a muchos estudios de un sinnúmero de IES, porque, dicen, solo sirven para las titulaciones de otros o para cumplir alguna obligación académica, mas no, para contribuir a la comunidad.

La interculturalidad como una característica de la convivencia en las IES es una apuesta desde el Estado, la misma que es acogida en las universidades. Sin embargo, las organizaciones reclaman que este discurso no es promulgado por todos los actores educativos, ni del Estado ni de las IES.

Las tensiones entre las organizaciones y el Estado se visibilizaron en la protesta y mesas de diálogo de 2022, donde se pudieron palpar discursos contrarios a lo que significa interculturalidad desde distintos sectores, sobre todo, urbanos. Hubo pronunciamientos discriminatorios, racistas, clasistas y aporofóbicos. Esta situación puso en relieve que la sociedad ecuatoriana sigue atravesada por la matriz cultural de la colonialidad en gran parte de su población, y que el proyecto de la interculturalidad y plurinacionalidad en la sociedad y en la educación superior tiene retos gigantes, tanto en la administración estatal como en la gestión universitaria donde deben ser partícipes los estudiantes de los grupos históricamente.

Brechas entre los discursos y las prácticas impulsadas en las universidades

Como se indicó en el apartado anterior, el proyecto de interculturalidad y plurinacionalidad está presente en el discurso de los tres actores, sin embargo, en las universidades estudiadas, las prácticas no llegan a cubrir en su totalidad las exigencias planteadas desde el Estado, sus propios proyectos universitarios en lo que atañe a la interculturalidad y, menos aún, todas las demandas de las organizaciones de los pueblos y nacionalidades dichas por los dirigentes en esta investigación y expresadas en la mesa de diálogo de educación superior.

Existen diferencias en las formas como los conceptos de interculturalidad y plurinacionalidad inciden en las prácticas educativas de cada IES, ya que dependen de elementos contextuales, identitarios y de la propia naturaleza de cada IES.

La autonomía universitaria de las IES contribuye a que se diversifiquen los procedimientos de ingreso a la educación superior. Por ejemplo, los criterios para categorizar la autoidentificación étnica son difusos y distintos en cada IES, lo que imposibilita un seguimiento más preciso de los porcentajes de cuotas, becas y ayudas económicas logrados para los estudiantes de pueblos y nacionalidades, desde las mismas universidades y, seguramente, desde el Estado también. Además, en la investigación se verificó la dificultad de acceder a esta información estadística interna en cada IES.

Sigue habiendo grandes brechas entre lo que demandan las organizaciones sociales acerca de la educación superior y la realidad universitaria, sobre todo, en lo que tiene que ver con el acceso, permanencia, titulación, docencia, investigación, vinculación con la colectividad, y, en fin, en lo que aglutina estos componentes que es la interculturalización y plurinacionalización del Sistema de Educación Superior del Ecuador.

Si bien, la Universidad Amawtay Wasi, la UCE y la UPS cumplen con varias expectativas de las organizaciones, las mismas que han sido explicadas en este trabajo, las brechas se identifican en los inconvenientes que hay que mejorar, como los siguientes:

- En la Amawtay Wasi: inestabilidad administrativa de los últimos años, carencia de una residencia y extensiones universitarias y oferta de cupos menor a la demanda estudiantil.
- En la UPS y la UCE: falta de exámenes de admisión que incluyan los saberes ancestrales, ausencia de un curso de nivelación para estudiantes de pueblos y nacionalidades, falta de componentes interculturales —incluidas las lenguas ancestrales— en todas las carreras, la inexistencia de un acompañamiento académico específico para estudiantes de pueblos y nacionalidades, porcentaje bajo de profesores de pueblos y nacionalidades, poca o nula investigación con participación de las comunidades de los pueblos y nacionalidades, publicaciones que no se realizan en lenguas ancestrales, ausencia de campañas masificadas y permanentes para conocimiento de la interculturalidad y plurinacionalidad y de sensibilización en contra de cualquier tipo de discriminación y violencia. Específicamente, en la UCE también falta una residencia, extensiones y centros de apoyo.

Lineamientos para la construcción de políticas públicas para la interculturalidad en la educación superior

En este apartado, se retoman algunos elementos del debate, y a partir de ellos, se establecen algunos lineamientos.

Elementos a considerar

- A partir del 2008, el Estado ecuatoriano tiene que cumplir legalmente con políticas públicas que le den el carácter de intercultural y plurinacional. Desde la perspectiva de la CONAIE, ello implica un manejo de las instituciones públicas en el marco de la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, que implica asuntos de sus territorios y de gestión propia de lo público.
- La visión de la FENOCIN y la FEINE tiene relación con la interculturalidad, en tanto relación entre culturas, esto incluso, en el marco de la diversidad que

las compone. Sin embargo, cuestionan las inequidades en Ecuador, y bajo las cuales es imposible construir relaciones horizontales. Por tanto, demandan del Estado, un rol regulador, y a la política pública, la reducción de las desigualdades de todo tipo, con pertinencia cultural.

- CONAFRO, organización referida para este estudio, por su lado, manifiesta que las propuestas promovidas desde la sociedad y desde el Estado, en relación a la plurinacionalidad e interculturalidad, mayoritariamente, son de corte indigenista y que la política pública no responde a las particularidades del pueblo afroecuatoriano que se mantiene en la pobreza y marginalidad.
- Un elemento final, importante de mencionar es que algunas de las expresiones de la política pública, especialmente en el tema de la Educación Intercultural Bilingüe, y la de educación superior, en el caso de la Amawtay Wasi, han sido promovidas desde una de las organizaciones, la CONAIE, y que posteriormente ha participado directamente de su definición e incluso gestión, con más o menos participación del Estado. Pues bien, esta condición muchas veces genera resistencia de otras organizaciones que sienten que se convierten en referencia y “propiedad” de la CONAIE.
- Por otro lado, el Estado no ha logrado resolver el problema más complejo que tienen los pueblos y nacionalidades frente a la educación superior y que tiene que ver con el acceso y permanencia. El promedio de estudiantes de pueblos y nacionalidades que se encuentra cursando sus carreras en las universidades, en base a las referidas para este estudio, es de 4 %. Se deben considerar diferentes elementos que tienen que ver con situaciones como las modalidades de estudio; los contenidos curriculares; las relaciones en las universidades con docentes y otros estudiantes; las bases que tienen estos estudiantes producto de su proceso de escolarización previo; las condiciones de ingreso; las condiciones económicas de los estudiantes, etc.
- Finalmente, lo referido a la autonomía universitaria, sobre la cual, en este momento se toman importantes decisiones, como definir los mecanismos de ingreso de los estudiantes, o la discrecionalidad en la que se incorporan criterios como la interculturalidad, también pone en debate si la aplicación de la política pública, cuyo fin es garantizar derechos, debe estar en manos de la discrecionalidad que, en ocasiones, se deriva de la autonomía universitaria, situación que incluso puede llevar a casos de corrupción.

Lineamientos

Para la interculturalización:

- Crear incentivos para que las IES prioricen acciones que fomenten la interculturalidad en sus ofertas académicas.
- Promover la interculturalización y plurinacionalización en el SES, a través de la reglamentación de una unidad en cada una de las IES que se encargue de la articulación de la interculturalidad en las funciones sustantivas, en coordinación con actores sociales.
- Transversalizar eficazmente la interculturalidad y la plurinacionalidad (epistemes, lenguas, aptitudes, etc.) en el Sistema Nacional de Educación (SEI y SEIBE).
- Promover una participación real de las organizaciones y comunidades en la revisión y ajuste de políticas públicas de educación superior en el marco de los mecanismos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Definir nuevos criterios para medir elementos de la interculturalización de las IES, en el modelo de evaluación de calidad a cargo del CACES, tanto para las IES interculturales como las convencionales.

Para el acceso y permanencia

- Exigir criterios de interculturalidad y plurinacionalidad en las pruebas de ingreso a la educación superior.
- Articular el Sistema Nacional de Educación (SEIBE y SEI) con los parámetros de las pruebas de ingreso.
- Establecer mecanismos de control para cumplimiento de políticas de cuotas, becas y ayudas económicas.
- Estandarizar la métrica relacionada con la autoidentificación étnica de estudiantes y docentes en el SES, para la evaluación y seguimiento.
- Considerar acciones de reparación histórica (acción afirmativa) que garanticen el acceso de pueblos y nacionalidades y afroecuatoriano al SES, considerando brechas educativas.
- Facilitar el acercamiento de las universidades a los territorios (extensiones, centros de apoyo, modalidades de estudio contextualizadas).

Para la docencia

- Incluir variables relacionadas a la interculturalidad en el perfil docente de las IES, en todos los casos.

- Incluir, al menos, una materia de interculturalidad, en todas las carreras y programas de las IES.
- Promover itinerarios/especialidades académicas con enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad.
- Adaptar la formación académica a los territorios y necesidades de los pueblos y nacionalidades.
- Promover la educación intercultural para todos los docentes de las IES.

Para la investigación y la vinculación

- Promover proyectos de investigación que se relacionen con la recuperación de saberes locales y revitalización de las lenguas originarias, cuyos resultados enriquezcan la práctica docente en la generación de contenidos curriculares.
- Impulsar proyectos de investigación en el marco del pluralismo epistémico, la transdisciplinariedad y la multidisciplinariedad.
- Promover que la investigación y la vinculación con la sociedad guarden relación con las demandas de los pueblos y nacionalidades y sus territorios, con incentivos y condicionamientos.
- Contribuir desde la Vinculación con la Sociedad a la definición de Planes Locales y Planes de Vida en los territorios.
- Articular las prácticas preprofesionales y trabajos de titulación a los territorios y sus necesidades.

Para la convivencia universitaria:

- Determinar campañas periódicas sobre prevención de todo tipo de discriminación en las IES, en el marco de los lineamientos de la calidad educativa.
- Fomentar espacios de convivencia y encuentro en las IES, en el marco de la diversidad.
- Determinar protocolos preventivos y de acompañamiento en conflictos.
- Exigir que las IES tengan un Plan de Convivencia con metas e indicadores para su evaluación

Conclusiones

Interculturalidad o multiculturalidad, desafíos de la práctica de la educación superior

El Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, lo que implica también unas condiciones de regularización para el Sistema de Educación Superior. Por ejemplo,

la LOES define la importancia de que las IES incorporen políticas de interculturalidad y acción afirmativa. Sin embargo, falta instrumentalizar la política pública. El reglamento a la LOES aún presenta imprecisiones, que dejan a las universidades un alto margen de discrecionalidad, que terminan resolviéndose en nombre de la autonomía universitaria, desde donde se deciden procesos de admisión, otorgamiento de becas, ayudas económicas, cupos, etc.

Las universidades no logran transversalizar la interculturalidad en sus funciones sustantivas, aunque proponen algunas acciones que se enmarcan en la interculturalidad crítica. Se encuentran más bien en iniciativas puntuales de multiculturalidad, sobre todo discursivamente o a través de acciones puntuales relacionadas, sobre todo, con vinculación con la sociedad.

Las organizaciones sociales son quienes promueven que las IES incorporen la interculturalidad en todas sus funciones sustantivas. Sin embargo, tienen diferencias entre ellas, tanto en los alcances y enfoques, lo que impide una unidad, sobre todo conceptual relativa a la interculturalidad y a la plurinacionalidad. Las organizaciones representantes del pueblo afroecuatoriano no siempre se sienten incluidas en esa reflexión, que les parece indigenista. En lo que sí hay total coincidencia entre las organizaciones es que las condiciones de ingreso, identificadas con criterios monoculturales, son excluyentes, no contemplan la realidad social, económica y cultural de los pueblos y nacionalidades.

La permanencia es compleja por las deficiencias educativas previas de muchos estudiantes de pueblos y nacionalidades, que les impiden tener un desarrollo académico adecuado, también, porque muchos de ellos deben trabajar para mantenerse, deben salir de sus territorios de origen y deben contribuir económicamente para poder hacerlo; y, además, por la convivencia con docentes y otros estudiantes, que muchas veces, tienen acciones racistas y excluyentes. En la necesidad de sentirse parte de la comunidad universitaria, muchas veces caen en situaciones de alto riesgo como consumo de alcohol y drogas.

Transiciones para la interculturalidad en la educación superior

Es importante que las IES tengan elementos para la transversalización de la interculturalidad. Su acción en la sociedad podría realmente reducir los niveles de racismo de la sociedad ecuatoriana y promover así una real cultura de paz. Para empezar, se debería contar con un espacio en la estructura institucional que se encargue de pensar esta relación en las tres funciones sustantivas de cada IES, con equipo y presupuesto. El rol de docentes, estudiantes y autoridades debe ser considerado en el momento

de transversalizar la interculturalidad, para lo cual es importante su formación en interculturalidad.

Acerca de la cobertura, se deberían establecer modalidades de estudio que acerquen la universidad a los territorios, con mecanismos que combinen la docencia en línea con presencia de los docentes en centros de apoyo locales. Esto contribuye además con el desarrollo local de las comunidades de pueblos y nacionalidades, acerca los contenidos a sus necesidades y mantiene los recursos económicos de estas familias en sus territorios.

Es necesario pensar la interculturalidad con enfoque interseccional, para pensar en temas como acceso, permanencia, generación de contenidos, etc. Por ejemplo, para las becas, muchas veces se considera solo la variable étnica y se otorgan a jóvenes indígenas que tienen recursos económicos.

En el mismo sentido, es importante considerar variables de discriminación positiva que contribuyan a mejorar los indicadores de ingreso, en el marco de una política de reparación por la exclusión histórica por la que han pasado los pueblos y nacionalidades.

Es muy importante la generación de contenidos en el marco de un pluralismo epistémico, para ello la investigación juega un papel fundamental. Investigaciones que recuperen los saberes de pueblos y nacionalidades es fundamental, pero deben articularse al enriquecimiento de currículos y al ejercicio de la docencia. De manera similar, debe pensarse con las intervenciones de Vinculación con la Sociedad.

Las Direcciones de Bienestar Estudiantil de las IES tienen un importante rol en el combate efectivo al racismo, discriminación y acoso, identificando las mejores maneras para trabajar con toda la comunidad universitaria. Se deben considerar variables de género y étnicas el momento de reflexionar sobre espacios de prevención de la violencia de género y discriminación racial en cada una de las IES.

Desafíos para la transformación de la educación superior

Contar con instrumentos eficaces para la implementación del marco legal de la educación superior, especialmente aquellos elementos cuyo fin es la promoción de la interculturalidad y aquellos imprescindibles para garantizar el acceso y permanencia de pueblos y nacionalidades.

Las organizaciones sociales deben debatir y llegar a nuevos acuerdos en relación a los enfoques de la interculturalidad y la plurinacionalidad, identificar que esperan de las IES para transformar la sociedad, ya que el rol de las universidades es un factor clave. Es deseable que este debate sea amplio, que incluya la representación del pueblo indígena, afroecuatoriano y montubio.

Mejorar la calidad de la educación básica y secundaria es fundamental para mejorar las condiciones de los estudiantes de pueblos y nacionalidades en relación al ingreso a las IES, pero también es fundamental que los contenidos y destrezas que se trabajan bajo el MOSEIB en el Sistema Intercultural Bilingüe y Etnoeducación sea considerado el momento de definir las condiciones de ingreso de estos estudiantes.

Revertir el eurocentrismo epistémico de las IES en Ecuador e ir hacia un pluralismo epistémico que considere la pertinencia cultural y lingüística de las propuestas educativas y se incluya en los currículos universitarios, reconociendo pedagogías de los pueblos y nacionalidades y los saberes locales. Construir epistemologías que contribuyan a procesos de descolonización, favoreciendo lo propio. En tal sentido, valorar el aporte de sabios y sabias, quienes son depositarios de los saberes y conocimientos de los pueblos y nacionalidades y quienes pueden también ser unos mediadores en la articulación con el conocimiento occidental.

Acercar la universidad a la comunidad, a los territorios, para cerrar brechas urbano-rurales, pero también para el fortalecimiento identitario de los pueblos y nacionalidades, que implica el fortalecimiento de sus lazos familiares y comunitarios y la promoción de lenguas originarias, que son el eje del reconocimiento de los saberes y conocimientos comunitarios. Para ello, es conveniente utilizar también tecnología, por ejemplo, radios comunitarias. En consecuencia, se debe mejorar el acceso a internet en territorios rurales.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. (Última modificación en 2021).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. (Última modificación en 2018).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito: (Última modificación en 2021).
- Atileo, E. (2022). *Las instituciones de educación*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380773>
- Ávila, D., Garcés, F., Granda, S., & Vásquez, P. (2023). La respuesta de los estudiantes indígenas frente al Covid-19: el caso de la Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador. En F. Garcés, *Educación superior y pueblos indígenas en el contexto del Covid-19*. Abya Yala.
- Banco Central del Ecuador. (2022). *Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado*. BCE.
- Banco Central del Ecuador. (2024). *Análisis de la Proforma del Presupuesto General del Estado*. BCE. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/Proforma_Presupuesto_032024.pdf

- Bastidas, N., Ramos, S., Cucurella, L., & Cáceres, D. (2021). Residencia universitaria intercultural Don Bosco. En B. Garzón, & J. Cárdenas, *Incidencia de los proyectos de Vinculación con la Sociedad de la Universidad Politécnica Salesiana*. Quito: Abya Yala.
- CACES. (2023). *Modelo de Evaluación Externa con Fines de Acreditación para el Aseguramiento de la Calidad de las Universidades y Escuelas Politécnicas*.
- CACES. (2024). *Quiénes somos*. Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: <https://www.caces.gob.ec/quienes-somos/>
- Cárdenas, J. (2023). *Informe de rendición de cuentas del rector de la UPS*.
- Cárdenas, J., Ponce, F., & Sempértegui, F. (2023). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales*. <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/24181/4/Dia%cc%81logo%20entre%20gobierno.pdf>
- CES. (2022). *Reglamento de Régimen Académico*.
- CES. (2023). *Reforma al Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior*.
- CES. (2023). *Reglamento para el reconocimiento de las trayectorias, conocimientos y experiencia de los sabios y sabias para integrar el órgano colegiado superior y el acceso a la carrera y escalafón del personal académico de las instituciones de educación superior int*. https://gestionacademica.uaw.edu.ec/wp-content/uploads/RECONOCIMINETO%20A%20SABIOS/documento_oficial%20CES.pdf
- CES. (2024). *Misión, visión y objetivos*. Consejo de Educación Superior: https://www.ces.gob.ec/?page_id=44
- Chalá, G. (Abril de 2024). Educación superior e interculturalidad: situación del pueblo afroecuatoriano. (F. Rodríguez, Entrevistador)
- Comboni Salinas, S., & Juárez Núñez, J. M. (2013). Las interculturalidad-es, identidad-es y el diálogo de saberes. *Reencuentro: Cultura, Intercultura y Educación Superior*(66), 10-23.
- CONAIE. (2020). *Informe sobre la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas en el contexto de la pandemia del COVID-19*. Retrieved Mayo de 2024, from <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/SR/COVID-19/IndigenousCSOs/CondederacionNacionalidadesIndigenasEcuadorCONAIE.pdf>
- Congreso Nacional. (2004). *Ley de Creación de la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi*. (Última modificación en 2018).
- Consejo de Educación Superior. (2019). *Reglamento de Educación Superior*. Quito: CES. https://www.ces.gob.ec/lotaip/Anexos%20Generales/a3_Reformas/r.r.academico.pdf
- Dirección de Tecnologías de la Información - UCE. (2023). *Universidad Central del Ecuador*. <https://nivelacion.uce.edu.ec/>
- Dirección de Tecnologías de la Información de la UCE. (s.f.). *Estadísticas*.
- Espín, M. A. (Marzo de 2024). Interculturalidad y educación superior: UCE. (F. Rodríguez, Entrevistador)
- Farfán, M. (Abril de 2024). Interculturalidad y educación superior: UPS. (L. Cucurella, & F. Rodríguez, Entrevistadores)
- Garcés, F. (Marzo de 2024). Interculturalidad y educación superior: Amawtay Wasi. (L. Cucurella, & F. Rodríguez, Entrevistadores)

- Iza, L. (Mayo de 2024). La interculturalidad en la educación superior: postura de la CONAIE. (F. Rodríguez, Entrevistador)
- Krainer, A. (2023). *Diálogo intercultural en la educación superior en Ecuador*. Abya Yala. <https://doi.org/https://doi.org/10.46546/2023-39atrio>
- Krainer, A., Aguirre, D., & Guerra, M. M. (2017). Educación superior intercultural y diálogo de saberes: el caso de la Amawtay Wasi en Ecuador. *Revista de la Educación Superior*, 46(184), 55-76. http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista184_S1A4ES.pdf
- Márquez, F. (Mayo de 2024). Estado, educación superior e interculturalidad: rol del CES. (L. Cucurella, Entrevistadora)
- Ministerio de Educación. (2013). *MOSEIB*. Quito: Mineduc.
- Molina, S. (Mayo de 2024). Estado, educación superior e interculturalidad: rol del CACES. (L. Cucurella, Entrevistadora)
- Perino, E. (2022). *La educación intercultural bilingüe en Ecuador: historia, discursos y prácticas cotidianas*. FLACSO. <https://doi.org/https://10.25154/book9>
- Presidencia Constitucional de la República. (2022). *Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior*.
- Sáenz, É. (Abril de 2024). Educación superior e interculturalidad: postura de la FEINE. (L. Cucurella, Entrevistadora)
- Santana, C. (Abril de 2024). Estado, educación superior e interculturalidad: rol de la SENESCYT. (F. Rodríguez, Entrevistador)
- Sarango, H. (Abril de 2024). Educación superior e interculturalidad. (L. Cucurella, & F. Rodríguez, Entrevistadores)
- Sarango, L. F. (2019). La universidad intercultural Amawtay Wasi del Ecuador, un proyecto atrapado en la colonialidad del poder. *Revista Universitaria del Caribe*, 31- 43. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8504024#:~:text=En%20el%20Ecuador%2C%20se%20logra,de%20la%20rep%C3%BAblica%20en%202004.>
- Secretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. (2019). *Orientaciones pedagógicas para fortalecer la implementación del MOSEIB*. Quito: Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Orientaciones-pedagogicas-MOSEIB.pdf>
- Secretaría Técnica de Vinculación con la Sociedad, UPS. (2024). Plan de Vinculación con la Sociedad 2024-2027.
- SENESCYT. (2023). *Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión*.
- SENESCYT. (2024). *Misión, visión, valores, objetivos*. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación: <https://www.educacionsuperior.gob.ec/valores-mision-vision/>
- SENESCYT. (2024). *Oferta Académica*. <https://senescyt.com.ec/oferta/>
- Simbaña, F. (03 de 2024). Educación superior e interculturalidad. (F. Rodríguez, & L. Cucurella, Entrevistadores)
- Tuaza, L. (2018). Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en el Ecuador. En D. (. Mato, *Educación superior, diversidad cultural e interculturalidad en América Latina*. UNESCO.
- UCE. (2019). *Estatuto de la Universidad Central del Ecuador*. https://repositorio.uce.edu.ec/archivos/FCA/Normativa/Estatuto_de_la_Universidad_Central_del_Ecuador.pdf

- UCE. (2024). *Admisiones*. Universidad Central del Ecuador: <https://www.uce.edu.ec/>
- UCE. (2024). *Institutos de investigación*. Universidad Central del Ecuador: <https://www.uce.edu.ec/web/ii>
- Universidad Amawtay Wasi. (2022). *Educación superior intercultural y comunitaria: modelo pedagógico y propuesta educativa*.
- Universidad Amawtay Wasi. (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2022-2025*.
- Universidad Amawtay Wasi. (2024). Amawtay Wasi: Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas: <https://uaw.edu.ec/>
- Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas. (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2022-2025*.
- Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi. (Septiembre de 2023). *Reglamento de elecciones para autoridades y representantes del Consejo Superior de la Universidad Amawtay Wasi*. <https://uaw.edu.ec/wp-content/uploads/ELECCIONES%202023/Reglamento%20de%20Elecciones%20Rector%2C%20Vicerrectores%2C%20representantes%20CSU%2C%20UINPIAW.pdf>
- Universidad Politécnica Salesiana. (2015). *Dominios académicos y fortalezas científicas, tecnológicas, humanísticas y artísticas de la Universidad Politécnica Salesiana*. <https://www.ups.edu.ec/documents/20121/256968/Dominios+Acad%C3%A9micos+y+Fortalezas+Cient%C3%ADficas%2C+Tecnol%C3%B3gicas%2C+Human%C3%ADsticas+y+Art%C3%ADsticas.pdf>
- Universidad Politécnica Salesiana. (2023). *Centro de Formación e Investigación intercultural de la Universidad Politécnica Salesiana (CEFI-UPS)*.
- Universidad Politécnica Salesiana. (2023). *Plan Estratégico Institucional. Carta de Navegación 2023-2027*. <https://www.ups.edu.ec/documents/20121/401199/Plan+Estrat%C3%A9gico+Institucional+de+la+UPS+-+Carta+de+Navegaci%C3%B3n+2023+-+2027.pdf>
- Universidad Politécnica Salesiana. (2024). *Reseña histórica*. Universidad Politécnica Salesiana: <https://www.ups.edu.ec/resena-historica#objetivos>
- Vargas, C. (2007). Análisis de las poéticas públicas. *Perspectivas*(19), 127-136. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>
- Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural. *Seminario Interculturalidad y Educación Intercultural*. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.

Acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior

Nathalia Novillo Rameix*
Universidad Politécnica Salesiana
nnnraxeix@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-5908-9845>

Introducción

La caracterización del acceso y la permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior en el Ecuador, como un insumo para delinear recomendaciones de políticas interculturales de género e interseccionales, demanda un abordaje integral de las problemáticas que permean, condicionan, facilitan, limitan o favorecen ese acceso y/o permanencia.

En ese sentido, el enfoque interseccional es adecuado tanto como método de análisis cuanto, como metodología correctiva, conforme varias autoras lo sustentan.

La interseccionalidad es:

La interacción de entre dos o más factores sociales que definen a una persona (...) el género, la etnia, la raza la ubicación geográfica o incluso la edad, no afectan a una persona de forma separada (...) estos se combinan de diversas formas generando desigualdades (o ventajas) diversas. (Ríos Bellagamba, 2022, s/p)

En el campo de las ciencias sociales el concepto de interseccionalidad es ampliamente aceptado, según Roth (2022) este fue creado “con el objetivo de dar notoriedad a

* Antropóloga, Máster en Ciencias Políticas y Administración Pública, docente, investigadora y consultora en derechos humanos, planificación, políticas públicas, entre otras áreas.

los entrelazamientos de diferentes ejes de estatificación, tales como raza, clase sexualidad y género” (p. 11). Si se usa este enfoque con la finalidad de nombrar las asimetrías de poder y las formas de superarlas, es decir, como un enfoque sensible a la dominación, puede servir como una metodología correctiva, que facilita el planteamiento de preguntas de investigación para elaborar investigaciones “mejor fundamentadas” (p. 15).

Viveros Vigoya (2016) elabora una genealogía sobre los orígenes y la trayectoria del concepto de interseccionalidad y concluye que “si bien hasta ahora la interseccionalidad ha mostrado ser una teoría y una perspectiva política feminista fructífera, no debemos adoptar ante ella una actitud prescriptiva” (p. 15), destaca que lo importante es formular interrogantes en función de los objetivos de estudio, con el reto de preservar “la apertura a las diferencias como una condición y no como un límite de la interseccionalidad” (p. 15).

Por otra parte, Parra (2020), basada en el análisis de otras autoras (Mendoza, 2014; Viveros Vigoya, 2016) anota que la interseccionalidad es un enfoque alternativo frente a “la ceguera histórica del feminismo moderno occidental blanco ilustrado” (p. 250) porque facilita la producción de conocimiento situado y apegado a la historicidad de las relaciones de poder entre raza, género, clase y orientación sexual. En ese sentido, Parra plantea que el concepto de género, como “una forma primaria de resignificar las relaciones de poder” (p. 255) debe ser recomplejizado y repotilizado, para superar esa noción abarcativa y neutral.

Precisamente una mirada interseccional sobre la situación de las mujeres en la educación superior y las desigualdades que enfrentan, aportan recientes informes y estudios, en los que se visibiliza la incidencia que tiene el entrelazamiento de diversos factores sociales como el género, la etnia, la situación socioeconómica y la cultura, en sus trayectorias educativas.

De Acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, UNESCO (2021), la matriculación en la educación superior de las mujeres a escala mundial se triplicó entre 1995 y 2018, hecho que se refleja en la variación del índice de paridad de género¹ que subió de 0,95 a 1,14. En el 74 % de los países, las mujeres están sobrerrepresentadas en la matrícula de educación superior, es decir que son la mayoría de los estudiantes universitarios además, tienen “mayor probabilidad de acabar la educación superior que sus homólogos masculinos” (UNESCO, 2021, p. 16), situación a la que se le ha denominado “ventaja femenina” en la educación superior. Esto, sin

1 “Es la proporción de mujeres dividida por la de hombres (ya sea como número total de matriculados por género o al comparar sus respectivas tasas de matriculación; si no se aclara explícitamente, esta última forma de cálculo es la que se utiliza). La paridad se representa con el valor 1, mientras que un número entre 0 y 1 indica una sobrerrepresentación de los hombres y un valor superior a 1 indica una sobrerrepresentación de las mujeres” (UNESCO, 2021, p.14)

embargo, no debe interpretarse como una “señal de que hay absoluto equilibrio de género en la enseñanza superior” (p. 21) dado que persisten muchas desigualdades.

Existe una infrarrepresentación de la matrícula femenina en las áreas de estudio STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) que se vincula con la infrarrepresentación de las investigadoras en esos campos. Por otro lado, en las áreas de educación, salud, artes y humanidades “suele observarse una sobrerrepresentación de las mujeres” (UNESCO, 2021, p. 22). Esto, está relacionado con el hecho de que las mujeres elijen sus estudios, mediadas por la influencia de barreras culturales, cuando por ejemplo se considera que las carreras STEM son disciplinas “masculinas”. Si menor cantidad de mujeres se gradúa en las áreas STEM, entonces las profesiones de ingresos altos en esos campos no están a su disposición, incluso si se gradúan en las áreas de humanidades los puestos de liderazgo alto no están a su alcance. En tal virtud la “ventaja femenina” podría ser un espejismo porque los éxitos socio educativos de las mujeres no se traducen en logros socioeconómicos, lo que puede explicarse por la existencia de una segregación horizontal de género, dado que “la concentración desproporcionada de hombres o mujeres en algunos campos educativos o sectores ocupacionales ha demostrado ser mayor y más estable en el tiempo” (UNESCO, 2021, p. 25).

Por otra parte, las mujeres no conservan su ventaja con relación a los títulos de post grado, los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO señalan que, en todas las regiones del mundo, excepto Asia Central, la proporción de mujeres estudiantes de doctorado es menor que la de estudiantes de licenciatura. Solo el 30 % de los investigadores en las universidades, en el mundo son mujeres y si bien cada vez hay más mujeres que se matriculan en la universidad “muchas veces se ven obligadas a abandonar los niveles superiores, que normalmente se requieren para una carrera de investigación” (UNESCO, 2021, p. 30).

Lo expuesto, según la UNESCO (2021), denota que la igualdad de acceso a la educación y carrera académica no se traduce en una igualdad de resultados “en cuanto a puestos de liderazgo y académicos, remuneración, investigación y publicaciones en el ámbito de la enseñanza superior” (p. 37). Una variable importante de análisis, respecto del acceso y permanencia en la educación superior es el impacto de la pandemia por COVID 19. Según la UNESCO (2021), ha aumentado el tiempo que las estudiantes dedican para apoyar a las tareas domésticas y el cuidado de los hijos, lo que reduce el tiempo que dedican a las asignaciones de estudio, lo que hace que las mujeres demoren más en culminar sus estudios. Por otra parte, el informe de la UNESCO refiere que el sexismo afecta a las estudiantes de educación superior al ingresar, al graduarse y durante sus estudios, siendo la violencia contra las mujeres en los campus universitarios y el acoso y agresión sexual un problema “que deben abordar tanto los responsables políticos como las instituciones de educación superior” (p. 43).

También ONU Mujeres (2024a) destaca que en América Latina ha habido avances importantes en el acceso de las mujeres y las niñas a la educación en los niveles primario secundario y terciario, lo que se refleja en la paridad de las tasas brutas de matrícula, pero, enfatiza que se deben focalizar los esfuerzos para:

Garantizar la igualdad de género en las trayectorias educativas y la inclusión de un enfoque interseccional, ya que las mujeres indígenas, afrodescendientes, de las diversidades sexo-genéricas, con discapacidad y/o en situación de movilidad humana, siguen teniendo más posibilidades de estar fuera de los sistemas educativos. (p. 33)

Además, sobre la calidad de la educación, muestra que en la región las adolescentes tienen una competencia considerablemente mayor en lectura que en matemáticas cuando terminan el primer ciclo de educación secundaria, entonces, es comprensible su subrepresentación en el nivel terciario en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

Sobre los estereotipos de género y las normas sociales de género, ONU Mujeres (2024a) advierte que estos están presentes en todos los ámbitos como el hogar, las escuelas, los ambientes de trabajo y permean las relaciones laborales, afectivas y familiares a tal punto que el Índice de normas sociales de género (PNUD, 2023) revela que hasta el 90 por ciento de la población tiene prejuicio contra las mujeres, “que va desde creer que los hombres son mejores líderes empresariales y que tienen más derecho que las mujeres a ocupar un puesto en el empleo, hasta la convicción de que está bien que un hombre golpee a su pareja” (Ibid., p. 82). La violencia basada en género surge de estos contextos y por ello se necesita promover la transformación de los estereotipos y normas de género dañinos, lo que contribuye directamente a prevenir la violencia contra las mujeres, pero se requiere de estrategias integrales y complementarias para empoderar a las mujeres y las niñas, promover una educación no sexista y trabajar con los hombres y los niños las masculinidades positivas.

En estos contextos, según Almeida Junco (2022), la inclusión social en la educación superior es difícil de alcanzar, ya que, si bien varios estudios reconocen que es un instrumento poderoso para la transformación social al mismo tiempo “ha sido una agencia que reproduce y refuerza las desigualdades existentes en la sociedad” (p. 110). En ese sentido, ubica algunos procesos² educativos a través de los cuales se transmite la desigualdad, dando como resultado que, grupos de individuos que pertenecen a “diferentes categorías reciben, por ello, tratamiento y beneficios distintos desde el punto

2 Con base en la revisión bibliográfica de varios autores: Boudon, 1983; Baudelot y Establet, 1987; Coleman 1968; Espinoza, 201; Bernstein, 1988; Bourdieu y Passeron, 1977; Reimers, 2000; Bonal, 1997.

institucional o material” (p. 11). El acceso diferencial a la educación en cualquiera de sus niveles de acuerdo con la clase social de pertenencia es uno de esos procesos. La autora destaca como un vehículo del acceso diferencial, a la educación no formal recibida en la familia de origen proporciona un capital cultural que de acuerdo con:

Su mayor o menor familiaridad con los códigos que se manejan en la escuela (los que por lo general responden a la cultura dominante), favorecerá a determinados grupos al interior del ámbito escolar, al recompensar habilidades y capacidades que son adquiridas en contextos extraescolares. (Almeida Junco, 2022, p. 11)

Por otro lado, está el tipo de escuela, pues las y los estudiantes de aquellas en las que existen mayores recursos y profesorado más capacitado se benefician de un enfoque más centrado en el aprendizaje del alumnado, por lo que tendrán mayores oportunidades de acceso a la educación superior. Finalmente, Almeida (2022) refiere que, al incorporar las dimensiones de clase, raza y género, se visibiliza cómo la escuela reproduce estereotipos racistas y sexistas mediante la naturalización de relaciones asimétricas de poder en “la organización escolar y sus normas, los libros de texto y las expectativas diferenciadas sobre el comportamiento, los resultados y la elección de asignaturas o tipos de carreras” (p. 111). Ese enfoque interseccional es una herramienta del análisis para el estudio de las desigualdades, que Almeida incorpora al plantear que permite conocer la diversidad del profesorado, del estudiantado y del personal que compone el sistema educativo, al tiempo que facilita la emergencia de conocimiento sobre realidades que suelen encontrarse en los márgenes y promueve la comprensión sobre cómo se entrecruzan las inequidades para diseñar medidas de inclusión.

En ese sentido, el presente estudio tiene como propósito caracterizar desde un enfoque interseccional la situación de acceso y permanencia en la educación superior de las mujeres de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, mediante la contrastación de información secundaria e información primaria, para contar con una narrativa que ponga en valor los puntos de vista de las propias mujeres como insumo para proponer líneas de políticas públicas interculturales, de género e intersectoriales.

Se asume que un enfoque intercultural en las políticas públicas demanda un diálogo de saberes que no ha sido una constante, dado que en el Ecuador el Estado ha privilegiado la promoción de la calidad en la educación superior desde una visión funcional que está anclada a la consecución de las metas de desarrollo, eso “ha limitado la posibilidad de entender y atender otras variables de permean la relación entre las culturas, como son las de dominación, poder y desigualdad” (Castro, 2023, p. 38). Por otro lado, incorporar la perspectiva de género implica reconocer cuáles son las consecuencias para las mujeres y para los hombres de cualquier actividad planificada, en este caso las políticas de educación superior, con la finalidad que, sus preocupaciones

sean un elemento integrante en la elaboración, aplicación y evaluación de tales políticas, siendo el objetivo último lograr la igualdad entre los géneros (ONU Mujeres, 2024b).

Entonces, la pregunta que guía el artículo es: ¿Cuáles son los principales factores sociales que favorecen y/o limitan el acceso y permanencia de las mujeres de los pueblos y nacionalidades en la educación superior y cómo pueden ser abordados desde la política pública?

Las conclusiones a las que se llega es que el acceso y la permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior está condicionada por los estereotipos de género, la etnia, las condiciones socioeconómicas y la violencia contra las mujeres, que les coloca en desventaja, frente a sus pares blancas y mestizas, para acceder a estudios de educación superior y con mayor intensidad a culminar los mismos. Por eso, el proceso de diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas interseccionales, interculturales y de género debe centrarse en deconstruir los factores estructurales de exclusión y desigualdad, lo que implica la decisión estatal, el involucramiento de las instituciones de educación superior y de las y los estudiantes, teniendo como base el reconocimiento de las barreras específicas que las mujeres de pueblos y nacionalidades enfrentan.

Metodología

Para responder a pregunta de investigación se construyó un modelo de análisis luego de una exhaustiva revisión de información secundaria relativa a publicaciones y artículos de investigación que abordan desde un enfoque intersectorial, la problemática del acceso y la permanencia de las mujeres en la educación superior. Esto permitió establecer desde un método de análisis interseccional, qué indicadores cuantitativos y cualitativos permitían caracterizar de manera rigurosa esa situación con especial enfoque en las mujeres de pueblos y nacionalidades. Se fijó como universo temporal el período 2020- 2023, tanto para el análisis de la bibliografía relacionada como para la obtención y procesamiento de las bases de datos de encuestas y de registros administrativos.

El modelo se estructura alrededor de las dos variables de la investigación: acceso y permanencia en la educación superior. La primera se caracteriza con tres componentes, ingreso, condiciones generales de acceso y matrícula. Luego cada componente tiene sus indicadores (cuantitativos y cualitativos), con detalle de las fuentes de información y las técnicas de procesamiento utilizadas. En total se analizan 20 indicadores que se detallan a continuación:

Variable: acceso a la educación superior			
Componente	Indicadores	Fuentes de información ³	Técnicas
Ingreso	Relación entre postulaciones y aceptaciones según sexo y etnia (números y porcentajes)	Indicadores SENESCYT/ oferta y demanda 2020-2022	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Brecha del porcentaje de aceptaciones en IES-Mujeres en relación con los hombres (total y según autodefinición étnica)	Indicadores SENESCYT/ oferta y demanda 2020-2022	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Brecha del porcentaje de aceptaciones en relación con las postulaciones en IES-Mujeres de pueblos y nacionalidades en relación con mujeres blanco-mestizas	Indicadores SENESCYT/ oferta y demanda 2020-2022	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Desigualdades entre las mujeres de pueblos y nacionalidades con las mujeres mestizas en las condiciones de ingreso a las IES	Criterio de lideresas de pueblos y nacionalidades	Entrevistas semiestructuradas y sistematización de resultados
	Porcentaje de postulaciones por sexo, según área de estudio.	Indicadores SENESCYT/ oferta y demanda 2020-2022	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
Condiciones Generales de Acceso	Barreras para el ingreso de las mujeres de pueblos y nacionalidades a la educación superior	Criterio de lideresas de pueblos y nacionalidades	Entrevistas semiestructuradas y sistematización de resultados
	Índice de normas sociales de género, dimensión Educacional (la universidad es más importante para los hombres que para las mujeres) / resultados Ecuador	Gender Social Norms Index ⁴ Tables, PNUD 2017- 2022	Sistematización de base de datos

3 Si bien el período de análisis es 2020-2023, en el caso de los indicadores que tienen como fuente de información la SENESCYT (2023), este varía en función de la disponibilidad de la información para cada uno de los años

4 “GSNI (percentage of people) comprises four dimensions— political, educational, economic and physical integrity. It is constructed based on responses to seven questions from the World Values Survey, which are used to create seven indicators. The core index value measures the percentage of people with at least one bias, and lower value indicates less bias” (PNUD, 2023, p.4).

Variable: acceso a la educación superior			
Componente	Indicadores	Fuentes de información ³	Técnicas
Condiciones Generales de Acceso	Índice de pobreza multidimensional, nacional, urbano y rural. Contribución relativa de la dimensión de educación	INEC, Tabulados IPM 2020 - 2023	Sistematización de tabulados
	Igualdad en el nivel de logro satisfactorio alcanzado en los campos de matemática, lenguaje y literatura y materias de física y química Prueba Ser Estudiante (hombre-mujer; instituciones con financiamiento público-privado; mujeres de pueblos y nacionalidades-mujeres blanco/ mestizas; quintiles 1 y 2-quintiles 4 y 5)	INEVAL-Ser estudiante año lectivo 2022-2023	Procesamiento de base de datos Ser Estudiante (propia)
	Principales razones de no estudio de la población de 18 a 30 años que registra nivel de instrucción secundaria, bachillerato y superior que no ha terminado sus estudios, según sexo y etnia (porcentaje)	ENEMDU IV Semestre años 2020- 2023	Procesamiento de bases de datos ENEMDU (propia)
Matrícula	Índice de paridad de género en la matrícula (IES)	Indicadores SENESCYT, matrícula 2020- 2022	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Índice de paridad de género en la matrícula según áreas de estudio (UEP)	Indicadores SENESCYT, matrícula 2020- 2022	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Tasa bruta de matrícula según sexo (UES)	Indicadores SENESCYT, matrícula 2020- 2022	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Porcentaje de asistencia a clases en educación superior (universitario y no universitario) según sexo, etnia y grupo de edad (de 18 a 30 años)	ENEMDU IV Semestre años 2020- 2023	Procesamiento de bases de datos ENEMDU (propia)
	Percepciones sobre el incremento de mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior	Criterio de lideresas de pueblos y nacionalidades	Entrevistas semiestructuradas y sistematización de resultados

Variable: permanencia en la educación superior			
Componente	Indicadores	Fuente de información	Técnica
Permanencia	Principales razones de no estudio de quienes registran nivel de instrucción de secundaria y bachillerato completos según sexo y etnia (porcentaje)	ENEMDU IV Semestre años 2020- 2023	Procesamiento de bases de datos ENEMDU (propia)
	Porcentaje de retención en la educación superior según sexo, etnia y tipo de financiamiento de la UES	Indicadores SENES-CYT, retención, deserción 2020-2021	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Razones de deserción en la educación superior	Entrevistas / criterio de lideresas de pueblos y nacionalidades	
	Número y porcentaje de títulos nacionales registrados por según sexo y etnia IES	Indicadores SENES-CYT, títulos 2020-2023	Procesamiento de bases de datos SENESCYT (propio)
	Porcentaje de población que obtuvo algún título por sus estudios y que registra instrucción superior (universitaria y no universitaria) según sexo y etnia	ENEMDU IV Semestre años 2021- 2023	Procesamiento de bases de datos ENEMDU (propia)

El contraste y complementación de fuentes primarias y secundarias de información, es parte del modelo de análisis, porque facilita la ampliación de explicaciones e identificación de factores que, en las fuentes secundarias, pueden estar invisibilizados o insuficientemente descritos.

Para la selección de las lideresas que aportan para perfilar los indicadores cualitativos, se establecieron como criterios los siguientes: mujeres de pueblos y nacionalidades, de distintas regiones del país, que sean parte de organizaciones comunitarias o colectivos de mujeres, que conozcan la realidad de sus territorios y que estén dispuestas de manera voluntaria a compartir sus saberes y sus conocimientos, tres lideresas fueron entrevistadas. Se diseñó un formato de entrevista semiestructurada que fue puesta en su conocimiento previamente⁵ (contiene el consentimiento informado) y la sistematización de los resultados se redactó de manera testimonial, como un relato.

5 Ver anexo 1.

Resultados

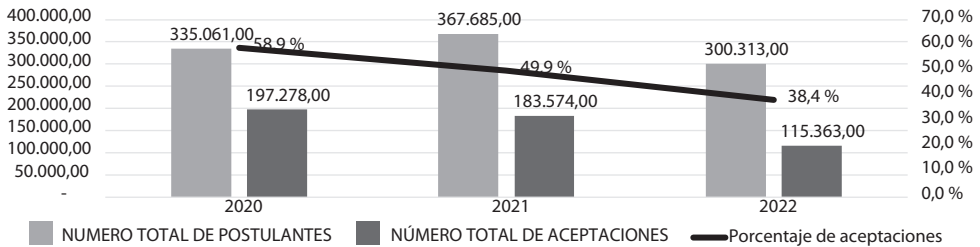
Acceso a la educación superior

Ingreso a la educación superior

Entre 2020 y 2022, en las Instituciones de Educación Superior (IES) el porcentaje de aceptaciones en relación con las postulaciones ha disminuido en 20 puntos porcentuales, pasó de 58,9 % a 34,4 %.

Gráfico 1

Relación entre postulaciones y aceptaciones IES 2020-2022

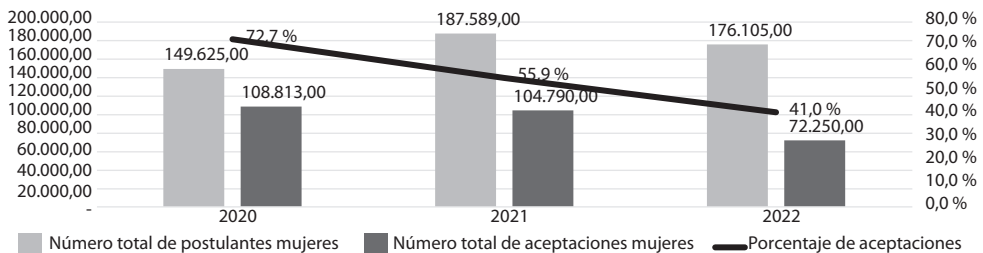


Nota. Senescyt (2024).

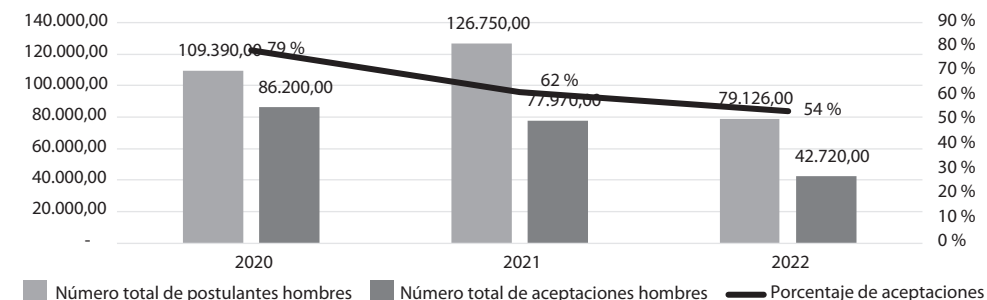
Si bien en números, se aprecia que más mujeres que hombres se postulan e ingresan a las IES, el porcentaje de mujeres que son aceptadas en relación con las que postulan es menor al de hombres en todos los años de análisis. La brecha es de -13 puntos porcentuales para 2022, cuando el 54 % de hombres postulantes fue aceptado con respecto al 41 % de mujeres (gráficos 2 y 3).

Gráfico 2

Relación entre postulaciones y aceptaciones de mujeres IES 2020-2022

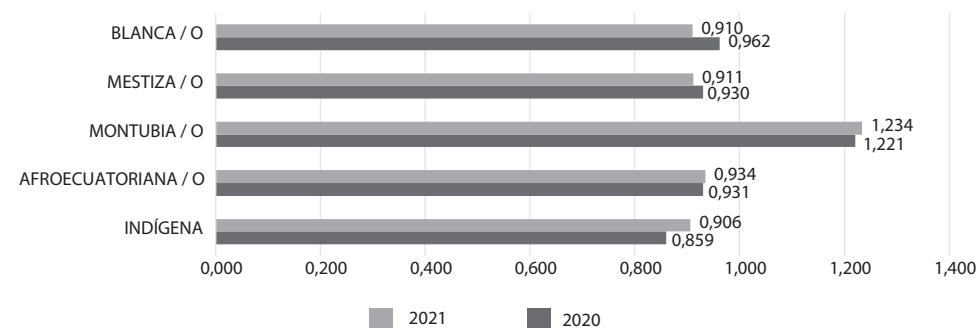


Nota. Senescyt (2024).

Gráfico 3*Relación entre postulaciones y aceptaciones de hombres IES 2020-2022*

Nota. Senescyt (2024).

El cálculo del índice de igualdad de género de las aceptaciones⁶ en la educación superior, es del 0,92 en 2020, de 0,91 en 2021 y de 0,76 en 2022, es decir, que existe una desigualdad constante en detrimento de las mujeres, que se profundiza en 2022. El análisis por autodefinición étnica revela esa misma desigualdad excepto para el caso de la población montubia (gráfico 4).

Gráfico 4*Índice de igualdad de género en las aceptaciones IES 2020-2021⁷*

Nota. Senescyt (2024).

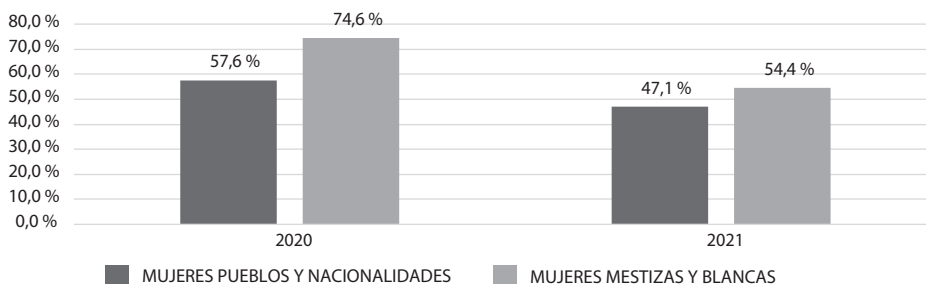
6 Porcentaje de mujeres aceptadas con respecto a las que postulan dividido por el porcentaje de hombres aceptados con respecto a los que postulan. Mientras más cercano a 1 mayor igualdad.

7 No se incluye el año 2022 porque la desagregación por autodefinición étnica tiene limitaciones al constar sin registro el 90 % de los casos. Solo se analizan los casos de aquellas personas que registran autodefinición étnica.

Al realizar la desagregación del porcentaje de aceptaciones con relación al de las postulaciones de las mujeres de pueblos y nacionalidades en comparación las mujeres mestizas y blancas, en 2020 se observa una brecha de -17 y en el año 2021 de -7 (ver gráfico 5).

Gráfico 5

Relación entre porcentaje de postulaciones y aceptaciones de mujeres de pueblos y nacionalidades en comparación con mujeres blancas y mestizas. IES 2020-2022



Nota. Senescyt (2024).

Sobre este hecho, los testimonios de lideresas de pueblos y nacionalidades explican (ver tabla 1) las condiciones distintas que tienen con relación a las mujeres mestizas, por factores culturales, de discriminación (por razones étnicas y racismo básicamente) y por estereotipos de género que afectan a todas las mujeres, pero a ellas en mayor grado porque se suman o confluyen con los otros factores de desigualdad.

Tabla 1

Desigualdades entre las mujeres de pueblos y nacionalidades con las mujeres mestizas en las condiciones de ingreso a las IES

Situación de las mujeres de pueblos y nacionalidades con respecto a las mujeres mestizas, sobre condiciones para que el ingreso a las instituciones de educación superior sea afectivo	
Mujer indígena, Otavalo, 42 años, lideresa comunitaria y elegida en cargo de representación popular	Si hay una ventaja porque tienen mejores herramientas ya que culturalmente todo el proceso está pensado desde la visión mestiza. Lamentablemente no se entiende la interculturalidad como un proceso de doble vía, que unos podamos aprender de los otros y sobre todo que sea llevado a la práctica, que se entienda desde la realidad, en el campo, lo que significa. El hecho de ser mujeres independientemente de la autodefinición étnica es muy distinto de ser hombres, hay cargas muy grandes que todas las mujeres tenemos, con las que hemos crecido y que la sociedad acepta como normales, como por ejemplo que nosotras seamos las principales responsables (las únicas) de cuidar a los hijos o que no tengamos las capacidades para dirigir, para representar a tu comunidad. Pero así mismo es muy distinto ser una mujer mestiza que ser una mujer indígena.

Situación de las mujeres de pueblos y nacionalidades con respecto a las mujeres mestizas, sobre condiciones para que el ingreso a las instituciones de educación superior sea afectivo	
Mujer afroecuatoriana, 27 años, integrante de organización de mujeres negras	Desde mi experiencia puedo decir que las mujeres mestizas enfrentan otras condiciones, empezando porque en el imaginario social, no se cuestiona que sean un modelo o un estereotipo de estudiante universitaria. Creo que nuestros cuerpos han sido históricamente objetivados y que sobre nosotras recaen muchos estereotipos. Nosotras las mujeres negras experimentamos una hipersexualización de nuestros cuerpos. Como anécdota puedo contar algo que me sucedió a mí. Tenía que hacer prácticas en una escuela y me dieron el permiso para que un día ingrese a la institución. Al llegar el conserje me decía de forma reiterada “espere ahí mijita”, finalmente logré decirle que era estudiante universitaria, que tenía la autorización para hacer mis prácticas y respondió: “es que yo tenía otra idea de la persona que venía”. Entonces a eso nos enfrentamos, yo no soy el estereotipo de una estudiante universitaria, porque soy negra. Tal vez el espacio que en ese imaginario yo debo ocupar es en la calle, como trabajadora sexual. Si no tenemos las mismas condiciones todas las mujeres y estudiamos una u otra carrera, luego para acceder al empleo volvemos a tener barreras, yo veía como mis compañeras mestizas postulaban a empleos de investigación a los que yo también optaba, pero para ellas era más fácil, pasó mucho tiempo hasta que yo pude acceder a empleos de similares características.
Mujer indígena amazónica, 45 años, líderesa comunitaria, integrante de un colectivo de mujeres, ex autoridad electa	Para empezar a las mujeres mestizas les apoyan sus padres, sus hermanos, el estudio para ellas no es una novedad, algo por lo que tengan que pelear. Por otro lado, el acceso a los servicios básicos a las tecnologías en las ciudades, son condiciones mejores que en la ruralidad. Luego, no tienen la barrera del idioma, nosotras tenemos que salir de nuestras comunidades hablando bien el español para poder estudiar. También está la distribución de las tareas del hogar, entre la población mestiza hay una mejor repartición de tareas. Y por último para las mujeres de pueblos y nacionalidades no hemos ganado suficientes espacios políticos, a los que las mujeres mestizas han accedido más. Las mujeres mestizas ya tienen generaciones de mujeres que han estudiado, sus abuelas, sus madres; yo no le vi a mi madre estudiar, ni a mi abuela, ellas les dieron el apoyo a los hijos varones para el estudio. Pero mi hija ya me vio estudiar a mí y yo le apoyo para que sea profesional, ella por su parte hará lo mismo con sus hijas. Pero es una diferencia grande que se arrastra. Las mujeres mestizas han accedido a diferentes profesiones, nosotras empezamos siendo maestras, era lo único que podíamos ser y recién ahora estamos buscando otras especializaciones con mucho esfuerzo.

Nota. Sistematización testimonial de entrevistas a mujeres de pueblos y nacionalidades, marzo-abril 2024.

Respecto de las áreas de estudio, de cada 100 mujeres que se postulan, 25 lo hacen en el área de salud y bienestar, la misma data (25 de cada 100) se repite en los hombres que se postulan en el área de ingeniería, industria y construcción, donde, solo 8 de cada 100 mujeres postula. En áreas de estudio como Administración, Agricultura, Ciencias Sociales y Servicios, las diferencias entre el porcentaje de mujeres y hombres que se postulan no son significativas. Sin embargo, en el caso de Educación, el número de mujeres que se postulan es el doble en comparación con el de los hombres. En el área de Tecnologías de la Información y Comunicación, solo dos de cada cien mujeres se postulan, frente a nueve de cada cien hombres (ver tabla 2).

Tabla 2*Porcentaje de postulaciones por sexo, según área de estudio, IES, 2020-2022*

Área de estudio	2020		2021		2022	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Administración	16,2 %	13,6 %	14,8 %	12,6 %	12,1 %	10,9 %
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria	5,6 %	6,8 %	4,4 %	5,1 %	4,3 %	5,4 %
Artes y humanidades	2,0 %	2,6 %	2,2 %	2,8 %	1,8 %	2,3 %
Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística	1,7 %	2,0 %	1,0 %	2,0 %	1,8 %	2,2 %
Ciencias Sociales, Periodismo, Información y Derecho	18,5 %	15,1 %	19,7 %	16,6 %	18,0 %	15,9 %
Educación	16,6 %	8,8 %	17,6 %	8,3 %	23,9 %	11,2 %
Ingeniería, Industria y Construcción	8,3 %	26,6 %	7,9 %	26,0 %	7,9 %	26,7 %
Salud y Bienestar	25,9 %	13,4 %	27,2 %	14,4 %	25,0 %	13,1 %
Servicios	3,3 %	3,0 %	3,3 %	3,1 %	3,3 %	3,2 %
Tecnologías de la Información y la Comunicación	1,9 %	8,2 %	1,9 %	9,1 %	2,0 %	9,3 %

Nota. SENESCYT (2024).*Condiciones generales para el acceso a la educación superior*

Desde la perspectiva de las mujeres de pueblos y nacionalidades, las barreras que enfrentan en el proceso de acceso a la educación superior combinan varios factores sociales que se suman, entrelazan y limitan sus oportunidades de acceso a la educación superior. Conforme se aprecia en la tabla 3, en los tres testimonios, las lideresas explican que esos factores combinan la prevalencia de estereotipos de género que condicionan la vida de las mujeres en el campo privado (de su casa, de su hogar) y público (entendido el espacio común, que no es el privado como la universidad por ejemplo), con las barreras culturales por la carencia de un verdadero diálogo intercultural, con las condiciones socio económicas y con las características de la educación en los sectores rurales (especialmente).

Esta perspectiva colocada por las lideresas tiene un correlato cuantitativo con otros indicadores como las normas sociales de género, el índice de pobreza multidimensional, la igualdad en el nivel de logro satisfactorio en los campos de matemática,

lengua y literatura de la evaluación Ser Estudiante y en las razones de no estudio de la población en edad de cursar estudios de grado y post grado.

El índice de normas sociales de género (PNUD, 2023) evalúa cuatro dimensiones: política, educativa, económica y de integridad física, para el período 2017-2022. El sesgo de género que se valora en la dimensión educativa es “la universidad es más importante para los hombres que para las mujeres”. El resultado de 80 países evaluados señala que el 24,9 % de las mujeres y el 31,2 % de los hombres están de acuerdo con esa concepción. En el caso de Ecuador, la proporción de personas que tienen ese sesgo de género es: 19,19 % de las mujeres y 25,66 % de los hombres. Es importante destacar también que el 91,41 % de mujeres y el 92,83 % de hombres en Ecuador tienen al menos un sesgo de género.

Tabla 3. *Barreas que enfrentan las mujeres en el proceso de acceso a la educación superior*

Principales barreras que enfrentan las mujeres en el proceso de acceso a la educación superior	
Mujer indígena, Ota- valo, 42 años, lideresa comunitaria y elegida en cargo de represen- tación popular	Es muy distinto ser una mujer indígena que habla kichwa que ser una mujer mestiza que habla español. Las barreras culturales son la principal causa, a partir de ello se derivan procesos de exclusión y de desigualdad. Por ejemplo, la educación intercultural está estructurada con los mismos contenidos, el mismo currículo de la educación formal eso limita que exista un verdadero intercambio de saberes porque es de lado y de otro la interculturalidad, no en una sola vía. Luego el proceso de aprendizaje cuando hablas otra lengua, el Kichwa por ejemplo, requiere un doble esfuerzo de nuestra parte, porque una procesa lo que te están diciendo o lo que está escrito, lo traduces al kichwa y desde ahí buscas comprender. Entonces en un examen que está pensado desde una lógica y cosmovisión distinta, los pueblos y nacionalidades enfrentan una desventaja. No son las mismas condiciones con las que sale del colegio un estudiante indígena, de la ruralidad, del campo, si se compara con quienes han estudiado en las ciudades, en escuelas y colegios que tienen mejores condiciones, posiblemente maestros más calificados. Entonces para suplir esas carencias, buscan cómo nivelarse, pagar cursos para ver si pueden pasar el examen de ingreso a la universidad. Eso es un esfuerzo de la familia también que debe buscar cómo financiar. Los conocimientos con los que salen los estudiantes son diferentes, si se trata de dar un examen de ingreso a la universidad, donde se exigen unos conocimientos muy distintos a los que se recibió. Pesa también cómo nos han dicho que debemos ser las mujeres o qué es lo que podemos hacer. Antes se pensaba que no era necesario el estudio para las mujeres, que estábamos destinadas a la casa, a cuidar a los hijos, a servir al marido, pero eso ha ido cambiando, no ha sido gratis, todo ha sido una lucha. Mi madre por ejemplo no acabó de estudiar la primaria, y ahora sus dos hijas pasaron por la universidad. Tenemos otras condiciones y hay que seguir luchando para quienes nos siguen.

Principales barreras que enfrentan las mujeres en el proceso de acceso a la educación superior	
Mujer afroecuatoriana, 27 años, integrante de organización de mujeres negras	Es un proceso histórico de poder sobre nuestros cuerpos, todo lo que recae sobre nosotras como mujeres, de ahí se deriva todo. Es algo que los hombres no enfrentan. Es como la sociedad nos ve, como mujeres negras, los espacios que ocupamos, lo que nos es permitido o no. Las condiciones que tenemos son muy distintas, yo por ejemplo di el examen para ingresar a una universidad pública, tuve un puntaje mayor a 800 pero las opciones de carrera no eran las que yo quería. Tuve el apoyo de mi mamá, que hace trabajo doméstico, limpiezas, y con mucho esfuerzo me pagó el primer semestre en una universidad privada, luego accedí a una beca. Pero estoy consciente que yo tuve ese privilegio y que muchas mujeres de pueblos y nacionalidades no tienen esas oportunidades, porque además la universidad no es un espacio habitual para nosotras en el imaginario social, no lo hemos habitado comúnmente. Entonces si no tienen la opción de la educación pública, es difícil que accedan a estudiar una carrera universitaria. Además, los conocimientos con los que se sale de una escuela o de un colegio público no son los mismos que tienen quienes han estudiado en instituciones privadas, enfrentamos dobles o triples barreras, porque además la sociedad nos dado unas tareas que debemos cumplir en la casa, en el cuidado.
Mujer indígena amazónica, 45 años, líderesa comunitaria, integrante de un colectivo de mujeres, ex autoridad electa	La calidad de la educación, la, ubicación geográfica, las creencias y la carga de trabajo que tienen las mujeres en los hogares son limitantes. La mayoría de escuelas en Morona son unidocentes, un mismo maestro debe cubrir los tres años de bachillerato, los conocimientos que se da a las y los estudiantes es muy distinto del que tienen en las ciudades. Mi sobrina logró un cupo en Medicina para estudiar en Cuenca, se graduó en el Colegio de Macas, pero se topó en la universidad con grandes dificultades, el nivel de las materias de física, química, matemáticas es muy avanzado, le toca esforzarse mucho porque no tuvo suficientes bases. En Morona hay una sola universidad pública, entonces si se logra aprobar el examen de ingreso, se requieren recursos para salir de las comunidades, a otras provincias, a otras ciudades y no todas las familias pueden financiar eso. Significa viajar largas jornadas, en lancha, por vías, caminando, e ir a lugares desconocidos donde es muy difícil adaptarse. Otro limitante grande es la falta de internet en el sector rural, si fuera suficiente se podría estudiar en línea. Por lo general los padres prefieren que estudien los hombres y eso es algo que se mantiene. Fue mi caso personal, yo tuve que costearme los estudios para terminar la secundaria y estudiar la universidad, porque mis padres en su momento pensaron que era mejor apoyarle a mi pareja y no a mí. Trabajé como empleada en una casa, así pude ser bachiller y para la universidad estudié en línea, en una institución privada. Aunque parezca que eso ha cambiado no es así, aquí las mujeres se casan muy jóvenes, aunque esté prohibido, los padres dan la autorización y apenas menstrúan, 12 o 13 años ya están casadas, porque ya pueden ser madres. Las mujeres tienen que realizar un trabajo muy duro en la chacra, en la casa, cuidando a los hijos a los maridos, mientras que los hombres salen a trabajar, regresan y todo en la casa está resuelto. A las mujeres nos han formado para eso, para ser madres, esposas, más no para ser profesionales.

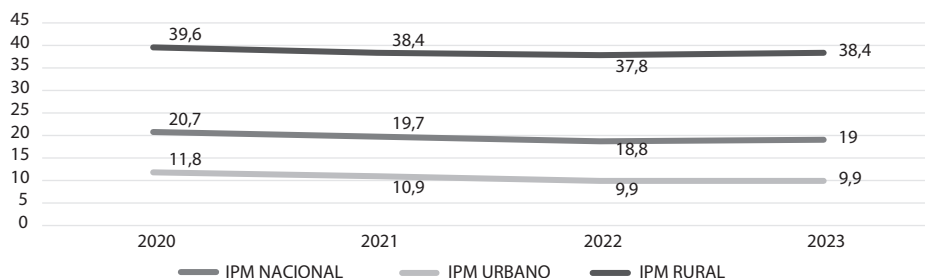
Nota. Sistematización testimonial de entrevistas a mujeres de pueblos y nacionalidades, marzo-abril 2024.

Por otra parte, la estimación puntual del índice de pobreza multidimensional (IPM) (INEC, 2023a) es del 19 % en el año 2023, con una marcada diferencia entre los sectores urbano (9,9) y rural (38,4), conforme se aprecia en el gráfico 6. La contribución relativa de la dimensión de educación al IPM también difiere, para 2023 es ocho

puntos porcentuales más alta en el sector urbano que en el sector rural. Dentro de dicha dimensión, tiene más peso el indicador de logro educativo incompleto, que los otros dos indicadores relativos a la inasistencia a la educación básica y bachillerato y barrera económica de acceso a la educación superior (ver tabla 4).

Gráfico 6

Índice de pobreza multidimensional nacional, urbano y rural 2020-2023



Nota. ENEMDU, INEC (2023a).

Tabla 4

Índice de pobreza multidimensional nacional, urbano y rural.

Contribución relativa de la dimensión de educación y sus indicadores

IMP POR SECTOR/ Dimensión de educación	2020	2021	2022	2023
IPM NACIONAL	20,7	19,7	18,8	19
Contribución relativa dimensión de educación	21,4	21,4	20,9	21,8
Inasistencia a educación básica y bachillerato	4,1	3,8	3,9	4,2
Barrera económica acceso educación superior	3,5	4,2	4,1	3,7
Logro educativo incompleto	13,8	13,4	12,9	13,9
IPM URBANO	11,8	10,9	9,9	9,9
Contribución relativa dimensión de educación	25,4	25,8	25,1	27,2
Inasistencia a educación básica y bachillerato	4,5	4,5	4,6	5,2
Barrera económica acceso educación superior	4,9	5,9	5,3	5,3
Logro educativo incompleto	15,9	15,5	15,1	16,6
IPM RURAL	39,6	38,4	37,8	38,4
Contribución relativa dimensión de educación	18,9	18,7	18,6	18,9
Inasistencia a educación básica y bachillerato	3,9	3,3	3,5	3,7
Barrera económica acceso educación superior	2,6	3,2	3,4	2,8
Logro educativo incompleto	12,5	12,2	11,7	12,4

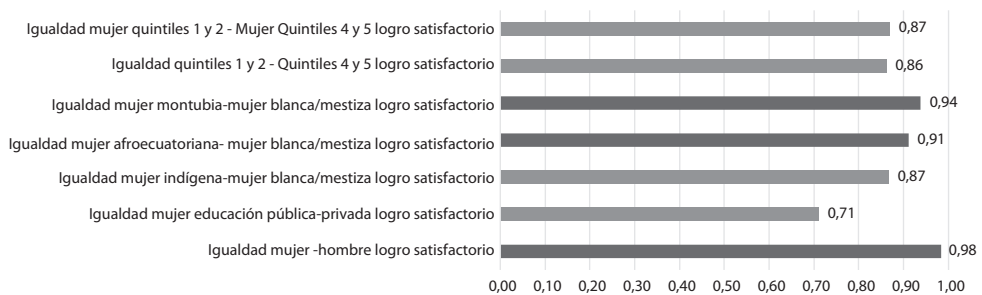
Nota. ENEMDU, INEC (2023a).

El procesamiento de los resultados de evaluación Ser Estudiante (INEVAL, 2023) que se aplica al finalizar los subniveles elemental, medio y superior de educación general básica y del nivel de bachillerato,⁸ muestra que el 35 % del estudiantado alcanza un nivel de logro satisfactorio en el campo de las matemáticas y un 32,9 % lo hace en el campo de la lengua y la literatura. Esos porcentajes varían notablemente si se analizan por el tipo de financiamiento de las instituciones de educación, así en las de financiamiento público el porcentaje de estudiantes con logro educativo satisfactorio es de 31,01 % en el campo de las matemáticas y del 27,1 % en el campo de la lengua y la literatura en contraste con el 43,63 % y 47,21 % respectivamente, de los estudiantes de las instituciones con financiamiento privado.

Al agregar a esta variable, otras, como el sexo, la autodefinición étnica y los quintiles de pobreza para analizar si existe o no igualdad⁹ en la consecución del logro educativo satisfactorio en el campo de la matemática, se obtiene que el peso mayor de desigualdad está en la relación entre educación pública-educación privada, quintiles de pobreza 1 y 2-quintiles de pobreza 4 y 5, mujer indígena-mujer mestiza o blanca (ver gráfico 7).

Gráfico 7

Igualdad en el nivel de logro satisfactorio alcanzado en el campo de matemática, según sexo, etnia, tipo de financiamiento de las instituciones educativas y quintiles de pobreza



Nota. SER ESTUDIANTE, INEVAL (2023).

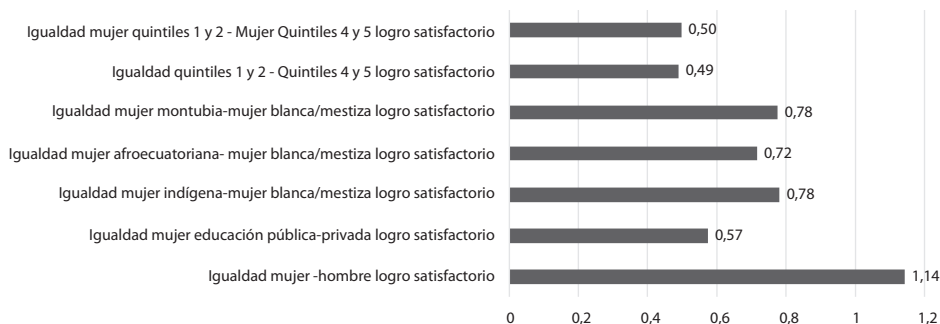
Respecto del campo de la lengua y la literatura la tendencia es muy distinta, dada una igualdad entre mujeres y hombres (1,14), frente al resto de índices de igualdad de las relaciones analizadas que en ningún caso llegan a 0,8, conforme se aprecia en el gráfico 8.

8 Sobre la base de los estándares de aprendizaje 2016.

9 Se obtiene al dividir el porcentaje de cada relación, por ejemplo: porcentaje de mujeres indígenas con logro educativo satisfactorio sobre el porcentaje de mujeres mestizas con logro educativo satisfactorio, mientras más cerca de 1, mayor igualdad.

Gráfico 8

Igualdad en el nivel de logro satisfactorio alcanzado en el campo de lengua y literatura, según sexo, etnia, tipo de financiamiento de las instituciones educativas y quintiles de pobreza

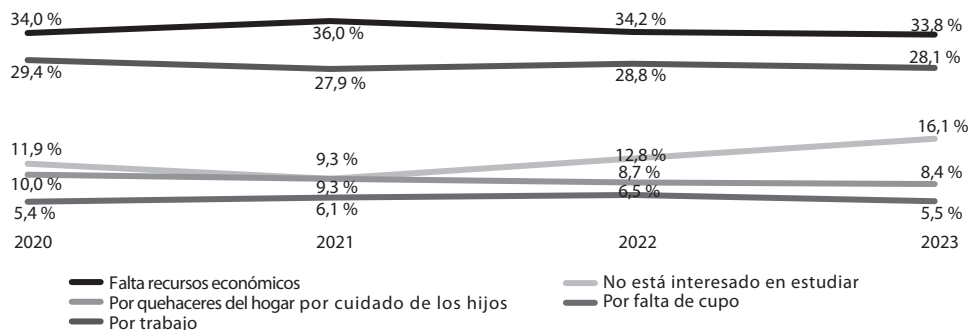


Nota. SER ESTUDIANTE, INEVAL (2023).

Los resultados del procesamiento de las bases de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del cuarto trimestre de los años 2020- 2023 (INEC, 2023b), exponen que las razones de no estudio de la población de 18 a 30 años que registra niveles de instrucción secundaria, bachillerato y superior y que, no han terminado sus estudios, son principalmente por falta de recursos económicos (33,8 %), por trabajo (28,1 %), porque no está interesado en estudiar (16,1 %), por quehaceres del hogar y cuidado de los hijos (8,4 %) y por falta de cupo (5,5 %), como se representa en el gráfico 9.

Gráfico 9

Principales razones de no estudio de la población de 18 a 30 años que registra instrucción secundaria, bachillerato y superior y que no ha terminado sus estudios. 2020-2023

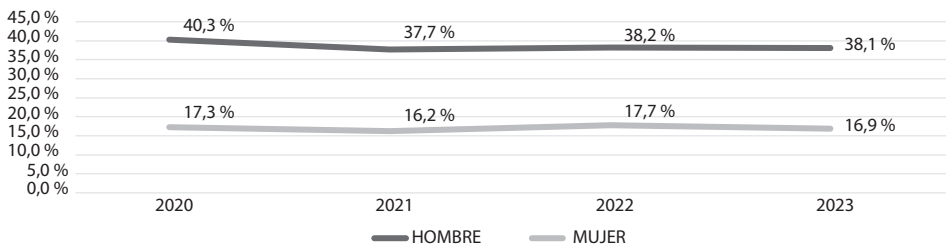


Nota. INEC (2023b).

La misma información desagregada por sexo, revela que no existen diferencias marcadas sobre la primera razón de no estudio que es la situación económica, sin embargo, la segunda razón para los hombres es el trabajo (38,1 %), mientras que para las mujeres el trabajo es la tercera causa (16,9 %) y la segunda son los quehaceres del hogar y el cuidado de los hijos (17,6 %), que resulta de ser una razón exclusivamente femenina (ver gráficos 10 y 11).

Gráfico 10

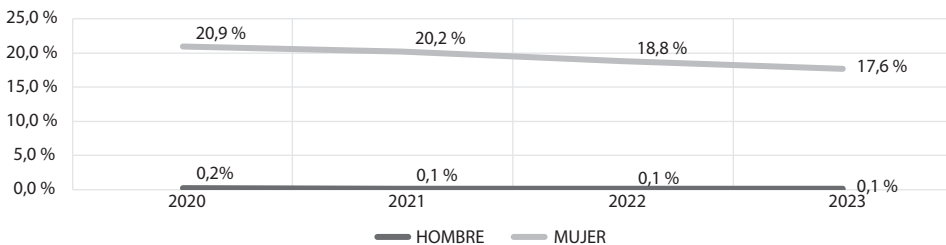
Porcentaje de mujeres y de hombres de 18 a 30 años que registran nivel de instrucción secundaria, bachillerato y superior que no han terminado sus estudios por trabajo. 2020-2023



Nota. INEC (2023b).

Gráfico 11

Porcentaje de mujeres y de hombres de 18 a 30 años que registran nivel de instrucción secundaria, bachillerato y superior que no han terminado sus estudios por quehaceres del hogar y por cuidado de los hijos. 2020-2023



Nota. INEC (2023b).

Matrícula

El índice de paridad de género en la matrícula en IES 2020-2022 según auto-definición étnica señala una sobre representación de las mujeres en todos los años (ver tabla 5).

Tabla 5*Índice de paridad de género en la matrícula en IES 2020-2022*

Autodefinición	2020	2021	2022
Indígena	1,1	1,2	1,2
Afroecuatoriano /a	1,2	1,3	1,3
Montubio /a	1,3	1,4	1,4
Mestizo /a - blanco/a	1,3	0,8	1,2

Nota. SENESCYT (2024).

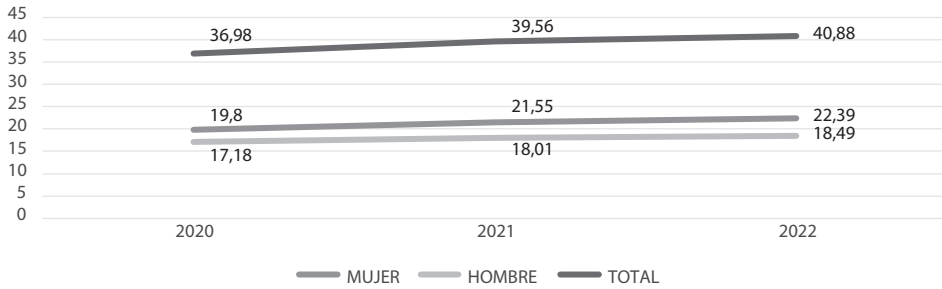
Mientras tanto el índice de paridad de género en la matrícula por áreas de estudio en las Universidades y Escuelas Politécnicas¹⁰ muestra una subrepresentación de las mujeres en todos los años de análisis, en las áreas de Tecnologías de la Información y la Comunicación; Ingeniería, Industria y Construcción; Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística. Es importante anotar que en esa última las cifras dejan ver un incremento sostenido del índice, que fue de 0,79 en 2020 y se ubica al 2022 en 0,95 (ver tabla 6).

Tabla 6*Índice de paridad de género en la matrícula por áreas de estudio en UEP 2020- 2022*

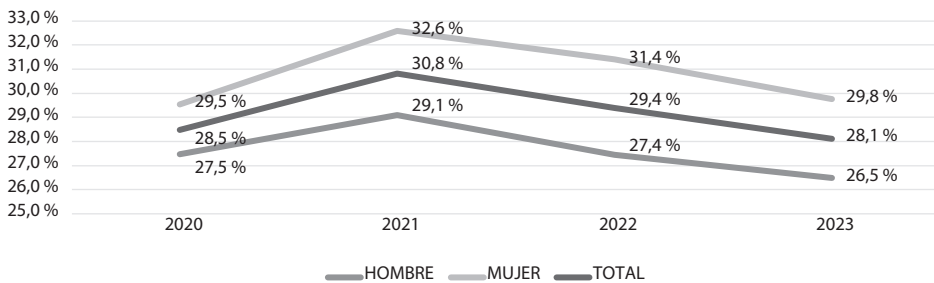
Área de estudio	2020	2021	2022
Ciencias Sociales, Periodismo, Información y Derecho	1,48	1,47	1,47
Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística	0,79	0,86	0,95
Ingeniería, Industria y Construcción	0,43	0,46	0,47
Salud y Bienestar	2,11	2,12	2,1
Administración	1,44	1,51	1,49
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria	1,06	1,11	1,13
Artes y Humanidades	0,86	0,93	1
Educación	2,32	2,53	2,64
Servicios	1,15	1,19	1,18
Tecnologías de La Información y la Comunicación	0,32	0,33	0,32

Nota. SENESCYT (2024).

10 La información sobre Institutos no está disponible con ese nivel de desagregación en el portal de indicadores del SENESCYT.

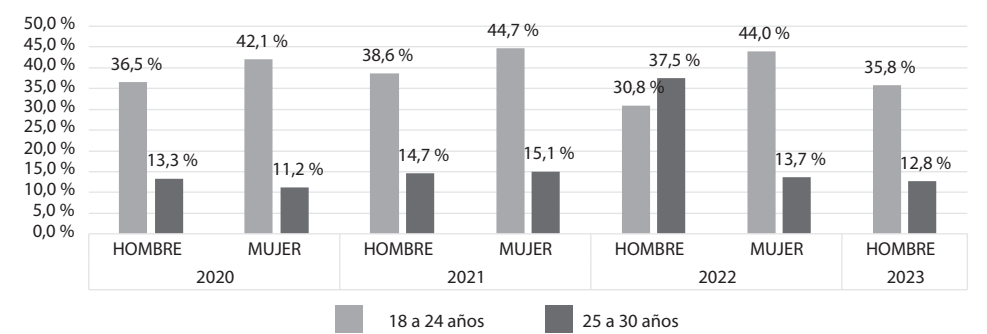
Gráfico 12*Tasa bruta de matrícula por sexo**Nota.* SENESCYT (2024).

La tasa bruta de matrícula en la educación superior pasó de 36,98 % en 2020 a 40,88 % en el año 2022. La desagregación por sexo permite observar una tasa bruta de matrícula femenina más alta que la masculina, en todos los años, al 2022 es del 22,39 % (ver gráfico 12). La misma tendencia se observa al analizar los resultados de la ENEMDU entre 2020 y 2023, con relación al porcentaje de mujeres de 18 a 30 años que asiste a clases en la educación superior (universitaria y no universitaria), que es más alto que el de los hombres, si bien son porcentajes que tienen un decrecimiento en 2023, respecto de los años 2021 y 2022 (ver gráfico 13).

Gráfico 13*Porcentaje de mujeres y de hombres de 18 a 30 años que asiste a clases, 2020-2023**Nota.* ENEMDU, INEC (2023b).

La misma información desagregada por grupos de edad, muestra que la concentración de la población que estudia educación superior universitaria y no universitaria está en el segmento de 18 a 24 años.

Gráfico 14
Porcentaje de mujeres y de hombres de 18 a 24 años y de 25 a 30 años que asiste a clases, 2020-2023



Nota. ENEMDU, INEC (2023b).

Por su parte, el análisis por autodefinición étnica señala que para el caso de la población que se autodefine como mestiza y blanca, los porcentajes de asistencia a clases de los hombres y las mujeres son más altos en cerca del doble con relación a los de la población que se autodefine como indígena (ver tabla 7).

Tabla 7
Porcentaje de población que asiste a clases según autodefinición étnica y sexo. 2020-2023

Autodefinición étnica	2020		2021		2022		2023	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Afroecuatoriano	21,80 %	19,70 %	26,70 %	30,20 %	28,70 %	30,40 %	25,00 %	31,60 %
Blanco	30,90 %	25,80 %	23,80 %	30,70 %	22,10 %	22,10 %	25,00 %	35,60 %
Indígena	21,70 %	20,10 %	21,80 %	23,50 %	18,90 %	17,60 %	15,60 %	16,10 %
Mestizo	28,80 %	31,10 %	30,40 %	34,10 %	28,50 %	32,70 %	27,80 %	31,10 %
Montubio	17,90 %	20,90 %	17,60 %	15,30 %	18,30 %	22,10 %	14,60 %	27,30 %
Mulato	21,50 %	25,00 %	23,90 %	23,00 %	16,50 %	31,60 %	22,20 %	23,80 %
Negro	16,70 %	19,40 %	15,00 %	24,40 %	20,30 %	27,70 %	18,00 %	18,70 %

Nota. ENEMDU, INEC (2023b).

El crecimiento de la población de mujeres que cursa estudios universitarios es referido por las lideresas de pueblos y nacionalidades como una realidad que se ha consolidado con el tiempo y con mucho esfuerzo y lucha (ver tabla 8).

Tabla 8

Percepciones sobre el incremento de mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior

Percepciones sobre el incremento de mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior	
Mujer indígena, Otavalo, 42 años, lideresa comunitaria y elegida en cargo de representación popular	Es real más mujeres estudian en carreras distintas, por ejemplo, el otro día en una reunión de la comunidad, me dio mucha alegría ver a muchachas indígenas jóvenes, todas universitarias, estudiaban distintas carreras, podría decir que eran más mujeres que hombres. Antes los padres pensaban que los hombres tenían más derecho o que las mujeres no iban a poder con el estudio, pero eso ha ido cambiando, en mi caso personal siempre tuve ayuda y apoyo de mis padres, jamás dudaron que yo podía ser buena para el estudio y más bien me incentivaron a seguir. Eso no es gratuito, ha sido una lucha histórica de nuestros padres, de nuestros abuelos. Ellos no tuvieron acceso a la educación como nosotros y por eso se ha luchado.
Mujer afroecuatoriana, 27 años, integrante de organización de mujeres negras	Creo que es real que más mujeres estudian en la universidad y claro si se incrementa el número de estudiantes mujeres habrá más de los pueblos y nacionalidades. Las medidas de acción afirmativa hay ayudado en ese sentido. Pero eso no se relaciona necesariamente con mejores opciones o condiciones laborales, por ejemplo.
Mujer indígena amazónica, 45 años, lideresa comunitaria, integrante de un colectivo de mujeres, ex autoridad electa	Si es una situación distinta a la que yo viví, empezando con que hay más opciones de instituciones de educación, una universidad pública, institutos y opciones de estudio en línea. Si hay más mujeres estudiando en la universidad, en relación con lo que pasaba hace 20 años, nos hemos ido ganando los espacios con mucho esfuerzo, pero falta muchísimo aún.

Nota. Sistematización entrevistas a lideresas de pueblos y nacionalidades, marzo-abril 2024.

Permanencia en la educación superior

La información procesada de la encuesta ENEMDU (INEC, 2023b) relativa a las principales razones de no estudio de la población de 18 a 30 años que culminó sus estudios secundarios o de bachillerato, que se presume podrían haber cursado estudios superiores, señala como un factor condicionante para los pueblos y nacionalidades, la falta de recursos económicos en todos los años de análisis, con porcentajes levemente más altos para las mujeres (entre 43 % y 51 % para los hombres y entre 46 % y 53 % para las mujeres). Además, es la primera razón de no estudio mientras que para la población mestiza/blanca que la primera causa es el trabajo (ver tabla 9).

Tabla 9

Porcentaje de población según autodefinición étnica y sexo que responde como razón de no estudio la falta de recursos económicos. 2020-2023

Año	Pueblos y nacionalidades		Población mestiza y blanca	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2020	43,20 %	46,10 %	34,90 %	36,00 %
2021	44,40 %	46,80 %	36,50 %	37,50 %
2022	51,00 %	53,30 %	33,80 %	35,50 %
2023	47,80 %	47,00 %	32,80 %	37,50 %

Nota. ENEMDU, INEC (2023b).

El trabajo como causa de no estudio en todos los años analizados es considerablemente menor en el caso de las mujeres tanto de pueblos y nacionalidades (entre 10 y 12 puntos porcentuales más) como mestizas y blancas (entre 22 y 24 puntos porcentuales más), en relación con los hombres (ver tabla 10).

Tabla 10

Porcentaje de población según autodefinición étnica y sexo que responde como razón de no estudio por trabajo. 2020-2023

Año	Pueblos y nacionalidades		Población mestiza y blanca	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2020	31,7 %	11,80 %	41,90 %	17,90 %
2021	31,30 %	12,50 %	39,80 %	16,40 %
2022	24,80 %	10,00 %	40,80 %	18,20 %
2023	29,50 %	11,10 %	41,20 %	17,40 %

Nota. ENEMDU, INEC (2023b).

Para las mujeres de 18 a 30 años que han terminado sus estudios secundarios la segunda causa de no estudio es por quehaceres de la casa y cuidado de los hijos, en comparación con porcentajes marginales o casi nulos como causa de no estudio de los hombres (ver tabla 11).

Tabla 11

Porcentaje de población según autodefinición étnica y sexo que responde como razón de no estudio por quehaceres de la casa y cuidado de los hijos. 2020-2023

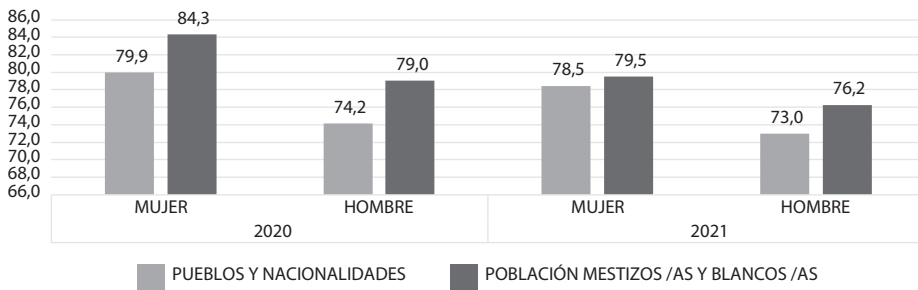
Año	Pueblos y nacionalidades		Población mestiza y blanca	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2020	0,60 %	19,10 %	0,20 %	21,00 %
2021	0,20 %	18,10 %	0,10 %	13,80 %
2022	0,20 %	11,60 %	0,10 %	21,00 %
2023	0,00 %	16,30 %	0,10 %	18,90 %

Nota. ENEMDU, INEC (2023b).

Los datos de la SENESCYT (2024) sobre porcentajes de retención en la educación superior, desagregada por sexo y autodefinición étnica, revelan que las mujeres presentan porcentajes más altos en comparación con los hombres, pero si se contrasta entre mujeres de pueblos y nacionalidades con blancas y mestizas, estas últimas tienen porcentajes más altos de permanencia (ver gráfico 15).

Gráfico 15

Porcentajes de retención en la educación superior según sexo y autodefinición étnica, 2020-2021



Nota. SENESCYT (2024).

La misma información desagregada por tipo de financiamiento de las instituciones de educación superior permite verificar que los porcentajes de retención son más altos en las instituciones con financiamiento público en comparación con las autofinanciadas o cofinanciadas, sin diferencias representativas cuando adicionalmente se cruza la variable de sexo (ver tabla 12).

Tabla 12

Porcentajes de retención en la educación superior según sexo y tipo de financiamiento de las IES, 2020-2021

Tipo de financiamiento	2020		2021	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Particular autofinanciada (PA)	79,61	77,48	78,39	75,04
Particular Cofinanciada (PC)	77,02	73,34	73,62	71,05
Pública (P)	87,7	86,1	83,27	81,65
Subtotal (PA)	78,59		77,1	
Subtotal (PC)	75,21		72,35	
Subtotal (P)	86,1		81,65	

Nota. ENEMDU, INEC (2023b).

Las lideresas de pueblos y nacionalidades entrevistadas explican cómo se entrelazan distintos factores sociales que condicionan la permanencia de las mujeres en la educación superior, estos son las tareas de cuidado, los estereotipos de género, las condiciones socio económicas y la violencia¹¹ contra las mujeres (ver tabla 13).

El número de títulos registrados para mujeres y hombres de pueblos y nacionalidades ha crecido a lo largo de los años analizados, pero sigue siendo un porcentaje marginal si se compara con el total de títulos registrados, en ninguno de los años supera el 6 % en contraste con más del 90 % de la población mestiza y blanca (ver tabla 14 y gráfico 16).

Tabla 13

Razones de deserción en la educación superior

Razones de deserción en la educación superior	
Mujer indígena, Otavalo, 42 años, lideresa comunitaria y elegida en cargo de representación popular	Yo estudié hace 20 años Economía en una universidad pública en Quito, no tuve que dar examen de ingreso, entramos 10 compañeras indígenas y un compañero, éramos de diferentes nacionalidades, no terminamos todas, solo una se graduó y el compañero. El compartir con diferentes pueblos y nacionalidades fue toda una experiencia. Sobre la deserción, puedo dar mi testimonio: yo salí de la universidad porque tuve un hijo, mi prioridad era él, tenía que mantenerle porque fui madre soltera y ya no me alcanzaban

11 Este factor para efectos de este artículo tiene un correlato de información cuantitativo porque la última encuesta de violencia contra las mujeres es del año 2019. Sin embargo, es importante destacar algunos indicadores de esa encuesta que respaldan el criterio de las lideresas: 65 de cada 100 mujeres en el Ecuador han experimentado un hecho de violencia a lo largo de su vida en algún ámbito; 19 de cada 100 mujeres en el ámbito educativo (sicológica, sexual y física), 20 de cada 100 en el ámbito familiar y 43 de cada 100 por parte de su pareja. No hay diferencias sustantivas cuando se desagrega la violencia en el ámbito educativo por autodefinición étnica (ENVIGMU, INEC, 2019).

Razones de deserción en la educación superior	
	los recursos para sostenerme solo estudiando. Me faltó un semestre y no era mala estudiante. Aunque seguí estudiando cursos, como estadística, tuve la oportunidad de participar en la organización, apoyarle a mi mamá que se dedica a la medicina ancestral, luego entré a la política gané un puesto de elección popular. Ese camino no ha sido fácil, porque las mujeres tenemos muchas responsabilidades que históricamente nos han asignado. Entonces el rato que tienes un hijo o te casas debes cumplir dobles o triples trabajos y dedicarte a los otros, no a una misma. El tema de violencia es muy fuerte y creo que se da al interior de los hogares y también en la propia universidad. La violencia en los hogares, sobre todo, se empeoró con la pandemia. En las familias si te enfrentas a problemas de violencia, la propia sociedad te juzga si tomas decisiones contrarias a lo que se supone debe hacer una mujer. Por ejemplo, si el marido te maltrató, decides separarte y dejas a los hijos a su cuidado, inmediatamente te juzgan de desnaturalizada, mientras que a los varones se les juzga de manera distinta. En la universidad que los profesores te cuestionen porque no puedes hablar bien el español, que te nieguen la participación porque no pronuncias bien o que tus compañeros te miren con temor, con duda porque te vistes diferente, es también violencia. Es como que tuviéramos que justificar permanentemente nuestro derecho a estudiar. Existen también condiciones socio económicas porque las mujeres indígenas para estudiar deben salir de sus comunidades, viajar a la ciudad, buscar dónde vivir, adaptarse a una forma de vida distinta, tratar de encajar y no siempre se tiene los recursos para sostener eso.
Mujer afroecuatoriana, 27 años, integrante de organización de mujeres negras	Desde lo que conozco puedo pensar en algunas causas. La económica es muy fuerte, yo conozco a jóvenes del Chota por ejemplo que accedieron a un cupo, les mandaron a Tulcán, en ese frío, pero además tenían que buscar dónde vivir, con qué mantenerse, al final se salieron porque su familia ya no disponía de recursos. No todas tenemos las oportunidades que yo tuve, con el esfuerzo tan grande de mi madre y de mi abuelo. Muchas veces no tienes los dos dólares diarios para pagar el bus, debes escoger entre ir a la universidad o comer. Luego está el tema de cómo sobre las mujeres recaen todas las responsabilidades del cuidado, entonces si tienes hijos, si te casas trabajas el doble, te toca escoger entre el estudio y las otras responsabilidades y eso creo que es muy fuerte, porque los hombres no enfrentan ese peso. La violencia es otro tema, dentro de las propias universidades. Yo fui víctima de violencia por parte de un compañero, yo mido 1,80, soy negra y en el imaginario hipersexualizada, entonces me veían de manera lasciva, el me acosó, yo denuncié, pero el siguió estudiando, aunque ya no volvió a molestarme, me di cuenta de que si bien, encuentras respaldo en algunos docentes, otros, incluidas mujeres no están dispuestos a frenar esa violencia. Entonces nuevamente me cuestiono por qué solo por el hecho de ser mujeres debemos enfrentarnos a eso, hay una violencia explícita y violencia simbólica también. Yo me imagino que otras mujeres no tan afortunadas como yo deciden dejar la universidad, el colegio por razones de acoso y de violencia.
Mujer indígena amazónica, 45 años, líderesa comunitaria, integrante de un colectivo de mujeres, ex autoridad electa	Las mujeres tienen que cubrir el trabajo en la casa, cuidar a los hijos, luego el peso del estudio es grande, el número de créditos que hay que tomar, las investigaciones que se deben hacer a eso se suma el esfuerzo que cuando no tienes los conocimientos suficientes o bases que los colegios no te dieron. Eso es una de las causas para no terminar los estudios. Luego está el costo económico de las familias, en esta crisis económica los padres no tienen trabajos estables, sostener los estudios posiblemente lejos de la comunidad es muy fuerte y cuando faltan los recursos simplemente ya no se puede estudiar o prefieren que estudien los hijos varones dejando de lado a las hijas mujeres. La migración fuera del país es algo que

Razones de deserción en la educación superior	
	ha afectado a Morona, las mujeres que apenas logran sustentarse prefieren salir del país, eso significa también que dejen de estudiar. Se trata de cubrir las necesidades inmediatas, si son madres también las de sus hijos y una vez que se sale del estudio es muy difícil regresar. La violencia a las mujeres es muy alta y es común a todas, en todos los sitios, en el trabajo, en la casa, en el campo, en la ciudad, pero, no es lo mismo salir del campo, de la amazonia a la ciudad. Las mujeres tienen muy baja autoestima, se enfrentan a lo desconocido y más si en tu casa te han dicho que tu lugar está ahí, que no es necesario que estudies o que te superes, a la primer tropiezo mejor te retiras de la educación. Además, está la discriminación de los hombres hacia las mujeres, se cree que ellos son mejores para estudiar, para dirigir, eso disminuye más aun la autoestima de las mujeres. La violencia se da en los espacios educativos también, hablo de acoso que muchas veces no se denuncia y no se conoce, pero la persona carga con ese peso y puede ser motivo para que deje de estudiar.

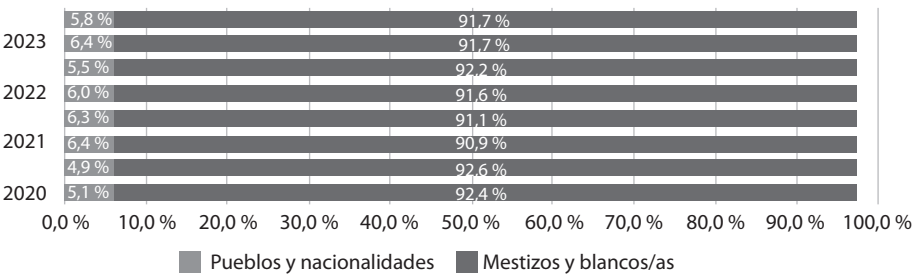
Nota. Sistematización entrevistas a lideresas de pueblos y nacionalidades, marzo-abril 2024.

Tabla 14
Número de títulos registrados en la SENESCYT 2020-2023

Etnia	Año							
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Indígena	1.124	899	2.037	1.789	2.149	1.724	2.616	2.027
Afroecuatoriano	769	583	1.655	1.083	1.507	1.063	2.098	1.376
Montubio	946	745	1.695	1.372	2.607	1.729	2.873	1.858
Mestizo	50 972	41 507	76.251	60 322	95.297	74 973	106.393	82.683
Blanco	465	567	570	761	663	879	743	859
No registra	27	41	86	71	213	157	93	110
Otro	1.346	1.089	2.182	1.684	2.322	1.772	2.813	2.153
Total	55.649	45.431	84.476	67.082	104.758	82.297	117.629	91.066

Nota. SENESCYT (2024).

Gráfico 16
Distribución porcentual del registro de títulos según autodefinición étnica 2020-2023



Nota. SENESCYT (2024).

Discusión

El número de mujeres que accede a la educación superior en Ecuador ha crecido según se evidencia en la información de postulaciones, aceptaciones y matrícula analizada para el período 2020-2023, pero existen factores sociales que limitan ese acceso, estos son la pobreza multidimensional, los estereotipos de género y las desventajas en los logros educativos. Estos factores se entrelazan e inciden en el proceso de ingreso y matrícula en la educación superior.

En la línea de análisis planteado por Almeida Junco (2022) el acceso diferencial a la educación superior que las mujeres de pueblos y nacionalidades experimentan, en relación con sus pares blancas y mestizas, es consecuencia de los procesos de exclusión y de desigualdad que se exacerban en los contextos y espacios que habitan. La pobreza multidimensional en el sector rural alcanza en 2023 el 38,4 % (INEC, 2023a), es cuatro veces más alta que en el sector urbano, es decir que en este último las condiciones de vida son más favorables en las dimensiones política, educativa, económica y de integridad física.

A esas condiciones de desventaja del sector rural, se suma el indicador de sesgo de género (PNUD, 2023) según el cual la universidad es más importante para los hombres que para las mujeres, que permea a la sociedad en general (19 de cada 100 mujeres y 25 de cada 100 hombres) y marca una línea de partida que aventaja a los hombres que tienen mayor probabilidad de cursar estudios de educación superior, en cualquier área de estudio. Esta simbiosis de condiciones de desventaja y desigualdad develan una afectación diferenciada por autodefinición étnica en el sector rural, al analizar el indicador de logro educativos en las instituciones con financiamiento público y privado del país.

Nivel de logro satisfactorio	Índice de igualdad en el campo de la matemática	Índice de igualdad en el campo de la lengua y la literatura
Igualdad mujer indígena-mujer blanca mestiza	0,87	0,78
Igualdad mujer afroecuatoriana-mujer blanca mestiza	0,91	0,72
Igualdad mujer montubia-mujer blanca mestiza	0,94	0,78

Así, la igualdad en el nivel de logro satisfactorio en el campo de las matemáticas en la relación educación pública-educación privada es de 0,71 y en el campo de la lengua y literatura es de 0,57, es decir que quienes cursan sus estudios secundarios en instituciones privadas, tienen mejores oportunidades de acceso a la educación supe-

rior, tal y como Almeida Junco (2022) lo describe, pues contarían con mejores bases y conocimientos. Adicional a ello en los dos campos se aprecia una desigualdad en la relación entre mujeres de pueblos y nacionalidades con las mujeres mestizas y blancas.

Entonces en el Ecuador, una mujer de pueblos y nacionalidades que ha cursado estudios de educación secundaria o bachillerato en instituciones con financiamiento público, en el sector rural donde el índice multidimensional de pobreza es del 38 %, en el proceso de acceso a la educación superior, parte en condiciones de desventaja respecto de las mujeres blancas y mestizas del sector urbano que además se han educado en instituciones de educación con financiamiento privado.

Estos factores limitantes, explican por qué existe una brecha en la relación horizontal entre aceptaciones y postulaciones a las instituciones de educación superior de las mujeres de pueblos y nacionalidades respecto de las mujeres mestizas y blancas, de -17 % en 2020 y de -7 % en 2021.

Es importante destacar también que en la relación vertical hombre -mujer, en general (sin diferencia por autodefinición étnica) se verifica desigualdad, cuando más mujeres se postulan y son aceptadas, pero los hombres tienen más éxito porque el porcentaje de esa relación es superior al de las mujeres, lo que se verifica en el índice de igualdad de género en las aceptaciones que al 2022 es del 0,76 (mientras más cercano a 1, mayor igualdad).

Por otro lado, el factor de estereotipos de género por el que se asigna a las mujeres y a los hombres roles y tareas diferenciadas por su sexo y que permean todo el proceso de aprendizaje tanto en el hogar como en las instituciones educativas, incide en el desempeño educativo y en qué carreras optan por cursar en las instituciones de educación superior. El rol de las mujeres como las principales responsables de los cuidados (en el hogar y de los hijos) encuentra su correlato en los resultados del proceso de acceso a la educación superior, al observar el índice de paridad de género en la matrícula por áreas de conocimiento. Existe una sobre representación femenina en las áreas de educación, salud y bienestar y una sub representación en las áreas de tecnologías de la información y la comunicación; ingeniería, industria y construcción; ciencias naturales, matemáticas y estadística.

Los testimonios de las lideresas de pueblos y nacionalidades señalan con claridad las desigualdades que enfrentan aun cuando, cada vez más mujeres indígenas, afroecuatorianas y montubias accedan a los estudios universitarios; los estereotipos de género condicionan su vida en el campo privado y público, la ausencia de un verdadero diálogo intercultural en el que se ponga en valor sus conocimientos ancestrales, las carencias de las instituciones de educación en la ruralidad y la pobreza se entrelazan como factores de exclusión.

En la mesa de diálogo¹² se especificó que esas desigualdades se explican también por el de racismo que permea a la sociedad y a las instituciones de educación superior. Además, se planteó que existe una colonialidad en la docencia y eso es una limitante para hacer efectivo un enfoque intercultural.

Por otra parte, en cuanto a la permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior, el análisis de los indicadores muestra que existe un porcentaje mayor de retención en los estudios entre las mujeres de pueblos y nacionalidades con respecto a los hombres, pero menor con relación a las mujeres blancas y mestizas.

En suma, el acortamiento de la desigualdad vertical (hombre-mujer) y la prevalencia de la desigualdad horizontal (mujer-mujer) es una constante en el indicador de retención en la educación superior de las mujeres de pueblos y nacionalidades, sin embargo, cuando se analizan las razones de no estudio, que orientan por qué de la deserción, esa tendencia se relativiza.

En 2023, el 47 % de las mujeres de pueblos y nacionalidades dejan de estudiar por falta de recursos económicos, porcentaje casi idéntico que el de los hombres (47,8 %), pero muy superior frente a las mujeres blancas y mestiza que no estudian por ese motivo (37,5 %) (INEC, 2023b). La segunda razón son los quehaceres de la casa y el cuidado de los hijos, tanto para las mujeres de pueblos y nacionalidades (16,3 %) como para las mujeres blancas y mestizas (18,9 %), misma que no existe para los hombres, ellos no dejan de estudiar por eso (INEC, 2023b). La tercera causa es por trabajo con diferencias tanto verticales como horizontales. Así, en el 2023, el 11 % de mujeres de pueblos y nacionalidades dicen no estudiar por ese motivo frente al 29,5 % de hombres, mientras que el 17 % de las mujeres blancas y mestizas no estudian por razones de trabajo (INEC, 2023b).

En esas cifras se dibuja como la intersección de las condiciones socio económicas, estereotipos de género y autodefinición étnica configuran escenarios distintos para las mujeres, dentro de las desigualdades que les son comunes, las desventajas se acrecientan para las mujeres de pueblos y nacionalidades respecto de su permanencia en la educación superior. Es algo que las lideresas consultadas ratifican y colocan un factor adicional que es el de la violencia de género.

Tal y como ellas lo describen, siendo una problemática latente para todas las mujeres, que viven en todos los ámbitos de sus vidas (en el hogar, en la universidad, en el trabajo) en su caso se exacerba por el racismo, la hipersexualización de sus cuerpos y la

12 Convocada para presentar los resultados preliminares de este estudio con la participación de mujeres y hombres de pueblos y nacionalidades y miembros de la comunidad académica.

discriminación por razones culturales, a lo que se suma a debilidad de políticas o medidas de prevención y sanción de las violencias en las instituciones de educación superior.

Asumiendo el enfoque interseccional además de método de análisis como una metodología correctiva conforme Ríos Bellagamba (2022) sugiere, es posible pensar y proponer políticas públicas interculturales, de género e interseccionales para enfrentar las condiciones de desigualdad que las mujeres de pueblos y nacionalidades en el Ecuador enfrentan, tanto en el proceso de acceso a la educación superior como en la permanencia y culminación de sus estudios. Las asimetrías no se concentran en la cantidad de mujeres de pueblos y nacionalidades que acceden a la educación superior, sino en los condicionantes que las colocan en desventaja con relación a sus pares mestizas y blancas para tener éxito en los procesos de admisión y en la permanencia para culminar sus estudios superiores, por lo que, la política pública debería centrarse en acortar esas brechas.

En los términos que Castro (2023) plantea:

Centrar los esfuerzos en medidas de inclusión y de acción afirmativa para garantizar un mayor acceso de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, tiene limitaciones porque las desigualdades son estructurales y nacen de procesos continuos de exclusión, en los que está ausente el diálogo intercultural para enfrentarlos. (p. 38)

Por ello, las políticas públicas interculturales, de género e interseccionales, demandan un proceso de diseño, aplicación y evaluación (ONU Mujeres, 2024b) que considere la participación activa de las organizaciones universitarias (de mujeres y de hombres), mediante un diálogo intercultural en el que se reconozcan y asuman las diferencias y desigualdades que por factores de género, etnia y condiciones socioeconómicas, determinan la reproducción de estereotipos, sexismo, violencia y discriminación, en el sistema de educación superior.

Conclusiones

Desde el enfoque interseccional como método de análisis y como metodología correctiva, se concluye que el acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior, está mediada por factores sociales como los estereotipos de género, la etnia, las condiciones socioeconómicas y la violencia contra las mujeres. Éstos interactúan y se integran de forma que se constituyen en factores de desventaja en el proceso de acceso en detrimento de las mujeres de los pueblos y nacionalidades y con mayor determinación en la posibilidad de continuar y culminar sus estudios.

Las mujeres de pueblos y nacionalidades enfrentan con mayor intensidad que su pares mestizas y blancas, los sesgos de género y las privaciones económicas como barreras que deben superar si sus legítimas aspiraciones son convertirse en profesionales en cualquier área de estudio.

En el contexto de esas problemáticas, asumir políticas públicas interseccionales, interculturales y de género va más allá de establecer espacios de diálogo, implica una firme decisión desde el Estado y una demanda consciente de las instituciones de educación superior (IES) y de las y de los estudiantes universitarios. Al ser un proceso para deconstruir factores estructurales de exclusión y desigualdad, contar con información específica de cada IES, con una desagregación que facilite análisis interseccionales, así como la promoción de líneas específicas de investigación en las que participen docentes y estudiantes con paridad de género, abonará a que el intercambio de saberes sea realmente un eje articulador en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

En ese sentido, algunas preguntas pueden guiar la definición de líneas específicas de política pública: ¿Cómo facilitar el acceso de las mujeres de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, cuando se conoce que un factor limitante es la situación geográfica (sector rural, con cobertura limitada de instituciones de educación superior, sin acceso a internet)?; ¿Cómo promover la superación de sesgos de género, de discriminación por razones de etnia y racismo en el sistema educativo, para acortar las brechas de desventaja que enfrentan la mujeres si quieren acceder a la educación superior y profesionalizarse?; ¿Cómo incorporar en la educación superior un enfoque intercultural en el que se privilegie el intercambio de saberes y el reconocimiento de las relaciones de poder y de desigualdad que permean en la sociedad?; ¿Qué medidas podrían favorecer la permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior, cuando se conoce que las tareas de cuidado, la falta de recursos económicos y la violencia contra las mujeres son los principales causas de deserción?

Referencias bibliográficas

- Almeida Junco, Y. (2022). El paradigma interseccional: una metodología pertinente para el análisis de las desigualdades sociales en el campo de la educación superior. En M. del C. Zabala Arguelles y GE Fundora Nevot (eds.), *Interseccionalidad, equidad y políticas sociales* (pp. 110-117). FLACSO-Cuba, Ediciones Acuario.
- Castro, A. (2023). Revisión bibliográfica y documental del estado de la situación de la política pública en relación con el acceso a la educación superior de pueblos y nacionalidades. *Informe de Consultoría Programa Diálogo por la Paz*. GIZ.
- INEC. (2023a). *Tabulados del Índice de Pobreza Multidimensional*. Ecuador en cifras, recuperado el 6 de marzo de 2024. <https://bit.ly/3JuXsa4>

- INEC. (2023b). *Bases de datos de la ENEMDU IV Trimestre, años 2020, 2021, 2022 y 2023*. Ecuador en cifras. <https://bit.ly/4clUIqB>
- INEVAL. (2023). *Base de datos Ser Estudiante año lectivo 2022-2023*. Banco de Información INEVAL. <https://bit.ly/4fwYIHP>
- Mendoza, B. (2010). La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. En Y. Espinosa Minoso (ed.), *Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latinoamericano*. En la Frontera.
- ONU Mujeres. (2024a). Perfil Regional de Igualdad de Género América Latina y el Caribe.
- ONU Mujeres. (2024b). *Incorporación de la Perspectiva de género*. ONU Mujeres, <https://bit.ly/3yki8z0>
- Parra, F. (2020). Crítica del concepto occidental moderno de género desde una perspectiva feminista descolonial e interseccional. *Tabula Rasa*, 38, 247-267.
- PNUD. (2023). 2023 Gender Social Norms Index. Breaking Down Gender Biases. Shifting social norms towards gender equality.
- Ríos Bellagamba, L. (2022). *Qué es la interseccionalidad. ¿Y si hablamos de Igualdad?*, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/4f6qqdt>
- Roth, J. (2022). Interseccionalidades más allá del occidentalismo. En M. del C. Zabala Arguelles y GE Fundora Nevot (eds.), *Interseccionalidad, equidad y políticas sociales* (pp. 10-19). FLACSO Cuba, Ediciones Acuario.
- SENESCYT. (2024). *Portal de estadísticas e indicadores de educación superior*. Servicios SENESCYT. <https://bit.ly/3SDkOP0>
- UNESCO. (2021). *Mujeres en la educación superior: ¿la ventaja femenina ha puesto fin a las desigualdades de género?* UNESCO.
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17.

Anexos

Anexo 1

Formato de entrevista semiestructurada

Entrevista a lideresas de pueblos y nacionalidades Acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior

Consentimiento informado

1. La investigadora Nathalia Novillo Rameix por encargo de la Universidad Politécnica Salesiana y la GIZ, se encuentra elaborando un artículo científico que tiene como objetivo caracterizar la situación de acceso y permanencia

en la educación superior de las mujeres de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, mediante la contrastación de información secundaria e información primaria, para contar con una narrativa que ponga en valor los puntos de vista de las propias mujeres como insumo para proponer líneas de políticas públicas interculturales, de género e intersectoriales para el acceso y permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior.

2. Para ese efecto se ha identificado un conjunto de lideresas de pueblos y nacionalidades de diferentes organizaciones y regiones del país, como informantes calificadas, que participan voluntariamente en esta entrevista semiestructurada.
3. La metodología de análisis del artículo científico contempla entre otros, la explicación de argumentos y puntos de vista expuestos durante las entrevistas, sin revelar la persona u organización informante. Las referencias se manejarán de manera genérica, por ejemplo “una lideresa que se autoidentifica como indígena, de una organización de mujeres de la provincia de Imbabura considera que las mujeres indígenas”.
4. Las entrevistas serán transcritas para ser anexadas como respaldo del artículo, guardando las mismas previsiones planteadas en el párrafo anterior (sin especificar persona u organización). La grabación de la entrevista no será expuesta por ningún medio y se usará solo para fines de conservar la fidelidad de la transcripción
5. Los archivos de las grabaciones y transcripción de las entrevistas no serán respaldados en plataformas en línea y una vez el artículo sea aprobado, serán borrados del disco duro del computador personal de la investigadora

Consentimiento (a ser leído durante la entrevista)

Yo _____ he aceptado voluntariamente participar en esta entrevista y doy mi consentimiento para que la información que proporcione sea utilizada exclusivamente para los fines que constan en los párrafos No 1, 2, 3 y 4. Consiento que esta entrevista sea grabada y a que se proceda conforme consta en el párrafo No 5.

I. Información general

Provincia:

Cantón:

Organización:

Autoidentificación étnica:

Edad:

II. Preguntas sobre el ingreso a las instituciones de educación superior

Contexto pregunta 1:

De acuerdo con la información de los registros de ingreso a las Instituciones de Educación Superior del SENESCYT, el número de mujeres postulantes, así como el número de mujeres que ingresan a las IES es superior a la de los hombres, no obstante, los porcentajes de mujeres que ingresan en relación con las mujeres que postulan es menor que el de los hombres, hay ahí una brecha. Esto hace presumir que las mujeres no tienen las mismas condiciones o ventajas para que su proceso de aceptación en las IES sea efectivo.

Desde tu experiencia personal o como conocedora de la realidad de las mujeres de pueblos y nacionalidades del Ecuador:

Pregunta 1.1

¿Cuáles consideras que son las principales barreras que enfrentan las mujeres para aprobar los procesos de admisión y para ingresar a las instituciones de educación superior?

Pregunta 1.2

¿Es distinta la situación de las mujeres de pueblos y nacionalidades con respecto a las mujeres mestizas, si hablamos de las condiciones para que ingreso a las instituciones de educación superior sea afectivo? ¿Por qué?

III. Preguntas sobre la matrícula en las instituciones de educación superior

Contexto pregunta 2:

La tasa bruta de matrícula se calcula como la relación entre el número total de mujeres matriculadas de un específico rango de edad y el número total de población de mujeres de ese mismo rango de edad. Se puede calcular una tasa bruta de matrícula de las mujeres de pueblos y nacionalidades, siempre y cuando se cuente con la información de población total desagregada anualmente por autodefinición étnica. Desafortunadamente esa desagregación no se realiza en las proyecciones poblacionales y no se ha podido calcular para este artículo. No obstante, desde tu experiencia personal o como conocedora de la realidad de las mujeres de pueblos y nacionalidades del Ecuador:

Pregunta 2.1

¿Consideras que, como consecuencia de las políticas de acceso a las instituciones de educación superior, en los últimos años ha aumentado o ha disminuido el número de mujeres de pueblos y nacionalidades que están matriculadas en instituciones de educación superior? ¿por qué?

IV. Preguntas sobre la permanencia en la educación superior**Contexto pregunta 3:**

Los datos sobre el porcentaje de mujeres que permanecen en la educación superior, es decir que una vez matriculadas, continúan con su proceso de formación, muestran que en general el porcentaje de retención de las mujeres es superior al de los hombres. Sin embargo, al analizar la permanencia de las mujeres de pueblos y nacionalidades ese porcentaje baja, con relación a las mujeres mestizas.

Por otro lado, las cifras del módulo de educación de la encuesta de empleo y desempleo (ENEMDU), revelan entre las principales razones de no estudio de las mujeres en edad de cursar estudios universitarios y que han terminado sus estudios de secundarios o de bachillerato, la falta de recursos económicos, las tareas de cuidado (de los hijos y del hogar) y el trabajo. Las causas difieren para los hombres dado que entre ellos la mención sobre no estudio por tareas de cuidado es muy marginal.

Desde tu experiencia personal o como conocedora de la realidad de las mujeres de pueblos y nacionalidades del Ecuador:

Pregunta 3.1

¿Por qué las mujeres de pueblos y nacionalidades que logran ingresar a la educación superior no concluyen con sus estudios?

Pregunta 3.2

¿Cuáles son las principales barreras que las mujeres de los pueblos y nacionalidades deben superar para mantenerse y culminar sus estudios universitarios?

V. Preguntas sobre políticas públicas interculturales, de género e interseccionales para garantizar el acceso y a la permanencia de mujeres de pueblos y nacionalidades en la educación superior

Desde tu experiencia personal o como conocedora de la realidad de las mujeres de pueblos y nacionalidades del Ecuador:

Pregunta 3.1

¿Cuáles son los énfasis o prioridades que debe considerar la política pública de educación superior, para incidir en las barreras para el acceso y la permanencia de las mujeres en la educación superior?

Pregunta 3.2

¿Hacen falta políticas públicas de educación superior específicas para los pueblos y nacionalidades del Ecuador?, ¿Por qué?

