

OBSERVATORIO DE DERECHOS COLECTIVOS
CENTRO DE DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES – CDES

Análisis de Ley

LEY ORÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL

INTRODUCCIÓN

Como parte del monitoreo de normativa y políticas públicas que efectúa el Observatorio de Derechos Colectivos del Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES, a continuación se presenta el análisis de la Ley de Orgánica de Educación Intercultural en función del ejercicio de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, tanto en su proceso formal de elaboración como en su contenido.

I

PROCESO LEGISLATIVO DE APROBACIÓN

El Asambleísta Nacional Jorge Escala, del Movimiento Popular Democrático – MPD, y miembro de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, presentó en la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Educación General Intercultural el 8 de septiembre de 2009. A su vez, el Vicepresidente de la República, en ejercicio de la Presidencia, y fundamentado en los Art. 134 numeral 2 y Art. 147 numeral 11 de la Constitución, presentó el proyecto de Ley de Educación el 15 de septiembre de 2009.¹

El Consejo de Administración Legislativa – CAL calificó dichos proyectos el 16 de septiembre de 2009², y los remitió a la Comisión Especializada Ocasional de la Asamblea Nacional, por considerarlos prioritarios para el Ecuador.

Cabe advertir que ninguno de los dos proyectos de ley presentados, en la exposición de motivos hacen referencia alguna a derechos humanos, ni siquiera el derecho a la educación, menos aún el derecho colectivo de pueblos y nacionalidades indígenas de desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las

¹ Estos proyectos de ley y el proceso legislativo para su aprobación, pueden ser revisados en la página web del Observatorio de Derechos Colectivos: <http://bit.ly/LeyesAprobadas> o en la página web de la Asamblea Nacional.

² Mediante Resolución AN-CAL-09-027 de 16 de septiembre de 2009.

identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje; que están reconocidos en la Constitución.³

Con fecha 21 de noviembre de 2009, el Presidente de la Comisión Especializada Ocasional para tratar la Ley Orgánica de Educación General, remitió al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para el primer debate en el Pleno de la Asamblea Nacional, que se llevó a cabo el 16 de diciembre de 2009.

Con fecha 14 de mayo de 2010 dicha comisión remitió el informe para segundo debate en el Pleno de la Asamblea Nacional, solicitando además que, de conformidad con la sentencia No. 001-10-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional, a través del CAL se prevea el mecanismo para la consulta pre-legislativa a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, del capítulo correspondiente a la Educación Intercultural Bilingüe. El segundo debate se llevó a cabo en dos fechas, el 9 de diciembre de 2010 y el 11 de enero de 2011.

Durante el segundo debate las discusiones más álgidas giraron en torno a dos temas: por una parte la homologación de salarios de maestros y sus jubilaciones, con posiciones distintas entre la UNE y el oficialismo; y por otra parte la estructura del Sistema Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (autonomía, presupuesto y descentralización), con posturas distintas entre la CONAIE, FEINE, FENOCIN y el oficialismo.

El 11 de enero de 2011, con el voto favorable de 108 asambleístas, el pleno de la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley para remitirlo al Ejecutivo para su sanción u objeción.⁴ El Presidente de la República, el 10 de febrero de 2011, remitió a la Asamblea Nacional su objeción parcial al texto legal.

La Asamblea Nacional, en el plazo previsto constitucionalmente, debatió parcialmente las observaciones realizadas por el Ejecutivo, y sólo se ratificó en los textos de los Art. 6, 12, 13, 68 y de la disposición transitoria quinta del proyecto aprobado por la Asamblea Nacional, por lo que el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República remitió, el 30 de marzo de 2011, al Registro Oficial el texto definitivo de la Ley Orgánica de Educación Intercultural para su publicación.

³ Revisar desde el Art. 26 al 29 y el Art. 57 numeral 14 de la Constitución del Ecuador.

⁴ Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica – ANDES, *Asamblea aprueba Ley de Educación Intercultural; se dispone la homologación salarial de los maestros*, en <http://bit.ly/AsambleaApruebaLeyEdu>. Último ingreso:

El 31 de marzo de 2011 fue publicada en el Registro Oficial⁵, y en consecuencia entró en vigencia, la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural.

II

ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

La Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe contempla ocho Títulos: 1) De los principios generales; 2) De los Derechos y obligaciones; 3) Del Sistema Nacional de Educación; 4) De la Educación Intercultural Bilingüe; 5) De la Carrera Educativa; 6) De la Regulación, control, infracciones, sanciones y recursos administrativos; 7) De las disposiciones generales; 8) De las disposiciones transitorias. En todos estos títulos existen referencias en relación al derecho a la educación, como derecho colectivo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas.

El cuerpo legal tiene 143 artículos, 13 disposiciones generales, cuarenta disposiciones transitorias y 11 disposiciones derogatorias.

III

EJERCICIO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN LA LEY

3.1 Proceso para aprobación de la ley

Ley Orgánica

La Constitución del Ecuador norma, desde el Art. 132 al Art. 140, el procedimiento para la aprobación de leyes. El Art. 133 numeral 2 determina que las leyes que regulan el ejercicio de derechos y garantías constitucionales tendrán el carácter de orgánicas. Al respecto la ley que se analiza fue discutida y aprobada, por la Asamblea Nacional con ese carácter⁶, y así publicada en el Registro Oficial, en garantía del derecho a la educación.

Derecho a la consulta previa, libre e informada

El Art. 57 numeral 17 de la Constitución reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a la consulta previa, libre e informada, como parte del proceso de aprobación de medidas normativas, denominada consulta pre-legislativa:

⁵ R.O. Suplemento No. 417 de 31 de marzo de 2011.

⁶ Fue aprobada con el voto favorable de 108 asambleístas, de los 124 que conforman el pleno es decir, con mayoría absoluta de los asambleístas que conforman el Pleno de la Asamblea Nacional (62 votos).

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Este derecho tiene concordancia con lo previsto en el Art. 6 del Convenio No. 169 de la OIT⁷ y el Art. 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁸, normas que han sido incorporadas, por mandato constitucional al ordenamiento jurídico vigente, y cuyo cumplimiento constituye una obligación internacional del Estado Ecuatoriano, y que debe ser ejercido como parte del proceso de formación de leyes en la Asamblea Nacional.⁹

Es importante precisar que para el ejercicio de los derechos humanos, y en este caso de los derechos colectivos, no se puede alegar falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento ni para negar su reconocimiento.¹⁰

En ese sentido, la Asamblea Nacional y el Ejecutivo (como colegislador) vulneraron el ejercicio del derecho colectivo a la consulta previa, pues durante el proceso legislativo y de objeción parcial previo a la aprobación del texto definitivo de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, no cumplieron con la obligación constitucional de consultar, de manera previa, libre e informada, a las organizaciones representativas de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador, pese a que en ella se regulan, tanto el derecho a la educación de toda la población, así como el derecho colectivo a desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe.

Cabe también considerar que, para el tiempo en que duró el proceso de discusión de esta ley, la Corte Constitucional ya había emitido la sentencia de constitucionalidad

⁷ Convenio No. 169 de la OIT, Art. 6.-

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean **medidas legislativas** o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

⁸ Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 19.- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar **aplicar medidas legislativas** o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

⁹ Al respecto revisar Art. 11 numeral 3; Art. 57 primer inciso; y Arts. 424, 425 y 426 de la Constitución del Ecuador.

¹⁰ Constitución del Ecuador, Art. 11 numeral 3.

condicionada de la Ley de Minería, en la que reconoció que la consulta prelegislativa es un derecho colectivo de pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, por lo que constituye un “requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador...”¹¹, aunque en la etapa resolutoria dicha sentencia, en términos generales, vació de contenido a este derecho al emitir normas para la consulta prelegislativa que no corresponden al desarrollo internacional del contenido del derecho colectivo a la consulta previa.¹²

En síntesis la Ley Orgánica de Educación Intercultural es inconstitucional por haber violado el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, que se evidencia en la omisión de la Asamblea Nacional y de la Función Ejecutiva en el proceso de elaboración de dicha ley.

3.2 Contenido de la Ley Orgánica de Educación

A continuación se realiza el análisis del contenido de la ley en cuatro ejes que tienen relación con el ejercicio de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas: 1) Principios, fines, derechos y obligaciones; 2) Sistema de educación nacional; 3) Sistema de Educación Intercultural Bilingüe; y 4) Carrera educativa.

Es importante tomar en cuenta que el derecho a la educación, como derecho colectivo de Pueblos y Nacionalidades Indígenas ha sido reconocido internacionalmente desde dos entradas: La primera tiene que ver con el derecho a la educación de los pueblos indígenas, sin discriminación, en todos sus niveles y formas, incluidos aquellos que viven fuera de sus comunidades, y “la posibilidad de establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.”¹³

La segunda entrada tiene que ver con el derecho de los pueblos indígenas a que su dignidad, la diversidad de sus culturas y su historia se reflejen en el sistema nacional de educación, con la obligación correlativa del Estado para combatir los prejuicios y

¹¹ Sentencia No. 01-10-SIN-CC publicada en el R.O. Suplemento No. 176 de 21 de abril de 2010, p. 13, también revisar p. 12 y 17 del texto del Registro Oficial.

¹² Al respecto se puede ampliar el análisis en el Informe Temático “La Consulta Previa, Un Derecho de Participación” (Borrador), elaborado por CDES para la Defensoría del Pueblo del Ecuador, p. 46-51; o el Informe “Análisis y perspectivas del ejercicio de los derechos colectivos en el Ecuador” elaborado por Susy Garbay – CDES, con el apoyo de OXFAM, p. 31-41.

¹³ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 14.

eliminar la discriminación hacia los pueblos indígenas en el sistema educativo.¹⁴ Cabe precisar que la Constitución de 2008 en el Art. 57 numerales 14 y 21, reconocen expresamente estas dos perspectivas sobre el derecho colectivo a la educación.

Adicionalmente al reconocimiento de estos derechos, el carácter del Estado como intercultural en el Art. 1 de la Constitución, supone la necesidad de definirlo, tomando en cuenta las complejidades que representa, y con el fin de dar contenido a los derechos colectivos. Siguiendo a Catherine Walsh, a criterio del Observatorio de Derechos Colectivos *interculturalidad* no supone tan sólo el contacto e intercambio entre culturas, pues estas relaciones pueden darse, e históricamente se han dado, en condiciones de desigualdad (interculturalidad relacional); ni tampoco pretenden un reconocimiento de la diversidad y diferencia cultural que busque su inclusión en o asimilación dentro del sistema político, económico, social y cultural vigente, sin advertir, menos aún modificar las causas estructurales de desigualdad, discriminación y exclusión que afectan a determinadas culturas (interculturalidad funcional).¹⁵

La interculturalidad, deberá por tanto atender a una matriz donde se atienda a las causas estructurales que provocan desigualdad en las relaciones sociales y culturales, donde no sólo la etnia, como concepto, es causa de discriminación y exclusión, sino otros factores como la clase, el género o incluso la nacionalidad. Y que a partir de esas causas se promueva un diálogo entre culturales, entre la dominante y las otras excluidas, un diálogo desde la igualdad de condiciones con el fin de modificar las causas de la discriminación y exclusión.

Con estos antecedentes se analiza a continuación el contenido de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Principios, fines, derechos y obligaciones

La Ley, en sus considerandos, hace referencia al derecho a la educación reconocido constitucionalmente y a todas las disposiciones constitucionales que tienen que ver con ella. En ese sentido reconoce que, entre otras características, la educación debe ser intercultural; que las personas tenemos derecho a aprender en nuestra propia lengua y ámbito cultural; que se tendrán en cuenta, al momento de planificar la política pública, las diferencias entre áreas urbanas y rurales, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; y reproduce los textos del Art. 57 numerales 14 y 21, que garantizan

¹⁴ *Ibíd.*, Art. 15

¹⁵ Catherine Walsh, *Hacia una comprensión de la Interculturalidad*, en Revista Tukari Espacio de Comunicación Intercultural, Año 2, Número 11, Septiembre – Octubre de 2009, p. 6 y 7. Disponible en: <http://bit.ly/TukariNo11>.

los derechos a fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe por una parte, y el derecho a que su dignidad y diversidad culturales, tradiciones e historias se reflejen en la educación pública; así como la constatación de las obligaciones correlativas del Estado frente a estos derechos.

Ya en el texto legal, el Art. 1 determina que la Ley “garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan a la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad...” y en el Art. 2 establece lo que se entenderá en la ley por interculturalidad y plurinacionalidad:

Art. 2.- Principios.- La actividad educativa se desarrolla atendiendo a los siguientes principios generales, que son los fundamentos filosóficos, conceptuales y constitucionales que sustentan, definen y rigen las decisiones y actividades en el ámbito educativo:

z. Interculturalidad y plurinacionalidad.- La interculturalidad y plurinacionalidad garantizan a los actores del Sistema el conocimiento, el reconocimiento, el respeto, la valoración, la recreación de las diferentes nacionalidades, culturas y pueblos que conforman el Ecuador y el mundo; así como sus saberes ancestrales, propugnando la unidad en la diversidad, propiciando el diálogo intercultural e intracultural, y propendiendo a la valoración de las formas y usos de las diferentes culturas que sean consonantes con los derechos humanos;

Al respecto, en primer lugar no hay una diferenciación entre los conceptos de plurinacionalidad ni interculturalidad, pese a que son dos caracteres constitucionales distintos del Estado ecuatoriano. En segundo lugar se puede apreciar una concepción de interculturalidad funcional a la vigencia del sistema actual en Ecuador, sistema basado en la dominación por parte de la cultura hegemónica por sobre otras, pues, al definirla, no existe referencia alguna en relación a las causas estructurales que generan desigualdad, exclusión y discriminación.

Avanzando en el texto, en el Art. 3 tampoco se encuentra como fin la posibilidad de que la política pública de educación (ni en el proceso educativo en sí ni como fin último de la educación) modifique esas estructuras de hegemonía y dominación de una cultura por sobre otras, sino tan sólo un reconocimiento de la diversidad cultural, y por tanto un vaciamiento del concepto de interculturalidad.

Art. 3.- Fines de la educación.- Son fines de la educación:

b. El fortalecimiento y la potenciación de la educación para contribuir al cuidado y preservación de las identidades conforme a la diversidad cultural y las particularidades metodológicas de enseñanza, desde el nivel inicial al hasta el nivel superior, bajo criterios de calidad;

c. El desarrollo de la identidad nacional; de un sentido de pertenencia unitario, intercultural y plurinacional; y de las identidades culturales de los pueblos y nacionalidades que habitan en el Ecuador. [Lo resaltado es nuestro]

De la lectura de este artículo, resulta evidente la subordinación de las diversas identidades culturales a la identidad nacional, y la visión de tan solo mantener y preservar dichas identidades como entendimiento de una educación intercultural.

Es desde esta concepción sobre interculturalidad que se desprenden dos fines adicionales de la educación previstos en el mismo Art. 3: el desarrollo, la promoción y el fortalecimiento, tanto de la educación intercultural bilingüe, como de los idiomas de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.¹⁶ Desde esta misma concepción se regulan las obligaciones del Estado frente a la educación disponiendo que la autoridad nacional educativa debe asegurar que el sistema nacional de educación sea intercultural; que el currículo nacional se aplicará en los idiomas oficiales de las diversas nacionalidades del Ecuador, y que será complementado de acuerdo a las especificidades culturales de aquellas; asegurar una educación con pertinencia cultural; y en la educación general la inclusión progresiva de enseñanza de al menos un idioma ancestral, el estudio sistemático de las realidades y las historias nacionales no oficiales, así como los saberes locales.¹⁷

En síntesis, si bien la Ley reconoce que la educación a nivel nacional debe ser intercultural, su concepción y por tanto el paraguas en que fundamenta el desarrollo normativo que pretende garantizar la interculturalidad no garantiza la modificación de la hegemonía de la cultura dominante por sobre otras culturas ni las causas estructurales que provocan tal situación.

Sistema Nacional de Educación

- Autoridad Nacional Educativa

Respecto de la autoridad nacional educativa y sus niveles de gestión es observable que a lo largo del texto legal se ha reconocido un nivel de representación de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas. La ley determina que la autoridad nacional de

¹⁶ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Art. 3 literales q y s.

¹⁷ *Ibíd.*, Art. 6 literales c, g, k y l.

educación le corresponde a la Función Ejecutiva y la ejerce el Ministro o Ministra de Educación a quien le compete la formulación y aprobación de la política pública de educación a nivel nacional, denominada Plan Nacional de Educación.¹⁸

Adicionalmente, si bien la ley establece un Consejo Nacional de Educación, y su conformación garantiza la representación del titular del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, del delegado del Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, y un delegado de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; este Consejo se constituye como un órgano de orientación y consulta de la Autoridad Educativa Nacional que participa en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Educación, pero no es el órgano que la aprueba. En efecto quien preside el Consejo Nacional de Educación es el Ministro de Educación, con voto dirimente, y con la responsabilidad adicional y exclusiva de armonizar la política pública educativa a los objetivos del régimen de desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo.¹⁹

En cuanto al modo en que se aprueba el Plan Nacional de Educación, este contradice con los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas a la participación y consulta previa, libre e informada. Estos derechos determinan que toda medida administrativa, incluidas las políticas públicas que afectan a derechos colectivos, en este caso el Plan Nacional de Educación, deben ser consultadas, previo a su elaboración y aprobación, en los términos que plantean el Convenio No. 169 de la OIT y Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.²⁰

En segundo lugar, y en cuanto a la representación de los pueblos y nacionalidades indígenas en el Consejo Nacional de Educación, ésta coincide con la concepción de interculturalidad que la ley plantea y que ha sido detallada previamente, es decir una representación funcional a los intereses del Estado, y del gobierno de turno, quien finalmente decide la política pública nacional ajustada al Plan Nacional de Desarrollo, ésta última política que tampoco ha sido consultada a los pueblos y nacionalidades indígenas.

Esta representación funcional de personas indígenas dentro de la autoridad nacional educativa se reproduce a lo largo del texto legal, al normar los niveles de gestión de la autoridad educativa nacional²¹ en el que dicha representación se

¹⁸ *Ibíd.*, Art. 21 y 22 literal c).

¹⁹ *Ibíd.*, Art. 22 literal c; Art. 23 y Art. 24 de la Ley.

²⁰ Es observable que ambos instrumentos internacionales, incorporados constitucionalmente al ordenamiento jurídico, garantizan el derecho a la consulta previa de manera más progresiva que el reconocimiento constitucional en el Art. 57 de la Constitución, que lo restringe a la extracción de recursos naturales no renovables y a medidas legislativas.

²¹ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Art. 28, 29 y 30, últimos incisos.

condiciona a si la población indígena en una zona, distrito o circuito educativo es mayoritaria respecto del resto de la población.

- Estructura del Sistema Nacional de Educación

La Ley reconoce que para el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas rige el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe como instancia desconcentrada, su regulación se analiza más adelante, pues la ley dedica todo un título para este sistema. En consecuencia, para la población no indígena rige el sistema nacional de educación que comprende los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, tanto pública o privada.²²

En la normativa que regula la estructura del sistema nacional de educación no se determina nada en relación con la implementación de la interculturalidad ni en lo que tiene que ver con las modalidades de educación (escolarizada o no escolarizada) ni con los niveles de educación (inicial, básica o bachillerato), ni con el tipo de instituciones educativas existentes (públicas, particulares, fisco-misionales o particulares.)

En consecuencia, el sistema nacional de educación, si bien se reconoce como intercultural, se centra exclusivamente en la responsabilidad de la autoridad nacional de desarrollar, promover y fortalecer los idiomas de los pueblos y nacionalidades del Ecuador; que el currículo nacional se aplique en los idiomas oficiales de las diversas nacionalidades del Ecuador; que asegure una educación con pertinencia cultural; y la inclusión progresiva de enseñanza de al menos un idioma ancestral, el estudio sistemático de las realidades y las historias nacionales no oficiales, así como los saberes locales.²³

Sistema de Educación Intercultural bilingüe – SEIB

Como se mencionó anteriormente, el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe rige para el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas. El reconocimiento del SEIB tiene relación con el derecho colectivo a desarrollar, fortalecer y potenciar dicho sistema, enmarcado en el derecho a la educación, sin embargo a continuación se analiza si se cumple con dos normas, una constitucional, el carácter intercultural del Estado y por tanto de la educación; y otra internacional, “la posibilidad de establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.”²⁴

²² *Ibíd.*, Art. 37.

²³ *Ibíd.*, Art. 3 literal s y Art. 6 literales c, g, k y l.

²⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 14.

A continuación se analiza si en efecto el establecimiento del SEIB implica ejercer el derecho a establecer y controlar dicho sistema.

- Derecho a la educación de pueblos y nacionalidades indígenas

Es importante mencionar que este sistema está previsto para las personas de pueblos y nacionalidades indígenas que todavía viven en sus comunidades, sin tomar en cuenta a la gran cantidad de población indígena que viven fuera de ellas y que por lo tanto estudian en el sistema nacional de educación, sobre el cual ya hemos referido los inconvenientes en relación a la concepción de interculturalidad que la ley asume.

Esta visión del sistema de educación intercultural bilingüe vulnera lo previsto en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en relación a garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas incluidos aquellos que viven fuera de sus comunidades, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.²⁵

- Fundamentos, fines y objetivos del SEIB

Entre los fundamentos del SEIB se reconoce nuevamente la interculturalidad definida como “la coexistencia e interacción equitativa, que fomenta la unidad en la diversidad, la valoración mutua entre las personas, nacionalidades y pueblos en el contexto nacional e internacional”²⁶.

En ese sentido, se ratifica nuevamente la concepción de interculturalidad que de ninguna manera apunta a modificar las causas estructurales por las que, históricamente, la cultura hegemónica domina sobre las otras culturas diversas, sino sólo como un mecanismo de reconocimiento de la diversidad que se enmarca en el sistema político, económico, social y cultural vigente en el Ecuador. Desde este fundamento se determinan como fines del SEIB el fortalecimiento de la plurinacionalidad y la interculturalidad para lograr el buen vivir; el fortalecimiento de los sistemas de vida de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; la recuperación de los saberes, conocimientos, ciencia y tecnología de los pueblos indígenas, entre otros.²⁷

Si bien, se evidencia que hay un esfuerzo en lo normativo de permitir como fines del sistema de educación intercultural bilingüe garantizar el ejercicio de derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas a mantener, desarrollar y

²⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 14.

²⁶ Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe, Art. 79 literal d).

²⁷ *Ibíd.* Art. 80.

fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social; a conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social; y a mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales;²⁸ dicho reconocimiento, se insiste, se fundamenta en una concepción de interculturalidad que dista de poder, efectivamente, superar el dominio de la cultura hegemónica sobre otras culturas, no sólo indígenas, sino también las culturas afrodescendiente o montubia, e incluso culturas de personas de otros países que habitan en el Ecuador.

- Obligaciones de la autoridad educativa nacional con el SEIB

Es importante destacar que el Art. 82, al contemplar las obligaciones de la autoridad educativa nacional, pone énfasis en al menos dos acciones de relevancia para el SEIB. La primera que debe garantizar una distribución equitativa del Presupuesto General del Estado que asegure el funcionamiento del SEIB. El Observatorio de Derechos Colectivos observa que para determinar la equidad de la distribución de dicho presupuesto se deberá tomar en cuenta la realidad de la población que ejercer su derecho a la educación y por lo tanto asignar el presupuesto suficiente para cumplir adecuadamente con el contenido del derecho a la educación.

La segunda tiene que ver con el compromiso del Estado de promover la formación de profesionales interculturales bilingües y plurilingües que trabajen en el sistema de educación. Si bien esta obligación es relevante, será analizada en relación a las disposiciones relativas a la carrera educativa, en un apartado posterior.

Estas dos obligaciones deben ser reguladas adecuadamente, con el fin de garantizar los recursos necesarios para el sistema por una parte, y por otra poder contar con el personal capacitado y pertinente para la educación intercultural bilingüe.

- Estructura y política pública del SEIB

El Art. 83 de la ley determina que el SEIB está conformado por la autoridad educativa nacional (léase Ministerio de Educación); por el Consejo Plurinacional del Sistema Intercultural Bilingüe; la Subsecretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe; la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe; y el Instituto de idiomas, ciencias y saberes ancestrales del Ecuador.

²⁸ Constitución del Ecuador, Art. 57 numerales 1, 9 y 12.

El Consejo Plurinacional está conformado por la autoridad educativa nacional o su delegado; un representante de cada nacionalidad indígena²⁹; el Subsecretario del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, el Director Ejecutivo del Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador; y el Director Nacional Intercultural Bilingüe.³⁰ Si bien es positivo que el Art. 85 determina que la elección de los representantes de cada nacionalidad indígena para este Consejo se efectuará en amparo de los procesos determinados por las comunidades indígenas, respetando sus derechos colectivos, se observa nuevamente dos vulneraciones.

La primera en relación a confirmar el criterio de representación funcional de pueblos y nacionalidades indígenas, pues el Consejo sólo propone líneas estratégicas para la construcción de las políticas públicas del SEIB, pues su definición y formulación está a cargo de la Subsecretaría del SEIB, funcionario del gobierno nacional, que adicionalmente tiene la facultad, al igual que lo que sucede en la política nacional de educación, de revisar y ajustar las líneas estratégicas sugeridas por el Consejo al Plan Nacional de Educación y Plan Nacional de Desarrollo.³¹ Dicho de otro modo se vulnera el derecho a que los pueblos y nacionalidades indígenas controlen sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, tal como lo determina el Art. 14 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otra parte, y sobre el modo en que se aprueba la política pública del SEIB, nuevamente se vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada, que como se detalló anteriormente, es aplicable para cualquier medida administrativa que afecte a derechos colectivos, y sin embargo tampoco se dispone la obligatoriedad del Estado de llevar a cabo dicha consulta previo a la formulación de la política pública del SEIB, vulnerando el derecho reconocido por mandato constitucional en el Convenio No. 169 de la OIT y Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- Currículo

El Art. 92 determina que se debe estructurar un currículo nacional y otro para la educación intercultural bilingüe. Éste último “fomentará el desarrollo de la

²⁹ Nacionalidades indígenas del Ecuador: Andoa, Awá, Siona, Épera, Chachi, Secoya, Shiwiar, Achuar, Waorani, Zápara, Tsáchila, Shuar, Kichwa Amazonía, Cofán. Pueblos Indígenas: Huancavilca, Manta, Palta, Saraguro, Kañari, Pastos, Puruhá, Waranka, Kitu Kara, Salasaka, Panzaleo, Kisapincha, Chibuleo, Kayambi, Otavalo, Natabuela, Karanki y Tomabelas. Información del CONDENPE. <http://www.codenpe.gov.ec>.

³⁰ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Art. 85.

³¹ *Ibíd.*, Art. 84 literal a, y Art. 87 literal a.

interculturalidad a partir de las identidades culturales, aplicando en todo el proceso las lenguas indígenas, los saberes y prácticas socioculturales ancestrales, valores, principios, la relación con la Pachamama, de conformidad a cada entorno etnográfico, sociocultural, ambiental, propendiendo al mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas.”³²

La lectura de este artículo, en relación al artículo del currículo nacional para el sistema de educación nacional³³, evidencia nuevamente un sesgo respecto de la interculturalidad en la educación, es decir esa visión de que el mantenimiento de las culturas y las identidades se las hace exclusivamente en el SEIB, y que en sistema de educación nacional se incorpora la enseñanza progresiva de al menos uno de los idiomas ancestrales, con visión de interculturalidad y plurinacionalidad.

Dicho de otro modo, no se busca que en la educación general en el Ecuador se atienda a incorporar en todo el proceso educativo un verdadero diálogo intercultural entre los saberes de occidente (siempre calificado como conocimiento válido) y los saberes de otras culturas, entre ellas las de los pueblos y nacionalidades indígenas, con vías a modificar causas estructurales de la exclusión y discriminación que los pueblos y nacionalidades indígenas enfrentan.

En síntesis y en relación al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe se puede observar que pese a su reconocimiento y regulación por la ley, este no se adapta a cumplir con lo dispuesto en estándares internacionales, es decir el que los pueblos y nacionalidades indígenas puedan establecer y controlar dicho sistema. Esto sucede en dos vías, en primer lugar porque la representación indígena en la estructura del sistema es sólo funcional al ejecutivo, quien finalmente aprueba la política pública; y en segundo lugar porque su aprobación no contempla el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Carrera educativa

Finalmente, y en relación a la carrera educativa, se determina exclusivamente que para los casos de concurso de méritos y oposición para poder ejercer como profesor o administrativo en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe se requiere conocer y dominar el idioma del pueblo o nacionalidad indígena donde se ejercería el cargo, disposición que tiene relación con la propuesta de educación intercultural que plantea la ley, pero que desdice del objetivo real de que el ejercicio de los derechos

³² *Ibíd.*, Art. 92.

³³ *Ibíd.*, Art. 6 literal 7, y Art. 19.

colectivos permita superar la histórica exclusión que los pueblos indígenas han enfrentado.

IV

CONCLUSIONES

- El reconocimiento constitucional del carácter del Estado como Plurinacional e Intercultural no ha trascendido más allá de ser simple retórica o una muletilla funcional para el régimen actual, eso lo demuestran varias de las acciones gubernamentales y estatales (que se enmarcan en las políticas públicas), así como el desarrollo normativo, en las que se omite garantizar la participación de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas.

Desde la Constitución de 1998, en la que se incorporó el Convenio No. 169 de la OIT al ordenamiento jurídico ecuatoriano y por tanto la obligación de efectuar la consulta previa, libre e informada antes de la aprobación de una medida normativa, hasta la actualidad, en que desde octubre de 2008 la Constitución vigente reconoce expresamente dicho derecho, ninguna norma en el Ecuador ha sido consultada a las organizaciones representativas de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas.

La aprobación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural no fue la excepción, durante el proceso legislativo (que incluye la etapa de sanción u objeción a cargo del ejecutivo) se omitió garantizar el ejercicio de este derecho, tornando a esta ley inconstitucional y violatoria de derechos humanos, pero adicionalmente confirmando la decisión arbitraria del Estado ecuatoriano de no viabilizar un verdadero diálogo intercultural y participativo con las Nacionalidades Indígenas del Ecuador para la construcción del Estado Plurinacional y las políticas públicas que se deban definir, entre ellas la de Educación para toda la población.

- Si bien la nueva Ley que regula la educación a nivel nacional, establece como uno de sus fines garantizar a toda la población una educación intercultural, la concepción sobre interculturalidad que sirve para dar fundamento a toda la estructura de la educación no tiene como objetivo (ni en el proceso educativo ni como fin último de la educación) modificar la dominación que la cultura hegemónica ha ejercido por sobre otras culturas diversas que coexisten en el Ecuador, y que genera discriminación y exclusión, entre otras, a la población indígena.

Esto se ha demostrado a lo largo del análisis tanto al establecer mecanismos de representación de la población indígena, o el modo en que se construye la política

pública e incluso en cómo entender la educación en sí mismo como un proceso intercultural.

La representación definitivamente es funcional al régimen pues, los órganos con representación indígena, no son más que cuerpos colegiados asesores (Consejo Nacional de Educación y Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe) cuyas decisiones no tienen vinculación alguna en la construcción de la política pública de educación, ni en el sistema nacional ni en el SEIB. El ejecutivo en esta ley consolida que la decisión de la política pública está en manos de la autoridad educativa nacional (léase Ministro de Educación o Subsecretario de Educación Intercultural Bilingüe) que además tiene la facultad de adecuar las sugerencias de los consejos al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan de Educación.

En cuanto al modo de construir la política pública, la ley vulnera el derecho a la consulta previa, libre e informada antes de cualquier medida administrativa que afecte a derechos colectivos, pues no contempla este proceso ni en la elaboración del Plan Nacional de Educación, ni en la política pública del SEIB. Hay que recordar que el ejercicio de este derecho supone el mecanismo de participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, sin embargo de lo cual no existe experiencia alguna donde se demuestre voluntad política que viabilice su ejercicio.

Ya en el diseño del proceso educativo, se evidencia que la educación como tal sólo incorpora la interculturalidad en aspectos básicos del relacionamiento entre culturas distintas. Así, el sistema nacional de educación no plantea que en el currículo y el proceso educativo se valore como conocimiento en igualdad de condiciones a los saberes ancestrales como a los saberes de occidente, sino sólo un reconocimiento de identidades diversas y la posibilidad de aprender un idioma ancestral como materia obligatoria.

Otro hecho que demuestra esa visión básica sobre interculturalidad tiene que ver el énfasis que se da, sólo en el SEIB, sobre el mantenimiento y promoción de los modos de vida culturalmente distintos de los pueblos indígenas. Sólo en el SEIB se busca, como fin estudiar todo lo relacionada con las culturas indígenas de los distintos pueblos y nacionalidades indígenas, es decir una educación pertinentemente cultural que no rebasa los espacios comunitarios indígenas.

Ni el SEIB ni el sistema de educación nacional toman en cuenta la cantidad de población indígena que vive fuera de las ciudades, y en ninguno de los dos se prevé que se dé un verdadero diálogo intercultural.

- Para finalizar cabe decir que esta visión limitada sobre la interculturalidad, así como las violaciones al contenido de varios de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas deberá ser entendido de forma más amplia, en función de las acciones u omisiones del gobierno actual respecto al ejercicio de la totalidad de los derechos colectivos. Ese análisis podría reflejar la decisión política deliberada de no modificar las condiciones materiales y estructurales que provocan que la población indígena en Ecuador sea la que enfrenta los índices más altos de pobreza, exclusión y discriminación.