

Luis E. Maldonado Ruiz / Diego A. Iturralde

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



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



Cofinanciado por
la Unión Europea



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



2024



Índice

Aspectos conceptuales y metodológicos

- Diálogo como componente de los levantamientos
- El diálogo en el contexto de las expectativas indígenas
- El diálogo desde la perspectiva de los gobiernos
- Diversas dinámicas de los intercambios y sus escalamientos
- Sobre las formas y las finalidades de interlocución

Descripción de diálogos temáticos

- Diálogos sobre la instalación y reinstalación de la Educación Intercultural Bilingüe
 - Educación indígena, educación bilingüe, educación intercultural*
 - Algunos eventos relevantes: 1988, 1990, 1997, 1999, 2015, 2017, 2022*
 - Algunos logros*
 - Algunas lecciones aprendidas*
- Diálogos sobre el establecimiento de instituciones gubernamentales rectoras de la temática de los pueblos y nacionalidades
 - “La administración de los indios”*
 - Los “asuntos indios” se delegan al sector privado*
 - El Estado asume la “cuestión o problemática indígena”*
 - La institucionalidad pública para y con los pueblos indígenas (¿con autonomía?)*
 - Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador, CONPLADEIN*
 - Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador- CODENPE*
 - Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador- PRODEPINE*
 - Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, SPMSPC*
 - Consejo Nacional de Igualdad de las Nacionalidades y Pueblos, CNINP*
 - Secretaría de Gestión y Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades, SGDPN*
 - Los levantamientos y la creación de la institucionalidad pública*
 - Lecciones aprendidas y recomendaciones*
- Diálogos sobre medidas económicas que afectan recursos naturales: minería, agua, ambiente
 - Las economías, los levantamientos y los diálogos*
 - Tierra y territorios hasta la década de 1990*
 - Reclamos y diálogos sobre recursos naturales: minería, agua, ambiente*

Reflexiones y propuestas

- Algunos elementos recurrentes de los levantamientos y los diálogos
- Algunas propuestas para mejorar la interlocución*

Referencias bibliográficas

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 movilización 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 movilizaciones. Estos eventos han sido denominados variablemente como marchas, paros, movilizaciones, levantamientos.¹

* 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-REPPIAY, 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.

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

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.

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

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.

- 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).

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 desbordarse, 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

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.

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.

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 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.

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.

8 En aumento según se extiende el universo de las comunicaciones virtuales.

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 reclamación. 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.

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.

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 movilizados 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.

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

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”.

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 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.

11 Este reclamo está presente en varios países de la región, habiéndose iniciado en la década de 1930.

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.

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 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

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.

15 La sede del ILV en Quito, fue finalmente entregada para el funcionamiento de la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE).

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 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 consecuyente 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 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

16 Informe sobre el Diálogo Nacional, publicación de la Presidencia de la República del Ecuador, s/f y s/edt. Página 8.

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.

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.

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

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

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.

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

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.

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.

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).

Los “asuntos indios” se delegan al sector privado

Históricamente, desde la Colonia, los asuntos sobre pueblos indígenas estuvieron delegadas al sector primario, 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

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.

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 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

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”.

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 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.

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).

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 pro-

gramas 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, pueblos 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

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.

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

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.

27 La configuración del paro y del diálogo de 2022, son testigo cabal de esta deriva.

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 Amazonia. 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

28 Estas alianzas, con el tiempo, integran la plataforma de lo que se ha llamado los movimientos sociales.

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 movilizados 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 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 esta-

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 represen-

bleció 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 (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

tante), un representante del Presidente de la República y los presidentes de CONAIE, ECUARUNARI, CONFENIAE y COINCE.

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.