

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCIÓN
DEL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO
COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ECUADOR**

ANDREA CECILIA BUSTOS FRAGA

DIRECTOR: AGUSTÍN GRIJALVA JIMÉNEZ Ph.D.

QUITO, 2013

Quito, 2 de septiembre de 2013.

Doctora
Ivette Haboud
Secretaria de la Facultad de Jurisprudencia
PUCE
Ciudad.-

De mis consideraciones:

Habiendo sido designada profesora informante de la disertación de licenciatura **“El reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural de los pueblos indígenas en el Ecuador”** elaborada por Andrea Cecilia Bustos Fraga, pongo a su consideración el siguiente informe.

La mencionada disertación cumple con los requisitos de fondo y forma necesarios para un trabajo académico.

Cabe resaltar el orden coherente del análisis realizado, la interconexión entre los tres capítulos y la exhaustividad en el tratamiento de cada uno de ellos.

La disertación aporta una mirada contextualizada históricamente del reconocimiento del derecho a la educación intercultural de los pueblos indígenas, dando cuenta del protagonismo del movimiento indígena en el Ecuador. Con relación al reconocimiento de este derecho en la Constitución vigente, conecta adecuadamente su tratamiento con la definición del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural y con el paradigma del *sumak kawsay*.

Desarrolla la naturaleza compleja de este derecho como derecho individual, social y colectivo, su contenido, las obligaciones del Estado para lograr su efectiva vigencia y las garantías constitucionales aplicables.

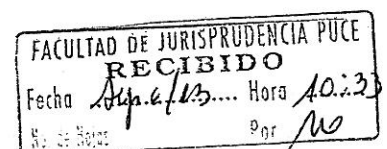
El contraste de la legislación secundaria sobre la materia con el bloque de constitucionalidad pertinente pone en evidencia sólidos argumentos de la inconstitucionalidad de fondo y forma de la normativa analizada.

La disertación pone en evidencia un trabajo serio de recopilación, sistematización y análisis de información pertinente para el abordaje del tema de investigación.

Por todo lo expuesto considero que esta disertación de licenciatura merece una calificación de 10/10 (diez sobre diez).

Atentamente,


Judith Salgado



Quito, 10 de noviembre de 2013

Doctora
Ivette Haboud
SECRETARIA DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA PUCE
Presente

De mi consideración:

En relación a la disertación titulada, **EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ECUADOR**, elaborada por la estudiante Andrea Cecilia Bustos Fraga, tengo el agrado de emitir el siguiente informe:

El trabajo hace referencia a un ámbito muy importante de la vida social de los pueblos indígenas del Ecuador, como es el de la educación intercultural bilingüe. Al hacerlo, tiene como referente el marco constitucional vigente desde 2008, en especial en lo relativo al Ecuador como estado plurinacional y multicultural, y al paradigma del Sumak Kawsay.

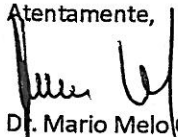
Se hace un recuento muy prolijo de la evolución normativa respecto al tema y se analiza la legislación vigente a la luz de los estándares de derecho internacional de los derechos humanos, para definir el contenido esencial del derecho a la educación intercultural bilingüe.

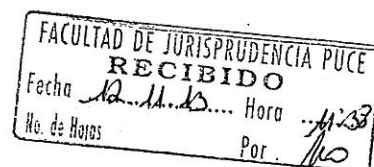
En el trabajo se realiza un análisis crítico de la legislación vigente, llegándose a determinar razones para sostener su inconstitucionalidad de fondo y de forma. Así mismo, se recoge criterios respecto al carácter restrictivo y centralizador que tendría el esquema actualmente vigente para la gestión de la Educación Intercultural Bilingüe.

Considero sin embargo, como una debilidad, que el trabajo se centre casi exclusivamente en los aspectos normativos de la problemática, pues más allá de algunas entrevistas a operadores del sistema sistematizadas en el punto 2.3, no se encuentra análisis respecto al funcionamiento del sistema antes y después del cambio de esquema, que permita contrastar lo normativo con su correlato en la realidad social. El tema se prestaba para un mayor esfuerzo investigativo respecto al impacto del cambio normativo en el funcionamiento, en la práctica, del sistema de educación intercultural bilingüe.

Por lo expuesto otorgo la calificación de 9/10

Atentamente,


Dr. Mario Melo Cevallos
DOCENTE



RESUMEN

La presente disertación titulada “El reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural de los pueblos indígenas en el Ecuador”, realiza un análisis sobre la naturaleza, contenido y garantía normativa del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe a partir del marco constitucional, que define al Ecuador como un Estado plurinacional, intercultural e incorpora el paradigma del *sumak kawsay*.

El derecho colectivo a la educación intercultural presenta una naturaleza compleja, pues constituye a la vez un derecho individual, un derecho económico, social y cultural y un derecho colectivo. Adicionalmente, al encontrarse inserto dentro de la Constitución, presenta una protección reforzada, a la que deberá sujetarse todo el ordenamiento jurídico infraconstitucional. En el año 2011 se promulgó la Ley Orgánica de Educación Intercultural, mediante la cual el legislador ha pretendido regular éste derecho. En ese sentido la ley deberá respetar los límites establecidos por las disposiciones constitucionales, lo cual es objeto de análisis del presente trabajo.

La investigación realizada es de tipo exploratorio, pues ha tenido por fin, determinar el contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural y verificar su cumplimiento en la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Para tales fines, se empleó el método empírico, por el cual se realizó un análisis documental de la normativa nacional que precedió a la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, normativa constitucional y legal, tratados e instrumentos internacionales, jurisprudencia nacional e internacional y doctrina. Dentro del ámbito empírico se encuentra además, la aplicación de una guía de entrevista a diversos actores educativos, mediante lo cual se obtuvo datos reales sobre el nivel de garantía real del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe.

En el presente estudio se empleó también, el método deductivo, en virtud del cual se analizó en primer lugar el contexto para el reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, y cómo éste se halla dispuesto en la actual Constitución. Posteriormente se estableció la naturaleza del derecho determinando la necesidad de garantía de derechos como la autonomía, participación e identidad cultural, para su pleno

ejercicio y finalmente se valoró el cumplimiento de los elementos esenciales del derecho, en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Bajo esas premisas, el trabajo que se desarrolla mediante la presente disertación tiene por objeto determinar la conformidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural con el contenido esencial del derecho y en tal medida establecer su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

AGRADECIMIENTOS

A mis profesores, en especial al Dr. Agustín Grijalva, que han compartido conmigo sus conocimientos, confiando en mi e impulsándome a ser siempre mejor.

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por la educación impartida y los valores sembrados.

A los niños, niñas y maestros de los Centros Comunitarios Interculturales Bilingües de la parroquia Cangahua.

DEDICATORIA

A Dios, luz de mi vida.

A mis padres, que han guiado todos mis pasos con cariño y paciencia y me han dado la vida y las más maravillosas oportunidades.

A mis hermanos, mi ejemplo a seguir, mi aliento en momentos difíciles, mi impulso en la búsqueda de lo imposible.

A mis sobrinos, quienes con sus sonrisas alegran mi alma.

A mis amigas y amigos, por escucharme y estar siempre prestos a ser un soporte y apoyo incondicional.

A quienes ya no están más, sin embargo constituyen para la posteridad una inspiración y un testimonio para seguir adelante.

ABREVIATURAS

Constitución de la República del Ecuador	(CRE)
Ley Orgánica de Educación Intercultural	(LOEI)
Dirección de Educación Intercultural Bilingüe	(DINEIB)
Sistema de Educación Intercultural Bilingüe	(SEIB)
Educación Intercultural Bilingüe	(EIB)
Convención Americana de Derechos Humanos	(CADH)
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	(SIDH)
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	(CIDH)
Corte Interamericana de Derechos Humanos	(Corte IDH)

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I.....	3
1 LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL, PLURINACIONAL E INTERCULTURAL	3
1.1 CONTEXTO SOCIAL Y NORMATIVO PARA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL EN EL ECUADOR	3
1.1.1 Contexto Social	3
1.2 CONTEXTO CONSTITUCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL DENTRO DEL ECUADOR COMO ESTADO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL.....	9
1.2.1 El Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe en el Estado Plurinacional	22
1.2.2 El Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe en el Estado Intercultural.....	31
1.2.3 El Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo al paradigma del Buen Vivir “Sumak Kawsay”	34
1.2.4 Contexto Normativo, Instrumentos legales previos a la promulgación de la Ley de Educación Intercultural.....	38
1.2.5 Ley Orgánica de Educación Intercultural	52
CAPITULO II.....	61
2 EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	61
2.1 IMPLICACIONES DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE	61
2.1.1 El Derecho a la Educación como un Derecho Individual	69
2.1.2 El Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe como Derecho Social	71
2.1.3 El Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe como Derecho Colectivo	73

2.2	CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL.....	75
2.2.1	El Contenido Esencial como Metodología para la Garantía de los Derechos Fundamentales.....	75
2.2.2	Contenido Esencial del Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe.....	79
2.3	EXPERIENCIAS PRÁCTICAS SOBRE LA GARANTÍA DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE.....	100
2.4	GARANTÍA Y EXIGIBILIDAD DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL.....	103
2.4.1	Garantías Normativas y de Política Pública	105
2.4.2	Garantías Jurisdiccionales.....	107
	CAPITULO III.....	111
3	LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL HACIA UNA EFECTIVA GARANTÍA DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL	111
3.1	EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE FONDO DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL	111
3.1.1	Análisis de Constitucionalidad de Fondo en relación al respeto del Derecho a la Participación de los Pueblos Indígenas en sus Sistemas de Educación en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.....	116
3.1.2	El derecho a la autonomía de los pueblos y nacionalidades sobre sus sistemas de educación en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.....	137
3.1.3	El Derecho a la Identidad Cultural de los Pueblos y Nacionalidades sobre sus Sistemas de Educación en la en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.....	142
3.2	ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE FORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, LA AUSENCIA DE CONSULTA PRELEGISLATIVA	152
3.2.1	El Derecho a la consulta Pre legislativa de los Pueblos Indígenas	154

CONCLUSIONES	162
RECOMENDACIONES	167
BIBLIOGRAFÍA	168

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	Línea de tiempo sobre los paradigmas empleados en el reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe en el Ecuador	21
Ilustración 2	Estructura Orgánica de la DINEIB en el año 1997.....	44
Ilustración 3	Conformación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo con el Decreto Ejecutivo 196, enero 2010	49
Ilustración 4	Línea de tiempo sobre el reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural en las Leyes de Educación y demás legislación	51
Ilustración 5	Estructura del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, de acuerdo con la Ley Orgánica de Educación Intercultural.....	57
Ilustración 6	Niveles del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Intercultural	122
Ilustración 7	Estructura del Nivel Central del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Intercultural	123
Ilustración 8	Funciones y Composición de los Niveles desconcentrados del SEIB	133

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Reconocimiento del Derecho a la Educación en las Constituciones desde 1830 hasta 2008.....	18
Tabla 2	Leyes de Educación en el Ecuador en relación al reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural	50

INTRODUCCIÓN

La Constitución del Ecuador establece que el Estado ecuatoriano es plurinacional e intercultural, disposición que conlleva varias implicaciones para efectos de la garantía de los derechos. En ese sentido, la Constitución reconoce un amplio catálogo de derechos colectivos, cuyos titulares son entre otros, los pueblos indígenas, así el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe se dispone en el artículo 57 numeral 14 de la Constitución y ha sido regulado por la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

No obstante éste reconocimiento, persisten importantes problemáticas entorno a la garantía efectiva de éste derecho para los pueblos indígenas. Al respecto, el Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, ha establecido en su informe sobre la visita realizada al Ecuador en el año 2012, que a pesar de la existencia de un marco normativo sobre el derecho a la educación, en la actualidad, continúan existiendo diferencias entre la garantía del derecho a la educación para la población en general y la población indígena. La población indígena presenta un nivel de escolaridad y alfabetismo porcentualmente inferior al de la población en general. Ello se debe a la existencia de factores estructurales por los cuales la población indígena no accede a las mismas oportunidades económicas y sociales, lo que ha representado una barrera para alcanzar una plena garantía del derecho a la educación. Además de mantener a la población indígena al margen de la adopción de decisiones sobre sus políticas educativas.

En ese sentido, en un primer momento se ha analizado como la normativa constitucional y legal en relación al derecho a la educación, presentaba hasta hace poco una postura tendiente a la invisibilización de la diferencia y la asimilación cultural de los pueblos y nacionalidades indígenas. No obstante lo cual, desde el año 1992 la educación intercultural bilingüe, para los pueblos y nacionalidades indígenas, era desarrollada con autonomía administrativa y financiera, por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, potestad concedida mediante el Decreto Ejecutivo No. 203. La Constitución de 1998 representa una transformación en la comprensión del derecho a la educación para los pueblos indígenas, reconociendo la existencia de derechos colectivos por primera vez, así como también la existencia del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, por el cual la institución indígena. En la actualidad la norma constitucional contempla una protección aún más detallada respecto de éste derecho, sin que ello constituya necesariamente, un requisito para su efectivo cumplimiento.

Por su parte la Ley Orgánica de Educación Intercultural promulgada en el año 2011, contienen diversas disposiciones que transforman la anterior estructura del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, y que incorporan a la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, como una parte de dicho sistema, sin mayor injerencia en la adopción de decisiones sobre la política educativa. En adición a ello, vale aclarar que ésta norma determina la concentración del ámbito decisivo en la Autoridad Educativa Nacional, lo que representa una dificultad para el ejercicio de ciertos derechos de los pueblos indígenas respecto de sus sistemas de educación.

Posteriormente, se analiza la naturaleza del derecho colectivo a la educación intercultural, estableciendo el contenido esencial del derecho y las obligaciones inmediatas y progresivas del Estado. Los tratados e instrumentos internacionales han desarrollado una extensa documentación sobre la garantía de éste derecho, por lo cual el contenido del mismo, se ha alimentado de dichas fuentes del derecho. En ese sentido, a fin de determinar cuáles son los elementos esenciales del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe se ha analizado experiencias prácticas, mediante entrevistas a diversos actores educativos. De tal ejercicio se determinó que los elementos esenciales de Accesibilidad y Aceptabilidad son los que mayor dificultad presentan para su garantía. Una vez dispuesto ello, se han analizan las garantías constitucionales que se adaptan de mejor manera para la protección del derecho.

Finalmente, la disertación aborda la dimensión del derecho colectivo a la educación intercultural como un derecho, cuyo contenido esencial lo conforma un bloque de constitucionalidad al que pertenecen los tratados e instrumentos internacionales. En virtud de lo cual, se analiza la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que constituye el marco normativo del derecho colectivo a la educación intercultural, determinando el respeto de cuatro derechos esenciales que se consideran inmersos dentro de su contenido esencial, el derecho a la autonomía, el derecho a la participación, el derecho a la identidad cultural y el derecho a la consulta prelegislativa.

En ese orden de ideas, el presente trabajo tiene por finalidad brindar un panorama general sobre como se ha concebido la educación para los niños y niñas indígenas, las dificultades que presenta su efectiva garantía en la actualidad y las transformaciones que deben existir en la normativa a fin de permitir a los pueblos indígenas ejercer su derecho colectivo a la educación intercultural, en pie de igualdad con el resto de la población.

CAPITULO I

1 LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL, PLURINACIONAL E INTERCULTURAL

El Ecuador, de acuerdo con la Constitución 2008 es un Estado constitucional de derechos y justicia plurinacional e intercultural.¹ Para efectos de la presente disertación, se abordarán, en primer lugar el contexto social para el reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural, se realizará un análisis histórico normativo previo a la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y se analizará el contenido de la misma a fin de plantear las principales dificultades que reviste su aplicación. Finalmente, se analizarán las implicaciones para la garantía del derecho colectivo a la educación intercultural en el Ecuador como Estado Plurinacional e Intercultural y de acuerdo al paradigma del Buen Vivir.

1.1 CONTEXTO SOCIAL Y NORMATIVO PARA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL EN EL ECUADOR

1.1.1 Contexto Social

Ecuador es un país heterogéneo que alberga en su interior diversidades tanto geográficas como culturales, producto de un proceso histórico que ha determinado la existencia al interior del Estado de indígenas, afroecuatorianos, mestizos, montubios, blancos, entre otros. Por ello, es preciso hacer referencia a cómo se autoidentificó la población de acuerdo con los datos obtenidos dentro del último censo poblacional del año 2010. El 71,9% se identificó como mestizo, el 7,4% como montubio, el 7,2% como afroecuatoriano y el 7% como indígena.² Esta diversidad cultural a su vez, conlleva la necesidad del reconocimiento de derechos acorde a la realidad cultural de cada grupo.

En tal medida, se puede observar claramente, cómo el Ecuador se encuentra enriquecido por las diferencias étnicas y culturales y su negación implicaría indiscutiblemente discriminación. Durante un prolongado período de tiempo, la tradición interpretativa dominante en nuestro país, tanto en las formulaciones constitucionales y

¹ Constitución del Ecuador, artículo 1.

² Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Diagrama de Autoidentificación de la población. Disponible en: http://www.inec.gov.ec/cpv/?TB_iframe=true&height=450&width=800%20rel=slbox

legales, como en las concepciones culturales y políticas más generalizadas, sostuvo que el Ecuador como Estado es la expresión política de una sola nación mestiza, surgida de raíces indígenas y coloniales hispánicas.³ Desconociendo así la existencia como tales de pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios.

Cabe recordar que uno de los colectivos preeminentemente invisibilizados en Latinoamérica, incluyendo el Ecuador, lo constituyen los pueblos indígenas, quienes a pesar de haber sido conquistados y sometidos aún conservan su cultura, lengua, organización y componen una parte fundamental de nuestra población.⁴ En el Ecuador el colectivo indígena ha atravesado por varias fases hacia el reconocimiento de sus derechos. De manera que, vale realizar un breve recuento de la situación de los pueblos indígenas en relación con la historia del Ecuador para una mejor comprensión de la importancia de la garantía del derecho colectivo a la educación intercultural.

Durante la etapa colonial existía una marcada situación de desigualdad entre el blanco y el indígena que permitía la explotación laboral del indígena mediante instituciones como la mita, el concertaje y el pago de tributos, etc. Una vez fundada la república su situación continuó siendo igual y aunque se dieron intentos por incorporarlos formalmente a la ciudadanía, se mantuvieron los mecanismos de explotación y exclusión, se reforzó su sometimiento a las haciendas y se incrementó el despojo de tierras en beneficio de los latifundios en expansión.⁵ La Constitución de 1830 en el artículo 68 establecía en el título VIII de los derechos civiles y garantías que “el Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad a favor de esta clase inocente, abyecta y miserable”.

Lo anterior demuestra como la colonialidad entendida como la fórmula que parte de la superioridad de la concepción europea por sobre lo indio, campesino o indígena, contribuye a un patrón cultural discriminatorio.⁶ De modo que, la colonialidad de acuerdo a las teorías sociológicas, se encuentra presente en varias estructuras y ejes de nuestra sociedad, entre los cuales se pueden mencionar: el poder, el saber y el ser⁷.

³ Cfr. MORA, Alfonso. (1971). La Educación Cívica al servicio de la enseñanza. Quito: Editorial Olmedo. En: AYALA MORA, Enrique, Ecuador: Patria de todos, La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito 2002, p. 13.

⁴ AYALA, Enrique. Interculturalidad en el Ecuador, p. 3-5. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/380/File>

⁵ Cfr. AYALA, Enrique. (2002). Ecuador: Patria de todos, La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. p. 16.

⁶ Cfr. WALSH, Catherine, Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: las insurgencias político- epistémicas de refundar el Estado, Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 131-152, julio-diciembre 2008, p. 136.

⁷ Cfr. Ibídem. p. 137.

El primero se refiere al establecimiento de un sistema de clasificación social basado en una jerarquía racial, el segundo hace relación a la utilización del campo del conocimiento como un mecanismo de dominación y el tercero consiste en negar la racionalidad y existencia de un modelo humano diferente al occidental⁸.

Para efectos de esta disertación es preciso profundizar sobre el segundo eje, referente a la colonialidad en el saber, que de acuerdo con Catherine Walsh constituye:

... el posicionamiento del eurocentrismo como la perspectiva única del conocimiento, la que descarta la existencia y viabilidad de otras racionalidades epistémicas y otros conocimientos que no sean los de los hombres blancos europeos o europeizados.”⁹

En base a ello, la colonialidad en el saber entendida como la concepción por la cual se promulga que el único conocimiento válido es el de occidente, ocasiona un efecto adverso a largo plazo para los grupos culturales diversos. Este efecto consiste en la desaparición de las lenguas, costumbres y tradiciones que conforman el derecho a la cultura y que se transmiten mediante la educación.

A su vez, ello genera una estructura social que relega al colectivo indígena e implica la negación de la amplia diversidad cultural existente al interior del Ecuador. Se limita al reconocimiento de una nación puramente mestiza. Dos circunstancias que llevan implícitas la práctica de una colonialidad en el poder y en el ser.

En ese sentido, la discriminación histórica por la que han atravesado los pueblos indígenas en el Ecuador, ha dado lugar a un proceso de reivindicación de sus derechos que ha procurado su autodeterminación para poder obtener así el fortalecimiento de su cultura e identidad.

Así, el colectivo indígena a lo largo de la historia republicana del Ecuador, ha recurrido en un primer momento a diversos mecanismos de lucha social y política a fin de situarse en la esfera pública y lograr participación y representatividad. En un segundo momento ha buscado incorporar a la normativa constitucional diferentes garantías y derechos para su supervivencia cultural, uno de estos derechos, es el derecho colectivo a la educación intercultural.

⁸ Cfr. *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

En cuanto a la reivindicación de los espacios de participación y representatividad es preciso mencionar que hacia mediados del siglo XX se dio un importante desarrollo en la organización política y social del colectivo indígena. Una primera acción en ese sentido constituye la conformación de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, FENOC, posteriormente FENOCIN, cuya bandera constituía la lucha por la tierra, mediante la Reforma Agraria. Durante este período de tiempo, se formaron además organizaciones que reivindicaban lo étnico como la Federación Shuar, la Ecuarunari en la Sierra y la CONFENIAE en la Amazonía. Para el año 1984, se creó el Consejo de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONACNIE, que se transformó en 1986 en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE¹⁰. Finalmente en cuanto al ámbito político se destaca la formación del Movimiento “Pachacutick” durante la década de los ochenta¹¹.

En cuanto a los espacios de reivindicación de derechos, se ha de resaltar igualmente durante los años ochenta la conformación de dos instituciones autónomas indígenas de gran importancia, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), y en 1988 la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (en adelante DINEIB), organismo mediante el cual se institucionaliza por primera vez la educación intercultural bilingüe en el Ecuador.¹²

Esta última institución, sobre la que se enmarcará el presente estudio, es fruto de un proceso que surgió a partir de los años 40 y se consolidó en 1988, momento a partir del cual se ha generado una amplia regulación normativa sobre el tema. A continuación se realiza un breve análisis histórico de las acciones y proyectos más importantes emprendidos por los pueblos indígenas en el Ecuador previo a la constitución de la DINEIB.

¹⁰ Cfr. MACAS, Luís, Construyendo desde la historia, resistencia del movimiento indígena en el Ecuador, p. 83. En: (comp.) Acosta Alberto, De Sousa Santos Boventura, Trujillo Julio César, Ocles Alexandra, Macas Luís, Vargas Edwar, Quijano Aníbal, Ramón Galo, Walsh Catherine, Plurinacionalidad, Democracia en la Diversidad, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009.

¹¹ Cfr. AYALA, Enrique. (2002). Ecuador: Patria de todos. La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. p. 19.

¹² Cfr. WALSH, Catherine, Interculturalidad, Estado y Sociedad, Luchas decoloniales de nuestra época, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009, p. 70.

En la década de los cuarenta es preciso destacar la formación de las escuelas indígenas de Cayambe, en las que se forma la lideresa indígena Dolores Cacuango, precursora de la educación bilingüe en el país.¹³

En los años cincuenta se pueden enunciar las labores iniciadas entre 1952 y 1981 por el Instituto Lingüístico de Verano (ILV),¹⁴ institución de origen estadounidense, que enfocó su accionar en la traducción de la biblia a las lenguas indígenas y en la formación de maestros indígenas.¹⁵

En la década de los años sesenta se debe mencionar la creación en el año 1964, de las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE), iniciativa de Monseñor Leonidas Proaño, Obispo de Riobamba.¹⁶

Durante la década de los setenta se encuentran tres programas importantes. El primero desarrollado en 1972, el Sistema Radiofónico Shuar (SERBISH) oficializado en 1979, que brindaba educación primaria y secundaria, resaltándose la formación de maestros indígenas y auxiliares radiofónicos. El segundo inició en 1974, el Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi, que operaba bajo el auspicio de los religiosos salesianos del grupo pastoral de Zumbahua y Chuchilán con cobertura en otras comunidades de la provincia y su función consistía en utilizar la lengua materna en la educación y formar maestros de las propias comunidades. Por último se encuentran en 1975, las Escuelas bilingües de la Federación de comunas "Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana" (FCUNAE), proyecto que se extendió a 50 escuelas realizando investigaciones sobre historia y elaborando material didáctico en quichua¹⁷.

Entre la década de los setenta y ochenta (1979 a 1986) se desarrolla el programa de mayor cobertura de todos los proyectos de educación bilingüe desarrollados hasta 1988; el Subprograma de alfabetización quichua, que inició sus funciones en 1978 en el Instituto de Lenguas y Lingüística de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Este

¹³ Cfr. VÉLEZ, Catalina, Trayectoria de la educación intercultural en Ecuador, Revista Educación y Pedagogía, vol. XX, núm. 52, Septiembre - Diciembre de 2008, p. 104, 105.

¹⁴ CHISAGUANO, Silverio, La educación intercultural bilingüe: una propuesta educativa de los pueblos indígenas del Ecuador, avances, limitaciones y desafíos, FEINE, FLACSO, Quito, Ecuador, 2005, p. 73. Institución conformada por aproximadamente 6000 miembros con sedes en 35 países alrededor del mundo, preocupada e instituir la educación bilingüe a través de sus programas académicos y la investigación lingüística, para estructurar vocabularios de lenguas que solo se los conocía en forma oral, junto a la traducción a las diferentes lenguas indígenas de la biblia y otros textos de apoyo a la difusión del evangelismo, acompañado de planes de alfabetización para la formación de líderes indígenas evangélicos.

¹⁵ Ministerio de Educación y Cultura, Modelo de Educación Intercultural Bilingüe, Quito, 1993, p. 3.

¹⁶ *Ibidem.* p. 3.

¹⁷ *Ibidem.* p. 3.

programa contaba además con un Centro de Investigaciones para la Educación Indígena adscrito a la Universidad en el que se formaron varios maestros indígenas.¹⁸

Durante el mismo período de tiempo, se desarrolló el Modelo Educativo “Macac” elaborándose material para alfabetización en lenguas quichua, secoya-siona, huaño y chachi, así como también material para post alfabetización¹⁹. En 1986 se creó el “Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural”, mediante la firma de un convenio entre la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), organismo de la República Federal de Alemania y el gobierno ecuatoriano. Dentro de este proyecto se elaboró una propuesta curricular, material didáctico de educación primaria quichua, capacitación y se brindó apoyo a las organizaciones indígenas para la promoción educativa.²⁰

Finalmente, en 1988 la CONAIE con la participación de sus organizaciones miembros, preparó la propuesta educativa para el Gobierno Nacional que dio como resultado la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.²¹

En este sentido, la creación de la DINEIB en 1988 marcó un cambio en la comprensión que el Estado le había brindado a la educación de los niños indígenas hasta ese entonces. De igual manera, la generación de esta estructura por iniciativa social, hizo visible en el Ecuador la necesidad de crear políticas que permitan garantizar el derecho a la educación de manera distinta a los niños y niñas indígenas. Ello se ve traducido en la normativa constitucional y legal que se ha desarrollado en los últimos años y que es objeto de análisis de la presente disertación.

Se ha enunciado brevemente el proceso de lucha social por el que han atravesado los pueblos indígenas en el Ecuador y que ha representado un esfuerzo de los movimientos sociopolíticos indígenas por colocar sus necesidades y proyectos en un lugar visible a la sociedad, pero de manera particular por deconstruir el modelo de Estado que permite la supervivencia de la colonialidad. A continuación se analizará el contexto constitucional y normativo que dio lugar al reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural y a la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

¹⁸ Cfr. VELEZ, Catalina, Trayectoria de la educación intercultural en Ecuador, Revista Educación y Pedagogía, vol. XX, núm. 52, Septiembre - Diciembre de 2008, p. 106.

¹⁹ Cfr. *Ibidem.* p. 106.

²⁰ Ministerio de Educación y Cultura, Modelo de Educación Intercultural Bilingüe, Quito, 1993, p. 3.

²¹ CHISAGUANO, Silverio, La educación intercultural bilingüe: una propuesta educativa de los pueblos indígenas del Ecuador, avances, limitaciones y desafíos, FEINE, FLACSO, Quito, Ecuador, 2005, p. 73.

1.2 CONTEXTO CONSTITUCIONAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL DENTRO DEL ECUADOR COMO ESTADO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL

El Ecuador ha implementado dentro de sus veinte constituciones desde el inicio de la historia republicana, diversas concepciones sobre el derecho a la educación, concibiendo el mismo como un ámbito susceptible de regulación del poder Legislativo, una garantía, un derecho social y finalmente un derecho colectivo. En ese sentido, llama la atención que en varias de las Constituciones, no se haga referencia a la educación como un derecho. Lo que es más, en algunas de ellas se encuentran disposiciones que implican un tratamiento discriminatorio hacia los pueblos y nacionalidades indígenas.

A continuación se desarrolla una reseña sobre el reconocimiento del derecho a la educación en las diversas Constituciones del Ecuador, por medio de la cual se pretende identificar si la normativa constitucional procura alcanzar una igualdad material mediante el reconocimiento de la diversidad o si por el contrario presenta una postura que invisibiliza la diferencia, mediante la homogeneización de la sociedad y en consecuencia resulta discriminatoria.

La Constitución de 1830, establece en su artículo 26.7 como una atribución del Congreso la promoción de la educación pública. Se reconocía como ciudadano únicamente a quien fuere dueño de una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejerciera alguna profesión, o industria útil independientemente.²² Adicionalmente, contiene una disposición que refiere “Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad a favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.”²³

Bajo esa normativa, los indígenas no podían ser ciudadanos, pues los requisitos impuestos tenían por finalidad excluir a todos aquellos que no pertenecieran a la nueva clase blanco – mestiza. En palabras de Raúl Llásag, bajo la concepción de éste Estado Nación, “los miembros de los colectivos indígenas estamos vedados de ejercer la ciudadanía no solo por no poseer bien raíz, renta y educación, sino también por la

²² Constitución Política del Ecuador, 1830. Artículos 9 y 12. Artículo 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; 3. Saber leer y escribir.

²³ Constitución Política de la República del Ecuador de 1830, Art. 68.

condición permanente de menores de edad que nos dieron en la colonia”.²⁴ Por lo que el derecho a la educación como tal, no sólo que no estaba reconocido, sino que de acuerdo con la naturaleza de la carta constitucional, era prohibitivo para los pueblos y nacionalidades indígenas, al ser una prerrogativa del Congreso, a la cual únicamente podían pertenecer los ciudadanos en goce de sus derechos políticos.

Las constituciones promulgadas en 1835²⁵, 1843²⁶, 1845²⁷, 1851²⁸, 1852²⁹, 1861³⁰, 1869³¹, 1878³² y 1884³³ no contienen disposiciones muy diferentes de aquellas plasmadas en la Constitución de 1830 y son bastante generales en cuanto al tratamiento del derecho a la educación, enfocándolo más bien como una facultad de regulación del Congreso Nacional, que como un derecho.

La Constitución de 1835 establece: es facultad del Congreso “Promover y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y de las artes³⁴” y se mantienen los requisitos discriminatorios para la ciudadanía. La Constitución de 1843 mantiene en el Congreso la atribución de “(...) promover y fomentar la educación pública³⁵” e incorpora la facultad de los Gobernadores con dictamen del Concejo provincial para expedir decretos sobre el fomento de la educación primaria y secundaria³⁶. La Constitución de 1845 concede al Congreso la atribución de “Formar planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública”.³⁷ La Constitución de 1851 establece: “Son atribuciones de la Asamblea Nacional: Promover y fomentar la educación pública.”³⁸ La Constitución de 1852 señala: “Artículo 40.- Son atribuciones del Congreso: 11. Formar planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública (...).”³⁹

²⁴ LLÁSAG, Raúl, Constitucionalismo y pluralismo jurídico: Balance de la aplicación de las reformas constitucionales relativas al Derecho Indígena en el Ecuador, p. 3. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/12667.pdf> Consultado el 5 de abril de 2013.


²⁵ Constitución Política del Ecuador, 1835. Artículo 43.8.

²⁶ Constitución Política del Ecuador, 1843. Artículo 37.

²⁷ Constitución Política del Ecuador, 1845, Artículo 42.

²⁸ Constitución Política del Ecuador, 1851, Decreto Legislativo 0 Folleto 245 de 25-feb-1851 Estado: Derogado. Artículo 31.

²⁹ Constitución Política del Ecuador, 1852, Decreto Legislativo 0 Folleto 287 de 06-sep-1852 Estado: Derogado. Artículo 40.

³⁰ Constitución Política del Ecuador, 1861, Decreto Legislativo 0  Diario de la Convención Nacional 1861 de 02-may-1861 Estado: Derogado. Artículo 39, 96.

³¹ Constitución Política del Ecuador, 1869, Decreto Legislativo 0 Recopilación 1874 de 28-jul-1869 Estado: Derogado, Artículos 35, 83.

³² Constitución Política del Ecuador, 1878, Decreto Legislativo 0 Folleto 409 de 31-mar-1878 Estado: Derogado. Artículos 47, 104.

³³ Constitución Política del Ecuador, 1884, Decreto Legislativo 0 Folleto 456 de 04-feb-1884 Estado: Derogado. Artículo 118.

³⁴ Constitución Política del Ecuador, 1835. Artículo 43.8.

³⁵ Constitución Política del Ecuador, 1843. Artículo 37.

³⁶ Constitución Política del Ecuador, 1843. Artículo 81.

³⁷ Constitución Política del Ecuador, 1845, Artículo 42.

³⁸ Constitución Política del Ecuador, 1851, Decreto Legislativo 0 Folleto 245 de 25-feb-1851 Estado: Derogado. Artículo 31.

³⁹ Constitución Política del Ecuador, 1852, Decreto Legislativo 0 Folleto 287 de 06-sep-1852 Estado: Derogado. Artículo 40.

En ese sentido, éstas primeras cinco constituciones denotan una posición en por la cual se invisibiliza la diferencia y no se otorga la importancia debida a la educación. Ello se refleja en que la facultad de crear establecimientos de educación pública reside en el Congreso Nacional, un órgano no especializado, se trata a la educación como una potestad y no como un derecho. Por tanto, la educación no se encuentra encaminada a la consecución de una igualdad material entre los pueblos indígenas y la población blanco – mestiza.

En las constituciones siguientes de 1861 y 1869 promulgadas durante el período conservador del presidente Gabriel García Moreno, la educación se mantuvo como una potestad de regulación del Legislativo, añadiéndose únicamente una disposición referente al régimen administrativo interior, por la que se establece que la ley determinará las atribuciones de las Municipalidades en todo lo concerniente a la educación. Las disposiciones más controvertidas de la Carta Política de 1869 fueron aquellas que establecían a la religión católica como la oficial del Estado y el requisito de ser católico para la ciudadanía.

A pesar de que ésta Constitución contiene disposiciones altamente clericales se registran importantes avances dentro del período garciano. Entre ellos cabe mencionar, la promulgación de la primera ley de instrucción pública, por la que se estableció la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza escolar y la creación del primer normal indígena⁴⁰. La instauración de la obligatoriedad y gratuidad involucran en sí mismas un paso hacia la igualdad material, no obstante lo cual, aun no se incorpora una noción constitucional sobre la interculturalidad como importante en la educación y ello continua evidenciando una invisibilización de las necesidades particulares de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Por su parte, la Constitución de 1878 representa una reacción en contra de la carta garciana de 1869 y tiene un notable mérito ya que reconoce por primera vez a la educación pública como una garantía que debe provenir del Estado. Al respecto señala: Art. 17.- La nación garantiza a los ecuatorianos: 12. La libertad de fundar establecimientos de enseñanza privada, con sujeción a las leyes generales de instrucción pública. **La enseñanza primaria obligatoria y gratuita**, y las de artes y oficios, deben ser costeadas por los fondos públicos.⁴¹ La Constitución de 1884 mantiene esta disposición y no implementa ningún avance adicional respecto de la educación, aunque

⁴⁰ SALVADOR, Jorge, Breve historia contemporánea del Ecuador, Ediciones Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2010, p. 156.

⁴¹ Constitución Política del Ecuador, 1878. Decreto Legislativo 0 Folleto 409 de 31-mar-1878 Estado: Derogado. Artículo 17.

es precisamente en este año, mediante un Decreto Ejecutivo del entonces Presidente, José María Placido Caamaño, en que se crea el Ministerio de Educación⁴².

Dentro de estas dos constituciones se debe destacar en primer lugar el reconocimiento por parte del Estado de la educación como una garantía que debe prestar a sus ciudadanos. Asimismo, la creación de un órgano especializado en materia educativa, denota la preocupación del Estado por brindar un mejor tratamiento a éste derecho y garantizarlo de manera específica.

Para 1895, tras la revolución alfarista, que da lugar a las Constituciones de orden liberal, el Estado vio la necesidad de crear un sistema educativo nacional y democrático. Es por ello que el texto constitucional de 1897 durante el gobierno de Eloy Alfaro, señala “La enseñanza primaria es **gratuita y obligatoria**”⁴³, se elimina el requisito de ser católico para ser ciudadano, aunque se mantiene como religión oficial del Estado a la católica. En concordancia con ello, se aprueba una nueva Ley de Instrucción Pública, el 29 de mayo de 1897, en la que se establece que la educación es laica. En lo que respecta a los pueblos indígenas, ésta Constitución dispone que los poderes públicos deban protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social⁴⁴.

La Constitución de 1906 de carácter liberal, tuvo por finalidad deslindar por completo al Estado de la Iglesia. En ese sentido, establece: “la enseñanza oficial y la costeadada por las Municipalidades, son esencialmente seculares y laicas. La enseñanza primaria y la de artes y oficios son gratuitas, y, además, la primera es obligatoria”⁴⁵. Respecto de los pueblos indígenas señala: “Los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social; y tomarán especialmente las medidas más eficaces y conducentes para impedir los abusos del concertaje”.⁴⁶

La carta política de 1929, se caracteriza por pretender una transformación del Estado hacia la modernización de las instituciones públicas, además de introducir al Ecuador en el constitucionalismo social de posguerra, en el que se desarrollan los

⁴² Información disponible en: http://www.bibliotecadeguayaquil.com/index.php?option=com_content&view=article&id=257. Consultada el 4 de abril de 2013.

⁴³ Constitución Política del Ecuador, 1897. Decreto Legislativo 0¹³⁹, Recopilación 1896 de 14-ene-1897 Estado: Derogado. Artículo 36. Las negrillas me pertenecen.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Constitución Política del Ecuador, 1906, Decreto Legislativo 0¹³⁹ Registro Oficial 262 de 24-dic-1906 Estado: Derogado. Artículo 16.

⁴⁶ Constitución Política del Ecuador, 1906, Decreto Legislativo 0¹³⁹ Registro Oficial 262 de 24-dic-1906 Estado: Derogado

derechos económicos y sociales y la intervención del Estado para efectivizarlos⁴⁷. En ese sentido, se reconoce por **primera vez a la educación como un derecho**: “Artículo 151.- La Constitución garantiza a los habitantes del Ecuador, principalmente, los siguientes derechos: la libertad de educación y de enseñanza”.⁴⁸ Ello, en contraste con las disposiciones que establecen que la Cámara del Senado, estará compuesta por un Senador encargado de la tutela y defensa de la raza india y que “Los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica”.⁴⁹

Por tanto, a pesar de los avances incorporados, en estas tres constituciones liberales, no es posible dejar de mencionar que llevan implícita una nueva política de asimilación, paternalista con respecto al colectivo indígena⁵⁰. La concepción de la necesidad de una “tutela” y “protección” para la “raza india” descifra una postura discriminatoria homogeneizante que conduce a pensar en “lo indígena” como una condición de incapacidad y de minoría de edad.

Las constituciones de 1945 y 1946 fueron formuladas durante el segundo período de gobierno de José María Velasco Ibarra. En cuanto al impulso de los derechos humanos se debe destacar de éste período, el ingreso del Ecuador a la Organización de Naciones Unidas, tras la segunda guerra mundial. La Constitución de 1945 mantiene la gratuidad de la educación y la considera una función del Estado.⁵¹ Respecto de los pueblos indígenas, se puede destacar que se tiene en cuenta **por primera vez la necesidad de los niños y niñas indígenas de recibir enseñanza en su idioma**. El artículo 143 establece “En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usará, además del castellano, el quechua, o la lengua aborígen respectiva”.⁵² Sin embargo, la constitución de 1946 suprime ésta disposición y establece únicamente que “La educación de los hijos es deber y derecho primario de los padres o de quienes los representen. El Estado vigilará el cumplimiento de ese deber y facilitará el

⁴⁷ SALGADO, Hernán, “La Constitución de 1929 del Estado y el Reordenamiento Jurídico”, Revista Ruptura No. 29, Escuela de Derecho PUCE, Quito, PUCE, 1985, P. 44. En: GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín, Elecciones y representación política, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1998, p. 92.

⁴⁸ Constitución Política del Ecuador, 1929. Ley 0¹¹, Registro Oficial 138 de 26-mar-1929 Estado: Derogado. Artículo 151.

⁴⁹ Constitución Política del Ecuador, 1929. Ley 0¹¹, Registro Oficial 138 de 26-mar-1929 Estado: Derogado. Artículo 167.

⁵⁰ LLÁSAG, Raúl, Constitucionalismo y pluralismo jurídico: Balance de la aplicación de las reformas constitucionales relativas al Derecho Indígena en el Ecuador, p. 3. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/12667.pdf> Consultado el 5 de abril de 2013.

⁵¹ Cfr. Constitución Política del Ecuador, 1945. Decreto Legislativo 0¹¹ Registro Oficial 228 de 06-mar-1945. Estado: Derogado. Estado: Derogado. Artículo 143.

⁵² Cfr. *Ibidem*.

ejercicio de este derecho. **Tanto la enseñanza oficial como la particular prestarán especial atención a la raza indígena**".⁵³

Estas constituciones representan un primer paso hacia reconocer la interculturalidad en la educación para los pueblos indígenas, sin embargo se precisa la comprensión y práctica real de los preceptos constitucionales consagrados, para la efectividad de este derecho. Esta comprensión no se deduce de las declaraciones realizadas a la época por el entonces por el presidente Velasco Ibarra: "Nada haremos en el Ecuador si no reformamos radicalmente la educación y la enseñanza. (...) Hay que salvar al indio e incorporarlo a la nacionalidad mediante la técnica y la higiene para que apoye y contribuya a vigorizar la patria..."⁵⁴

En ese sentido, la normativa constitucional aunque realiza un inmenso progreso al reconocer la diversidad, comete el error de enmarcar las necesidades educativas de los pueblos indígenas únicamente en el lenguaje. Por su parte, la Constitución de 1946 no precisa que tipo de atención particular se brindará a la "raza india" dejando carta abierta para una posible situación discriminatoria.

Es decir que, durante los primeros cincuenta años, desde que el Ecuador se constituyera como república, hasta 1945, no se presenta innovación alguna con respecto al reconocimiento de la educación como un derecho y su garantía específica a los niños y niñas indígenas.

Por su parte la Constitución de 1967 mantiene la gratuidad de la educación primaria y se establece su obligatoriedad, además dispone que "El Estado garantiza el derecho a una educación que capacite a la persona para vivir dignamente, bastarse a sí misma y ser útil a la comunidad. De ésta constitución se debe destacar la enunciación del principio de igualdad ante la ley, en lo que respecta a la educación. En virtud de ello, dispone: "El derecho a la educación incluye el de disponer de iguales oportunidades para ejercer una profesión (...)".⁵⁵ En cuanto al derecho a la educación de los pueblos indígenas señala:

⁵³ Constitución Política del Ecuador, 1946. Decreto Legislativo 001 Registro Oficial 773 de 31-dic-1946 Estado: Derogado. Artículo 171.

⁵⁴ TERÁN, Rosemarie, La Educación Laica y el Proyecto Velasquista en el Ecuador, 1930 – 1950, Universidad Andina Simón Bolívar, Ponencia presentada en el Congreso de Americanistas, realizado en Quito, 2000, p. 51. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1745/1/RP-23-ES-Ter%C3%A1n.pdf>. Consultado el 6 de abril de 2013.

⁵⁵ Constitución Política del Ecuador, 1967. Decreto Legislativo 001 Registro Oficial 773 de 31-dic-1946 Estado: Derogado. Artículo 33.

Artículo 38.-En la educación se prestará especial atención al campesino. Se propenderá a que los maestros y funcionarios que traten con él, conozcan el idioma quichua y otras lenguas vernáculas.

En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se usará de ser necesario además del español, el quichua o la lengua aborígen respectiva, para que el educando conciba en su propio idioma la cultura nacional y practique luego el castellano.⁵⁶

La Constitución de 1979 señala que “el Estado garantiza el acceso a la educación de todos los habitantes sin discriminación alguna (...)”.⁵⁷ En cuanto a la educación para los niños y niñas indígenas ésta constitución establece: “En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena, se utiliza, además del castellano, el quichua o la lengua aborígen respectiva”.⁵⁸

Dentro de éstos dos últimos textos constitucionales se rescata la necesidad de contar con docentes que tengan conocimiento del idioma quichua y otras lenguas “vernáculas” y de utilizar además del castellano dichas lenguas. Sin embargo se limita una vez más a la concepción de que las necesidades educativas de los pueblos indígenas comprenden únicamente el aprendizaje en su propia lengua de la “**cultura nacional**”. Si bien la lengua comprende una parte fundamental, no representa la integralidad de una educación culturalmente pertinente, que implica justamente la enseñanza de la propia cultura de los pueblos indígenas y no de la nacional, ya que eso denota una postura asimilacionista.

En la Constitución de 1984 se reitera la prohibición de discriminación en el acceso a la educación. En cuanto a la educación de los niños y niñas indígenas establece:

Artículo 27.- En los sistemas de educación que se desarrollen en la zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano, como lengua de relación intercultural”.⁵⁹

Este texto constitucional tiene por virtud enunciar taxativamente el principio de no discriminación, además de emplear por primera vez el término **intercultural** para referirse a la educación. En ese marco se reconoce formalmente en el año 1988, la Dirección

⁵⁶ Ibídem. Artículo 38.

⁵⁷ Constitución Política del Ecuador, 1979. Decreto Supremo 0⁰⁰⁰ Registro Oficial 800 de 27-mar-1979 Estado: Derogado. Artículo 27.

⁵⁸ Ibídem. 27.

⁵⁹ Constitución Política del Ecuador, 1984. Ley 0⁰⁰⁰ Registro Oficial 763 de 12-jun-1984 Estado: Derogado. Artículo 27.

Nacional de Educación Intercultural Bilingüe. Este texto constitucional es también el que se encontraba vigente en 1993, año en el cual mediante Acuerdo Ministerial No. 0112 se oficializa el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe.

La Constitución de 1998 es el primer texto constitucional que otorga una sección completa al tratamiento del derecho a la educación, ubicándolo dentro de una de las secciones del Capítulo 4^[SEP] que trata sobre los derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, establece:

Art. 66.- La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos.

Art. 69.- El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural”.⁶⁰

Por tanto, representa hasta el año 2008 el texto constitucional que mejor desarrollaba la garantía y el contenido del derecho a la educación y que además, refuerza la noción de la interculturalidad en la educación, reconociendo por primera vez la existencia de un **sistema de educación intercultural bilingüe**.

La Constitución de 1998 es vanguardista también en cuanto dispone un acápite para el tratamiento de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, Negros o Afroecuatorianos. Este reconocimiento se realiza en el contexto de la ratificación por parte del Ecuador del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, realizada el 6 de mayo de 1998, que establece en particular sobre el derecho a la educación de los pueblos indígenas que:

Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe⁶¹.”

En ese sentido, la Constitución de 1998 representó un importantísimo avance hacia la consecución de la igualdad material en el ámbito educativo. Ello en la medida en que

⁶⁰ Constitución Política del Ecuador, 1998. Decreto Legislativo 0^[SEP] Registro Oficial 1 de 11-ago-1998 Estado: Derogado. Artículos 66 y 69.
⁶¹ Ibidem. Artículo 84.

al reconocer un sistema de educación intercultural bilingüe se comprende que la interculturalidad en la educación, además de la enseñanza en lengua propia, abarca un conjunto de elementos que van desde la cultura y la historia, hasta los modos de vida diversos. Otro avance es el reconocimiento de éste derecho como colectivo, pues ello genera varias implicaciones para su garantía, entre ellas la facultad de exigirlo y ejercerlo de manera colectiva.


Finalmente, la Constitución de 2008 reconoce el derecho a la educación como uno de los derechos del “Buen Vivir”:

Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Art. 29.- El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y **el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural (...).**⁶²

Adicionalmente, reconoce un amplio catálogo de 21 derechos colectivos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, entre los que se encuentra el derecho colectivo a la educación intercultural para pueblos indígenas:

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:

14. **Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe**, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. 

Se garantizará una carrera docente digna. **La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.**

Finalmente, la Constitución de 2008 representa el más acabado compendio constitucional del Ecuador, ya que incorpora elementos que no se encontraban presentes en otras constituciones. Un ejemplo de ello es reconocer que la educación intercultural en su visión holística va desde la estimulación temprana hasta la educación superior.

⁶² Constitución del Ecuador, 2008. Artículo 26.

Adicionalmente se establece con claridad que la administración del sistema de educación intercultural bilingüe deberá ser colectiva, participativa y respetar la alternancia, esto obedece a circunstancias históricas en el desarrollo de la educación intercultural⁶³ y que el constituyente ha procurado tener en cuenta.

Mediante este reconocimiento se eliminan las posturas discriminatorias y homogeneizantes en contra de los pueblos indígenas, sin embargo para su efectiva vigencia se requiere de una verdadera comprensión de lo que representa la interculturalidad, así como también la aplicación de los derechos constitucionales, como el límite y directriz que deberá guiar el accionar de todo poder público. A continuación se puede observar un cuadro que resume las posturas que han tomado los textos constitucionales respecto del reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural.

Tabla 1: Reconocimiento del Derecho a la Educación en las Constituciones desde 1830 hasta 2008

Constitución	Reconocimiento	Paradigma
1830	Artículo 26.- Las atribuciones del Congreso son: 7. Promover la educación pública	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1835	Art. 43.- Las atribuciones del Congreso son: 8. Promover y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y de las artes.	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1843	Artículo 37.- Son atribuciones del Congreso: 6.-Promover, y fomentar la educación pública, y el progreso de las ciencias y artes.	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1845	Artículo 42.- Son atribuciones del Congreso: 12. Promover y fomentar la educación pública y el progreso de las ciencias y de las artes, concediendo con este objeto, por tiempo limitado privilegios exclusivos o las ventajas e indemnizaciones convenientes para la realización o mejora de empresas u obras públicas interesantes a la Nación, o para el establecimiento de artes o industrias desconocidas en el Ecuador	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1851	Art. 31.- Son atribuciones de la Asamblea Nacional: 25. Promover y fomentar la educación pública.	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1852	Art. 40.- Son atribuciones del Congreso: 11. Formar planes generales de enseñanza para todo establecimiento de educación e instrucción pública;	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1861	Art. 39.- Son atribuciones del Congreso: 12. Promover y fomentar la educación pública y el progreso de las ciencias y las artes, concediendo con este objeto y por tiempo limitado privilegios exclusivos o las ventajas o indemnizaciones convenientes; promover las empresas, fomentar los descubrimientos y favorecer las mejoras útiles que deban introducirse en la República;	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1869	Art. 35.- Son atribuciones del Congreso: 12. Promover y fomentar la educación pública y el progreso de las ciencias y las artes, concediendo con este objeto y por tiempo limitado privilegios exclusivos, o las ventajas e indemnizaciones convenientes; promover las empresas, fomentar los descubrimientos y favorecer las mejoras útiles que puedan introducirse en la República;	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura.
1878	Art. 17.- La Nación garantiza a los ecuatorianos: 12. La libertad de fundar establecimientos de enseñanza privada, con sujeción a las leyes generales de instrucción pública. La enseñanza primaria obligatoria y gratuita, y las de artes y oficios, deben ser	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura. Reconocimiento de la educación como una garantía que debe prestar el

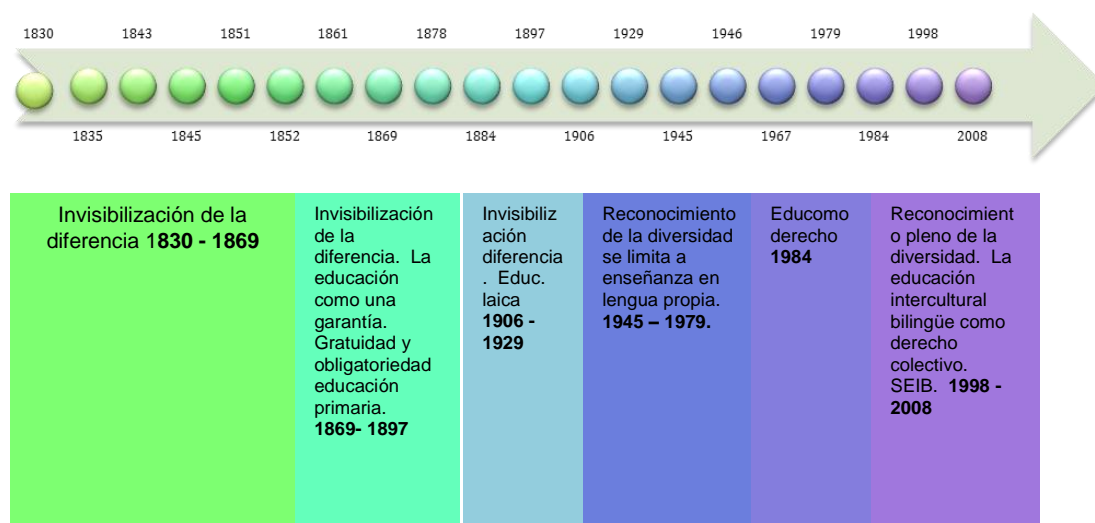
⁶³ Previamente a la formación del Sistema de Educación Intercultural bilingüe, se creó la Dirección de Educación Intercultural bilingüe, la misma que

	costeadas por los fondos públicos.	Estado. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria.
1884	Art. 34.- Cualquiera puede fundar establecimientos de enseñanza, sujetándose a las leyes de Instrucción Pública. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria, sin perjuicio del derecho de los padres para dar la que tuvieran a bien. Dicha enseñanza y la de artes y oficios serán costeadas de los fondos públicos.	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura. Reconocimiento de la educación como una garantía que debe prestar el Estado. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria.
1897	Art. 36.- La enseñanza es libre; en consecuencia, cualquiera puede fundar establecimientos de educación e instrucción, sujetándose a las leyes respectivas. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la que tuvieran a bien. Dicha enseñanza y la de Artes y Oficios, serán costeadas con los fondos públicos.	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura. Reconocimiento de la educación como una garantía que debe prestar el Estado. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria.
1906	Art. 16.- La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes respectivas; pero la enseñanza oficial y la costeadas por las Municipalidades, son esencialmente seculares y laicas. La enseñanza primaria (...) es obligatoria; sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieran. Ni el Estado ni las Municipalidades subvencionarán ni auxiliarán, en forma alguna, otras enseñanzas que no fueren la oficial y la municipal.	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura. Reconocimiento de la educación como una garantía que debe prestar el Estado. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria. Instauración de la educación laica.
1929	Art. 151.- La Constitución garantiza a los habitantes del Ecuador, principalmente, los siguientes derechos: 21. La libertad de educación, de enseñanza y de propaganda. La enseñanza es libre, sin más restricciones que las señaladas en las leyes; pero la enseñanza oficial y la costeadas por las Municipalidades son esencialmente seculares y laicas. La enseñanza primaria y la de artes y oficios, de carácter oficial, son gratuitas y, en consecuencia, no se podrá cobrar derecho alguno ni aun a título de matrículas. Además, la primera es obligatoria, sin perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieran.	Invisibilización de la diferencia, asimilación de la cultura. Reconocimiento de la educación como un derecho social. Se incrementa el presupuesto para la educación al 20% de las rentas del Estado, aunque esto nunca se cumple. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria. Instauración de la educación laica.
1945	Art. 143.- La educación constituye una función del Estado. La educación oficial y la particular tienen por objeto hacer del educando un elemento socialmente útil. La educación oficial es laica y gratuita en todos sus grados. La educación primaria es obligatoria. En la oficial el Estado proporcionará, sin costo alguno, los materiales escolares necesarios. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usará, además del castellano, el quechua o la lengua aborigen respectiva.	Reconocimiento de la diversidad se limita a la enseñanza en lengua propia. La educación como un derecho. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria. Instauración de la educación laica.
1946	Art. 171.- La educación de los hijos es deber y derecho primarios de los padres o de quienes los representen. El Estado vigilará el cumplimiento de ese deber y facilitará el ejercicio de este derecho. La enseñanza primaria y la de artes y oficio, de carácter oficial, son gratuitas; y la primaria, sea oficial o particular, es obligatoria. Tanto la enseñanza oficial como la particular prestarán especial atención a la raza indígena.	Reconocimiento de la diversidad diversidad. La educación como un derecho. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria. Instauración de la educación laica.
1967	Art. 37.- Obligatoriedad.- La educación elemental y la básica son obligatorias; cuando se impartan en establecimientos oficiales, serán además gratuitas. Art. 38.- De campesinos e indígenas.- En la educación se prestará especial atención al campesino. Se propenderá a que los maestros y funcionarios que traten con él, conozcan el idioma quechua y otras lenguas vernáculas. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se usará de ser necesario además del español, el quechua o la lengua aborigen respectiva, para que el educando conciba en su propio idioma la cultura nacional y practique luego el castellano.	Reconocimiento de la diversidad se limita a la enseñanza en lengua propia. La educación como un derecho. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria.
1979	Art. 27.- La educación es deber primordial del Estado. La educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles. El Estado garantiza el acceso a la educación de todos los habitantes sin discriminación alguna. La educación en el nivel primario y en el ciclo básico del nivel medio es obligatoria. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena, se utiliza, además del castellano, el quechua o la lengua aborigen respectiva	Reconocimiento de la diversidad se limita a la enseñanza en lengua propia. La educación como un derecho. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria.
1984	Artículo 27.- En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el quechua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano, como lengua de relación intercultural.	Reconocimiento de la diversidad se limita a la enseñanza en lengua propia. La educación como un derecho. Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria. Aparece por primera vez el término "intercultural"

1998	<p>Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe</p>	<p>Reconocimiento de la diversidad y establecimiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, no se limita a la enseñanza en lengua propia. Reconocimiento de derechos colectivos de pueblos indígenas.</p>
2008	<p>Art. 29.- El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.</p> <p>Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (...) los siguientes derechos colectivos:</p> <p>14.Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe (..) desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.(...) La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.</p>	<p>Reconocimiento de la diversidad, competencias propias de los pueblos indígenas con respecto a la educación intercultural bilingüe. La educación intercultural bilingüe como derecho colectivo.</p>

Fuente; Constituciones del Ecuador 1830 – 2008. Elaboración Propia.

Ilustración 1: Línea de tiempo sobre los paradigmas empleados en el reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe en el Ecuador



Fuente; Constituciones del Ecuador 1830 – 2008. Elaboración Propia.

En ese sentido, “la principal innovación del nuevo paradigma constitucional ecuatoriano es la constitucionalización de los derechos fundamentales, añadiendo que el capítulo de la Constitución correspondiente a los derechos y sus garantías, refleja la materialización de la Constitución (...)”.⁶⁴ Los derechos fundamentales constitucionalizados de acuerdo con Pérez Luño⁶⁵, son aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada. Este es el caso de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que han sido reconocidos en varios instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Un ejemplo de estos instrumentos y los más paradigmáticos son el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. El primero ha sido ratificado en su mayoría por países cuya población es mayoritariamente indígena o existe en un porcentaje significativo, y representa una conquista para los pueblos indígenas, por cuanto permite una mejor garantía de sus derechos, mediante la incorporación de los mismos a los textos constitucionales.⁶⁶

⁶⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Resolución de la Corte Constitucional 1, Registro Oficial Suplemento 479 de 02-dic-2008, p. 21.

⁶⁵ PÉREZ, Antonio, Los derechos fundamentales, Tecnos, España, 1995, pp. 19 – 29, citado al pie de página por: GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, Neoconstitucionalismo y derechos colectivos, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 45.

⁶⁶ Artículos 26 – 31 Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Artículos 14, 15 y 21 Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

Dentro de la concepción del Estado constitucional, las normas jurídicas se distinguen en principios constitucionales⁶⁷ y reglas⁶⁸, entendidos como mandatos de optimización, con un contenido de valoración ética y moral propio de cada sociedad.⁶⁹ El derecho colectivo a la educación intercultural se inserta dentro de este parámetro y se concibe bajo la estructura de un principio tanto por la calidad de la que goza como derecho colectivo, como por ser un derecho social, el derecho a la educación. Se confirma que el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe deberá garantizarse en el máximo de posibilidades del Estado, mediante acciones positivas y no solamente mediante la omisión de injerencia en su ejercicio.

Bajo esas premisas, dentro del ordenamiento jurídico interno, éste derecho deberá gozar de una protección reforzada, una aplicación directa de acuerdo con el nuevo paradigma constitucional y una gama de, garantías normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales.⁷⁰

De manera breve se ha expuesto cómo el reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe en la Constitución, representa una serie de implicaciones para su garantía directa y exigibilidad. Asimismo, es preciso determinar cuales son las implicaciones de su reconocimiento en el Ecuador como Estado Plurinacional e Intercultural y bajo el paradigma del buen vivir o *sumak kawsay*.

1.2.1 El Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe en el Estado Plurinacional

La plurinacionalidad tiene su origen en la ambigüedad fundacional del Estado, entendida como el falso carácter uninacional del mismo y la naturaleza monocultural de sus estructuras e instituciones sociales.⁷¹ Esta ambigüedad es generada por un proceso mediante el cual se pretende alcanzar la igualdad de los grupos sociales, a través de la

⁶⁷ Esta concepción que representa un eje de transformación sobre de la concepción positivista entiende los principios constitucionales como "normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes" En: ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Segunda edición en castellano, Traducción y estudio introductorio, Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 67, Cfr. ALEXY, Robert, "Zum Begriff des Rechtsprinzips" en *Rechtstheorie, Beheft* (1979), p. 79.

⁶⁸ NINO, Carlos, "Introducción", en *Ética y derechos humanos*, 2da. Edición Argentina, Editorial Astrea, 2005, pp. 1-7, citado por: ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, *Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia*, p. 24. En: *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.

⁶⁹ ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Segunda edición en castellano, Traducción y estudio introductorio, Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 67, Cfr. ALEXY, Robert, "Zum Begriff des Rechtsprinzips" en *Rechtstheorie, Beheft* (1979), p. 79.

⁷⁰ Constitución del Ecuador 2008, Artículos 84, 85, 86.

⁷¹ Cfr. WALSH, Catherine, *Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado*, Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 131-152, julio-diciembre 2008, p. 9.

homogeneización. En este contexto, en el Ecuador, el mestizaje ha representado una noción superficial y abstracta de igualdad, que en la práctica da lugar a exclusión, por generar un único parámetro de lo que se debe considerar como “nacional”⁷². Se desconoce por tanto, la pertenencia al Estado de otros grupos culturales diversos, distintos al mestizo o al blanco.

Ello conduce a tratar el proceso por el cual los pueblos indígenas en el Ecuador han perseguido su reconocimiento como “nacionalidades” al interior del Estado, con el objeto de que sus derechos se reconozcan en pie de igualdad con los de los demás estamentos de la población.

El término nacionalidad fue utilizado por primera vez para denominar a un colectivo indígena en 1984, por el Consejo de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), como parte de su proyecto político. Años más tarde, la Constitución de 1998 reconoció, formalmente, la existencia al interior del Estado de nacionalidades indígenas, existiendo un total de 14 a nivel nacional. Finalmente, la Constitución de 2008 establece que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, Plurinacional e Intercultural.

En ese contexto, el término nacionalidad se refiere a un conjunto de pueblos indígenas. Cada uno de estos pueblos presenta sus propios y diversos orígenes históricos, tipos de vida, costumbres y cosmovisión, además generalmente se caracterizan por poseer un territorio,⁷³ al cual se halla estrechamente vinculada su forma de vida. En ese sentido, no es posible señalar que exista un solo pueblo indígena, ya que dada su diversidad, tratar de incluirlos a todos bajo una misma conceptualización no sólo resulta difícil, sino que sería errado, en tanto determinaría una política homogeneizadora, contraria al pluralismo. Los pueblos indígenas tampoco tienen una sola cosmovisión, sino varias y diferentes formas de concebir al mundo y la realidad, dependiendo del pueblo al que se haga referencia.⁷⁴

A su vez, la plurinacionalidad, también representa una transformación sobre cómo se concibe el Estado. En ese sentido se debe precisar que bajo un concepto liberal,

⁷² Cfr. WALSH, Catherine, Interculturalidad, Estado, Sociedad, Luchas (de) coloniales de nuestra época, Universidad Andina Simón Bolívar, Editorial Abya Yala, Quito, 2009, p. 96.

⁷³ Cfr. MACAS, Luís, Construyendo desde la historia, resistencia del movimiento indígena en el Ecuador, p. 83. En: (comp.) Acosta Alberto, De Sousa Santos Boventura, Trujillo Julio César, Ocles Alexandra, Macas Luís, Vargas Edwar, Quijano Aníbal, Ramón Galo, Walsh Catherine, Plurinacionalidad, Democracia en la Diversidad, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009.

⁷⁴ Cfr. SILVA, Carolina, ¿Qué es el buen vivir en la Constitución?, p. 116. En: En: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.

existiría únicamente un Estado nación, sin embargo, bajo un concepto comunitario, se da lugar a la existencia de varias naciones al interior de un Estado.⁷⁵ De acuerdo con Boaventura de Sousa Santos⁷⁶, es preciso emplear el concepto de nación étnico cultural, que se refiere a un colectivo que comparte elementos comunes, conectado con un territorio y una espiritualidad propios, en contraposición al concepto liberal de ciudadanía y nación. Por tanto, las naciones pueden ser consideradas como colectividades sociológicas basadas en afinidades étnicas y culturales, que comparten una misma percepción sobre dichos elementos.⁷⁷ En base a ello, la plurinacionalidad requiere un proceso de convivencia conflictual, complementaria y virtuosa de la sociedad.⁷⁸

En la misma línea, el carácter Plurinacional del Estado recogido en la Constitución, formaliza la necesidad de un proceso de convivencia entre grupos diversos y es parte de una nueva doctrina constitucional, emergente en los países del Sur, distinta al constitucionalismo moderno, por procurar la igualdad mediante el reconocimiento de las diferencias. Este reconocimiento involucra según Boaventura de Sousa Santos, la adaptación de dos elementos indispensables que deben ser transformados para la construcción, consolidación y continuidad del carácter plurinacional del Estado: a) la territorialidad y b) la institucionalidad.⁷⁹ Esta última a su vez comprende dos elementos b.1.) el diálogo entre los sistemas jurídicos uno eurocéntrico y uno indocéntrico⁸⁰, aplicable en la misma medida a los sistemas educativos y b.2.) una diferente comprensión sobre la democracia.

Se hará referencia en primer lugar a **la institucionalidad**. En cuanto se refiere al elemento de **conjugación de la existencia del sistema jurídico ordinario y el indígena**, se mencionó ya, que ésta coordinación es aplicable también al ámbito educativo. En ese sentido, es posible establecer que se requiere la implementación de una noción del pluralismo jurídico, entendida ésta como el reconocimiento de aquellas prácticas

⁷⁵ Cfr. DE SOUSA, Boaventura, "La reinención del Estado y el Estado plurinacional", OSAL, CLACSO, Año VIII, No. 22, Buenos Aires, 2007, p. 31. Consultado en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros>, el 2 de abril de 2013.

⁷⁶ Cfr. DE SOUSA, Boaventura, Enriquecer la democracia, construyendo la plurinacionalidad, p. 25. En: Lang, Miriam, comp.; Democracia, participación y socialismo: Bolivia, Ecuador, Venezuela, Quito, Ecuador, Fundación Rosa Luxemburg, 2010.

⁷⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo La cuestión étnica. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos. 2001, 1990, p. 17, 18, citado por OSPINA PERALTA, Pablo en: Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador, p. 202. En: (coord.) González, Miguel, Burguete Cal y Mayor, Araceli y Ortiz, Pablo, La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, (eds.) FLACSO, Sede Ecuador, Cooperación Técnica Alemana, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Intercultural de Chiapas, Quito, 2010, p. 202.

⁷⁸ Cfr. DE SOUSA, Boaventura, Enriquecer la democracia, construyendo la plurinacionalidad, p. 25. En: Lang, Miriam, comp.; Democracia, participación y socialismo: Bolivia, Ecuador, Venezuela, Quito, Ecuador, Fundación Rosa Luxemburg, 2010.

⁷⁹ DE SOUSA, Boaventura, La reinención del estado y el estado plurinacional, p. 41. En: Observatorio Social de América Latina, Año 8, no. 22, CLACSO, Buenos Aires, 2007.

⁸⁰ Ibidem.

tradicionales que los pueblos desarrollan y han desarrollado, para mantener la cohesión social y solucionar sus conflictos⁸¹, no sólo en el ámbito de la administración de justicia, sino también en la implementación de las prácticas culturales propias en el sistema educativo.

En tal medida, se debe reconocer que existen paralelamente un Sistema Nacional de Educación y un Sistema de Educación intercultural Bilingüe, éste último legitimado por la autodeterminación de los pueblos indígenas y la necesidad de preservar su cultura, costumbres, historia y cosmovisión transmitiéndolos a través de la educación. Sin embargo, al igual que ocurre con la vigencia de los sistemas de administración de justicia, ordinario e indígena, sobre los cuales se ha generado un amplio debate legislativo y judicial, respecto del ámbito de aplicación, validez y naturaleza de cada uno, estos sistemas educativos también presentan dificultades para su coordinación. Estas dificultades radican sobre todo en la imposibilidad de varios actores estatales y sociales para comprender la relación de igualdad e interdependencia que debe existir entre ellos.

Con la finalidad de solventar estas discordancias en lo que se refiere a los sistemas de administración de justicia, Agustín Grijalva, manifiesta que se deben establecer mecanismos de complementariedad entre los sistemas, bajo el imperativo de que uno no subordine, niegue o colonice al otro⁸². Uno de estos mecanismos, pero no el único, consiste en la promulgación de una Ley de Coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena. Lo cual según el autor, no necesariamente implica que dicha ley resulte suficiente, sea imprescindible o incluso no este sujeta a sufrir una desviación hacia el neocolonialismo⁸³.

En ese sentido, se enfatiza en la utilidad de estos parámetros para evaluar en que medida la aplicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural contribuye a generar un proceso de coordinación entre ambos sistemas de educación. Para ello, se debe tener en cuenta que la Ley Orgánica de Educación Intercultural, establece varias transformaciones estructurales sobre la institucionalidad generada por los pueblos indígenas para la implementación de su educación. Entre ellas las que interesan para éste análisis son: 1) La incorporación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe

⁸¹ ARIZA, Rosembert, MARTÍNEZ, Juan, PADILLA Guillermo, REGALADO, José, VALIENTE, Aresio, Elementos y Técnicas de Pluralismo Jurídico, Manual para Operadores de Justicia, Konrad Adenauer Stiftung, PRUJULA (Grupo por el Pluralismo Jurídico en América Latina), Fundar (Centro de Análisis e Investigación,

⁸² GRIJALVA, Agustín, Coordinación entre justicia, ese desafío, p. 581. En: DE SOUSA SANTOS, Boaventura, GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín, Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador, Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2012,

⁸³ GRIJALVA, Agustín, Coordinación entre justicia, ese desafío, p. 582, 583, 584. En: DE SOUSA SANTOS, Boaventura, GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín, Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador, Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2012.

(SEIB) al Ministerio de Educación, estableciendo dentro del SEIB a la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe como una dependencia más, 2) La no regulación de funciones de la DINEIB en el reglamento de la ley, y 3) La ausencia de mecanismos culturalmente pertinentes para la designación de las autoridades.

Bajo esas premisas, la ley podría resultar insuficiente y prescindible para lograr la articulación de ambos sistemas en igualdad de condiciones. Insuficiente porque no abarca las necesidades de autonomía y participación de los pueblos indígenas en sus sistemas de educación, al no respetar la institucionalidad generada por ellos con anterioridad, representada en la institución autónoma de educación intercultural bilingüe más emblemática que era la DINEIB. Podría ser además prescindible, porque si bien una ley permite la mejor regulación de los derechos, si ésta no acompaña los procesos sociales, no se encuentra legitimada por sus destinatarios. En consecuencia puede desviarse hacia el neocolonialismo y retornar al período en que se procuraba la asimilación de los pueblos indígenas mediante la educación, al no permitirles una participación directa en sus procesos educativos.

Por tanto, la interrelación, el respeto y la igualdad entre los Sistemas de Educación requieren no solo de un marco normativo adecuado, sino sobre todo del respeto efectivo de la plurinacionalidad para una efectiva garantía del derecho colectivo a la educación intercultural.

Por otro lado, en cuanto al segundo elemento de la institucionalidad, referente a una diferente comprensión de la democracia, es preciso señalar que los pueblos indígenas, han diseñado sus propios mecanismos de participación para la toma de decisiones. Así, a manera de ejemplo, mecanismos como la democracia representativa tradicional y la nominación directa de autoridades de libre nombramiento y remoción⁸⁴, pueden resultar insuficientes, y desconocer los métodos culturalmente pertinentes de participación directa, usualmente empleados por los pueblos indígenas para la designación de sus autoridades. Con ello, no se quiere decir que la democracia representativa no sea sumamente valiosa, como en realidad lo es, sino que bien podría ser complementada por otros métodos a fin de alcanzar una plena legitimidad de los representantes.

⁸⁴ En la actualidad las autoridades del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, el Subsecretario del SEIB, el Director Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y el Director Ejecutivo del Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador, son designados directamente por la Autoridad Educativa Nacional.

En virtud de ello, en un Estado plurinacional es imperativa la utilización de mecanismos de participación democrática adicionales, que obedezcan a un criterio cualitativo. En estos términos, existen múltiples formas de participación democrática directa que traen consigo un alto grado de involucramiento de la sociedad, y que son empleados por los pueblos indígenas. Un ejemplo de ellos son los mecanismos de consenso y el sistema de rotación y deliberación dentro de las comunidades indígenas.⁸⁵ El sistema de rotación se refiere a la selección de las autoridades de diversas organizaciones o pueblos indígenas de acuerdo a la convocatoria que generen al momento de tomar una decisión y bajo un criterio de alternabilidad dependiendo el grupo que ya ha ostentado dicha calidad.⁸⁶ Por su parte el mecanismo de consenso se refiere a la resolución de un problema o la selección de una autoridad por parte de todos los miembros de la comunidad que son libres de participar en los debates directamente o indirectamente o mediante procedimientos que involucren a todas las partes afectadas y disidentes⁸⁷.

Por tanto, en lo que respecta a la educación intercultural bilingüe, una comprensión distinta de la democracia debería procurar el empleo de mecanismos alternativos de participación cualitativa para la designación de autoridades nacionales y provinciales dentro del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Ello traería consigo un mayor grado de legitimidad al mismo y lograría el empoderamiento de la población, en la medida en que existiría una real participación en el diseño de la política educativa. El empleo de estos mecanismos no se debe restringir a la elección de los miembros de las nacionalidades que conforman el Consejo Plurinacional del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, como actualmente lo establece la ley.

Ahora bien, respecto de la **territorialidad** hay que mencionar que detrás de la autodeterminación del colectivo indígena como nacionalidad, además de las implicaciones culturales y de pertenencia, se encuentra una connotación que indica que los grupos étnicos o sociales, las mal llamadas etnias culturales, son en realidad naciones desterritorializadas violenta y forzosamente por el proceso de colonialización.⁸⁸

⁸⁵ DE SOUSA, Boaventura, La reinención del estado y el estado plurinacional, p. 42. En: Observatorio Social de América Latina, Año 8, no. 22, CLACSO, Buenos Aires, 2007.

⁸⁶ Cfr. CHISAGUANO, Silverio, La educación intercultural bilingüe: una propuesta educativa de los pueblos indígenas del Ecuador, avances, limitaciones y desafíos, FEINE, FLACSO, Quito, Ecuador, 2005, p. 88.

⁸⁷ A/HRC/15/35, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Informe progresivo sobre pueblos indígenas sudamericano a participar en la toma de decisiones, 23 de agosto de 2010, párr. 45.

⁸⁸ Cfr. OSPINA PERALTA, Pablo en: Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador, p. 203. En: (coord.) González, Miguel, Burguete Cal y Mayor, Araceli y Ortiz, Pablo, La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, (eds.) FLACSO, Sede Ecuador, Cooperación Técnica Alemana, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Intercultural de Chiapas, Quito, 2010.

En este contexto, a través de su reconocimiento se encuentra una lucha por obtener un espacio para desarrollar su autonomía en el ámbito nacional y local.

Enmarcada en ello, la territorialidad como instrumento para la construcción de un Estado Plurinacional conduce a la idea de que es preciso otorgar a las nacionalidades un espacio en el que puedan efectivamente ejercer una autonomía política y económica mediante el acceso a los recursos, la gestión y el control sobre ellos. Bajo ese entendido, la territorialidad representaría un espacio de decisión correspondiente con los territorios en los que habitan los pueblos y nacionalidades indígenas, una suerte de **jurisdicción**. Esta jurisdicción se encuentra legitimada por la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas que se someten a ella y que al igual que en el ámbito de la justicia, genera deberes y derechos.⁸⁹ Entendida de ésta manera, la territorialidad se deslinda de los conceptos tradicionales sobre el territorio, como son la propiedad privada y la soberanía estatal.

No se encuentra relacionada a la **propiedad privada** porque, bajo la cosmovisión indígena ésta tiene un valor comunitario requisito básico para su supervivencia, más que un valor individual monetario. Concepción que se contrapone a la propiedad individual y a la lógica de acumulación de bienes. Tampoco debe relacionarse a la **soberanía** sobre el territorio, entendida como el “poder de decidir en última instancia”, y el principio por el cual, el Estado concentra el monopolio de la producción y aplicación del derecho. En la medida en que, en la actualidad el principio de soberanía encuentra una contraposición con el pluralismo jurídico⁹⁰, ya que la soberanía, tradicionalmente entendida, pretende la consolidación de una sola nación⁹¹, con una única cultura, derecho y **sistema educativo**. Con ello no se pretende descalificar el concepto de nación cívica sino reforzar la idea de la existencia de varias naciones étnicas y por tanto la posibilidad de la existencia de varias jurisdicciones.

En ese sentido, la territorialidad como una vía para la construcción de la plurinacionalidad, implica la descentralización y desconcentración del ámbito de decisiones hacia espacios tradicionalmente alejados, pero sobre todo la posibilidad de que las nacionalidades al poseer un territorio también posean un poder de decisión para llevar sus propuestas a nivel estatal.

⁸⁹ Un ejemplo de estos derechos en el ámbito educativo consiste en la facultad de los pueblos indígenas de diseñar e implementar sus propios sistemas de educación, un deber es sujetarse a los programas educativos diseñados por las autoridades legitimadas para el efecto y permitir el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe.

⁹⁰ DE SOUSA, Boaventura, Cuando los excluidos tienen derecho, p. 18, 19. En: DE SOUSA SANTOS, Boaventura, GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín, Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador, Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2012.


⁹¹ *Ibidem*.

Un ejemplo de ello consiste en que mientras en la educación convencional los alumnos se trasladan a un centro de estudios, en el caso de la educación intercultural bilingüe, “los programas académicos deben llegar “hasta” las comunidades en donde se encuentran asentadas originaria, histórica y ancestralmente las nacionalidades y pueblos indígenas” pues en la cosmovisión de los pueblos indígenas, “el conocimiento está allá en la naturaleza, en los mismos pueblos, en su entorno; ya que se nutre de sus “saberes o conocimientos”.⁹²

La Ley Orgánica de Educación Intercultural, dispone la aplicación de una nueva organización territorial de las oficinas técnicas y administrativas que dirigen los centros educativos, desconcentrándolas en Distritos, Circuitos y Centros Comunitarios de Educación Intercultural Bilingüe. En ese sentido, el reto para superar una territorialidad basada en el colonialismo y la concentración de poder, se halla en permitir que los entes desconcentrados del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, tengan un alcance territorial que abarque la totalidad de la población indígena.

Adicionalmente, se requiere que las competencias administrativas y académicas dentro de los Centros Comunitarios de Educación Intercultural Bilingüe, sean manejadas por el SEIB y no por el Sistema Nacional de Educación. Al respecto se debe aclarar que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, no podrá funcionar aislado del Sistema de Educación Nacional, entre otras razones, porque la construcción de la plurinacionalidad exige un diálogo constante, sin embargo si debe funcionar con independencia, autonomía y un total grado de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

Bajo estas premisas, se puede señalar que la transición en el Ecuador hacia un constitucionalismo plurinacional, no ha sido una construcción de las entidades estatales y mucho menos de la historia republicana, sino más bien del movimiento indígena a través de sus reivindicaciones sociales y como tal contiene vacíos estructurales, por no originarse del consenso de la sociedad en su integralidad. Estos vacíos deberán ser colmados a través de la práctica de una memoria colectiva hacia el reconocimiento de las diferencias y de una democracia que permita la real participación en la toma de decisiones por parte de la sociedad diversa, todo ello orientado a la construcción de un Estado Plurinacional.

⁹² Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición,  SENTENCIA No 000S-09-SAN-CC, Caso No 0027-09-AN, Universidad Intercultural, Amawtay Wasi, Quito, 09 de diciembre del 2009, p. 22.

1.2.2 El Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe en el Estado Intercultural

Para comprender la concepción del Ecuador como Estado intercultural es preciso partir del reconocimiento realizado en la Constitución de 1998 que constituía al Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico. Esta denominación dista mucho del actual Estado intercultural y plurinacional, tanto en lo conceptual como en su aplicación

En un primer momento, el reconocimiento del Ecuador como Estado pluricultural y multiétnico representó un logro frente a las estrategias asimilacionistas o liquidacionistas concebidas desde el punto de vista universalista occidental⁹³. Así los términos pluricultural y multicultural según Catherine Walsh se definen de la siguiente manera:

Lo pluricultural y multicultural son términos descriptivos que sirven para caracterizar la situación diversa e indicar la existencia de múltiples culturas en un determinado lugar planteando así su reconocimiento, tolerancia y respeto.⁹⁴

De acuerdo con dicha definición y a pesar de los elementos positivos de ésta concepción, el reconocimiento de la diversidad en un ambiente de tolerancia y respeto se reducen a dar un tratamiento específico a “lo diferente”. Por tanto, a la vez que se reconocen ciertos derechos y garantías, y se realizan acciones afirmativas, se define un proceso de integración y por tanto asimilación de las minorías culturales. Ello en la medida en que se desconoce la necesidad de una zona de confluencia relevante y políticamente eficaz, necesaria para la convivencia democrática⁹⁵ caracterizada por la implementación del pluralismo como un valor en sí mismo, un imperativo moral.⁹⁶

De allí, que el constituyente viera la necesidad de superar dichas limitaciones conceptuales y adoptara la concepción del Estado intercultural. De acuerdo a la misma autora que define la multiculturalidad, la interculturalidad es:

(...) un proceso y proyecto social político dirigido a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas. Aquí me refiero no sólo a las condiciones económicas sino también a aquellas que tienen que ver con la cosmología de la vida en general, incluyendo los conocimientos y saberes, la

⁹³ KYMLICKA, Will, Las odiseas multiculturales, Las nuevas políticas internacionales de la diversidad, Paidós, Barcelona, España, 2009, p. 81.

⁹⁴ Cfr. WALSH, Catherine, Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: las insurgencias político- epistémicas de refundar el Estado, Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 131-152, julio-diciembre 2008, p. 140.

⁹⁵ Cfr. PÉREZ, Antonio, Del bienestar a la justicia, Aportaciones para una ciudadanía intercultural, Editorial Trotta, Madrid, 2007, p. 149, 150.

⁹⁶ Cfr. Ibidem. p. 149, 152.

memoria ancestral, y la relación con la madre naturaleza y la espiritualidad, entre otras.⁹⁷

En ese contexto, a fin de construir un Estado intercultural y situarnos en una relación intercultural de convivencia democrática, se requieren dos elementos: 1) la aplicación del pluralismo y 2) la generación de condiciones simétricas de diálogo. La primera hace referencia a la valoración de los sistemas y estructuras de los colectivos diversos, en este caso los pueblos indígenas, la segunda consiste en permitir un igual acceso a la información, conocimiento y condiciones materiales de vida⁹⁸ para permitir un relacionamiento horizontal. De no existirlas, el diálogo que se realice en la zona de confluencia, no sería válido y en su lugar contribuiría a la permanencia de patrones culturales discriminatorios.

Ahora bien, en lo que se refiere al ámbito educativo, el pluralismo radica en la valoración y potenciación de las diversas identidades con sus respectivas riquezas y cualidades.⁹⁹ Ello se refiere a reconocer la necesidad de que las producciones educativas, los conocimientos ancestrales, las metodologías diversas, la historia desde un punto de vista distinto, entre otros, implementados en el curriculum de la educación intercultural bilingüe, sean insertados también en los contenidos impartidos en la educación ordinaria. De esta manera los conocimientos tradicionalmente devaluados son impartidos como una fórmula para generar una nueva identidad cultural.

En relación a ello, la doctrina ha señalado que la interculturalidad en la educación “implica no solo el gesto de “reconocer” y “valorar” el pensamiento indígena, sino también adoptarlo como propio, experimentarlo, recrearlo. No se trata de unificar un solo lenguaje que conceptualice las concepciones de las partes, sino llegar al consenso, con mente abierta, de las significaciones que se construyen en el mundo”¹⁰⁰

En cuanto al relacionamiento en condiciones simétricas en la educación, éste se refiere a entender que al interior de un centro educativo, puede existir un diálogo entre culturas y un diálogo entre conocimientos¹⁰¹. El diálogo entre culturas se refiere a la existencia de un alumnado con diverso origen cultural y el diálogo entre conocimientos se

⁹⁷ Cfr. WALSH, Catherine, Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: las insurgencias político- epistémicas de refundar el Estado, *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia, No.9: 131-152, julio-diciembre 2008, p. 140.

⁹⁸ Cfr. PÉREZ, Antonio, Del bienestar a la justicia, *Aportaciones para una ciudadanía intercultural*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, p. 154.

⁹⁹ WALSH, Catherine, La Interculturalidad y la educación básica ecuatoriana: propuestas para la reforma educativa, *Revista Ecuatoriana de Historia*. No. 12, Corporación Editora Nacional, Quito, 1998, p. 120.

¹⁰⁰ KRAINER, Anita, Educación, interculturalidad y ambiente, *Experiencias prácticas en centros educativos del Ecuador*, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, 2012, p. 29.

¹⁰¹ *Ibidem*. p. 30.

refiere a las necesidades educativas de cada uno y a la naturaleza de sus conocimientos. En ese sentido, de acuerdo con Krainer¹⁰² el punto de partida básico que brinda condiciones simétricas, es el respeto mutuo y la relación de horizontalidad que permita respetar a los otros.

De modo que para crear condiciones simétricas propicias para el diálogo intercultural en la escuela es preciso en primer lugar garantizar condiciones de vida dignas, en especial a los niños y niñas indígenas, que permitan a los estudiantes indígenas, ingresar al sistema educativo en igualdad de condiciones, que los estudiantes del Sistema Nacional de Educación.

Este relacionamiento puede darse además en un nivel macro, es decir que el diálogo democrático debería poder traducirse también a los Sistemas Educativos, el Sistema Educativo Nacional y el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. En estos sistemas el diálogo entre culturas y conocimientos se ve implícito, a ello se añade el diseño de la política educativa. En ese sentido, se deberá partir de condiciones de respeto mutuo para la elaboración de la política que impidan la asimilación y homogeneización de la sociedad y más bien se genere un grado de coparticipación y cooperación.

En ese sentido, la Constitución 2008 reconoce la interculturalidad como un principio transversal de políticas públicas sobre servicios de salud, educación (intercultural bilingüe), participación vivienda, desarrollo de fronteras y el régimen de desarrollo nacional. Por lo que la interculturalidad en las políticas públicas para garantizar el derecho a la educación, se encuentra además consagrada como un principio constitucional.

Bajo ese supuesto, en el año 2006 se creó en el Ministerio de Educación, la Subsecretaría de Educación para el Diálogo Intercultural, desde una visión crítica de la DINEIB, con la finalidad de generar un espacio de diálogo entre los dos sistemas de educación.¹⁰³ Sin embargo, según señala Krainer, la interculturalidad no se genera por que el Estado la asuma desde sus acciones y políticas, sino que más bien implica una reestructuración del poder.¹⁰⁴ En ese mismo sentido se pronuncia Catherine Walsh al señalar que cuando la construcción de la interculturalidad se traslada al ámbito estatal se

¹⁰² *Ibidem.* p. 30.

¹⁰³ *Ibidem.* p. 30.

¹⁰⁴ *Ibidem.* p. 30.

corre el riesgo de que los propósitos de ese proceso de construcción no coincidan con los inicialmente planteados de los pueblos indígenas.¹⁰⁵

De manera que, la construcción de un espacio de confluencia en lo que se refiere a la educación involucraría la preocupación por erradicar los estigmas de discriminación en la educación, así como también la participación continua de los pueblos indígenas en la política educativa no solo intercultural bilingüe, sino también aquella impartida en las escuelas insertas dentro del Sistema Nacional de Educación, el respeto de la institucionalidad educativa indígena.

En resumen una coordinación constante en igualdad de condiciones, un proceso continuo de convivencia en la diversidad, en el que no sólo se respete lo diverso, sino que se procure el enriquecimiento cultural.

1.2.3 El Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo al paradigma del Buen Vivir “Sumak Kawsay”

Para ubicarnos dentro del paradigma del buen vivir y su relación con el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, es preciso empezar enunciando que esta concepción surge bajo el imperativo de ocasionar un quiebre respecto de la idea de desarrollo emergente en la sociedad neoliberal. El sumak kawsay, por tanto, supone la adopción de un modelo de convivencia en armonía con la naturaleza, divergente de la acumulación de bienes de capital y encuentra sustento en la **cosmovisión indígena andina**. Se entiende por cosmovisión andina aquella proveniente de los pueblos indígenas ubicados en la región andina, sin desconocer la multiplicidad de pueblos y nacionalidades que existen y sin pretender señalar que tienen una sola visión del mundo.¹⁰⁶

Así lo señala Boaventura de Sousa Santos, para quien esta concepción proviene del sur de un nuevo modo de entender la “modernidad” trasladando los esquemas de “racionalidad europea”¹⁰⁷ hacia una visión local. En esta visión local se identifican las necesidades reales de los pueblos y culturas,¹⁰⁸ basadas en “la calidad de los

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 30.

¹⁰⁶ Cfr. SILVA, Carolina, ¿Qué es el buen vivir en la Constitución?, p. 115, 116. En: En: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.

¹⁰⁷ HABERMAS, Jürgen, La modernidad; su conciencia del tiempo y su necesidad de autocercioramiento, p. 12. En: HABERMAS, Jürgen, El discurso filosófico de la modernidad, Katz Editores, Segunda Edición, Madrid 2010.

¹⁰⁸ TORTOSA, José María, Sumak Kawsay, suma Qamaña, buen vivir, p. 1. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, disponible en: Repositorio Digital Universidad Andina Simón Bolívar, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle>

intercambios personales, donde un acto económico se mide por el refuerzo que produce en el seno del grupo”.¹⁰⁹

Bajo esas premisas, el *sumak kawsay* representaría un paradigma con varias aristas, no solo respecto del orden e intercambio económicos sino también en cuanto se refiere a la organización social, política, la participación democrática, entre otros.¹¹⁰ Entonces, hablar de *sumak kawsay* involucraría hablar de un proyecto de vida colectivo. De acuerdo con Ariruma Kowii, el *sumak kawsay* es:

... una concepción andina ancestral de la vida que se ha mantenido vigente en muchas comunidades indígenas hasta la actualidad. *Sumak* significa lo ideal, lo hermoso, lo bueno, la realización; y *kawsay*, es la vida, en referencia a una vida digna, en armonía y equilibrio con el universo y el ser humano, en síntesis el *sumak kawsay* significa la plenitud de la vida.¹¹¹

Esta definición trae elementos importantes, que pueden ser útiles al momento de formarse una idea sobre este paradigma para su aplicación. Sin embargo, no se termina de comprender qué acciones concretas debería representar el *sumak kawsay* en una sociedad. En ese sentido, cualquier definición que se proponga sobre este paradigma, se encontrará ante la dificultad de comprimir algo que más que un concepto, representa un ideal con un alto nivel de abstracción y amplitud.

Ahora bien, en cuanto se refiere al alcance que esta concepción presenta en el ámbito constitucional, es preciso manifestar que la Constitución del Ecuador de 2008 no adopta una sola línea con respecto al *sumak kawsay*. El preámbulo de la Constitución lo concibe como un ideal de convivencia en armonía con la naturaleza, en la parte dogmática se encuentra dispuesto como un grupo de derechos, “los derechos del buen vivir” y en la parte orgánica representa el régimen del buen vivir¹¹².

En cuanto se refiere al grupo de derechos del buen vivir, éste abarca en su mayoría derechos económicos, sociales y culturales, exceptuando el derecho a la comunicación y el derecho a la información. Vale aclarar que el sentido de la clasificación de los

¹⁰⁹ Cfr. CARPIO, Patricio, El buen vivir más allá del desarrollo, La nueva perspectiva constitucional en el Ecuador, p. 125. En: (comp.) ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza, El buen vivir, una vía para el desarrollo, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009.

¹¹⁰ Cfr. LLASAG, Raúl, El *sumak kawsay* y sus restricciones constitucionales, Foro Revista de Derecho, No. 12, UASB Ecuador / CEN • Quito, 2009, p. 117, 118.

¹¹¹ KOWII, Ariruma, El *Sumak Kawsay*, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, p. 5. Ariruma Kowii es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Central del Ecuador, Quito, Magister en Letras, con mención en Estudios de la Cultura, y candidato doctoral en Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito.

¹¹² Cfr. LLASAG, Raúl, El *sumak kawsay* y sus restricciones constitucionales, Foro Revista de Derecho, No. 12, UASB Ecuador / CEN • Quito, 2009, p. 119.

derechos del buen vivir, encuentra sustento en el objetivo del Régimen de Desarrollo.¹¹³ En la medida en que se entiende que una plena garantía y efectividad de este grupo de derechos hará posible un estado de bienestar, traducido en los objetivos del régimen del buen vivir.

En ese sentido, el régimen de desarrollo del buen vivir implica según la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir: mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la redistribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana; y proteger y promover la diversidad cultural¹¹⁴. Asimismo, dentro del Plan se manifiesta que se aplicará un sistema económico social y solidario, que supone revertir la lógica perversa del capitalismo. En ese sentido, todas estas enunciaciones, continúan siendo una línea de acción bastante amplia que no se obtendrá en un período corto de tiempo.

Por último, en lo que se refiere al tratamiento del *sumak kawsay* como un ideal de convivencia, se puede señalar que éste como tal, representa una referencia inacabada, sujeta a la construcción de los actores sociales. En tal medida, correspondería mediante este trabajo, únicamente brindar ciertos lineamientos sobre cómo se podría alcanzar este ideal de convivencia mediante la educación. Me refiero a la educación en general y no específicamente a la educación intercultural bilingüe, ya que como quedó señalado, la transformación hacia un Estado Plurinacional e Intercultural exige un diálogo entre sistemas educativos, el reconocimiento y valorización de los saberes ancestrales y la trasposición de los conocimientos tradicionalmente desvalorizados de un sistema a otro.

La valorización de los saberes ancestrales, así como la participación de los pueblos indígenas en el diseño de los currículos, no únicamente de la educación intercultural bilingüe y la trasposición de saberes, involucraría una serie de desafíos para la educación tradicional, que no por eso dejan de ser absolutamente necesarios. Así, a manera de ejemplo, involucraría que la historia que se imparte en las escuelas pertenecientes al Sistema Nacional de Educación, contenga elementos propios de la historia de los pueblos indígenas que refuercen una identidad nacional a partir de la cosmovisión indígena. Otras manifestaciones de esta valorización de los saberes se encuentran en la enseñanza de una lengua ancestral que permita el relacionamiento intercultural, o la

¹¹³ Cfr. SILVA, Carolina, ¿Qué es el buen vivir en la Constitución?, p. 131. En: En: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.

¹¹⁴ Constitución del Ecuador. Artículo 276.

reformulación de los currículos académicos, todo ello en orden a construir una sociedad encaminada al buen vivir como modo de vida y coexistencia social.

En ese sentido, vale hacer referencia a lo descrito por Boaventura de Sousa Santos quien manifiesta que la colonialidad ha creado una llamada “línea abismal” entre el conocimiento occidental y el conocimiento denominado por él “colonial”, para referirse a los saberes ancestrales. Esta línea abismal separa a los dos tipos de conocimientos y bajo una matriz colonial invisibiliza a los segundos, a los que el conocimiento occidental relega a un “reino de las creencias y comportamientos incomprensibles, los cuales de ningún modo pueden ser considerados conocimientos, sean verdaderos o falsos”.¹¹⁵

De acuerdo con ello, Boaventura de Sousa Santos propone la aplicación de una ecología de saberes, entendida como el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de conocimientos más allá del científico. A lo largo del mundo, no solo hay muy diversas formas de conocimiento de la materia, la sociedad, la vida y el espíritu, sino también muchos y muy diversos conceptos de lo que cuenta como conocimiento y de los criterios que pueden ser usados para validarlo.¹¹⁶

Bajo esas premisas, Luís Montaluisa¹¹⁷, primer Director Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y actualmente funcionario en la DINEIB señala que: La educación tiene que superar la visión **antropocéntrica**, que considera al ser humano como el centro del cosmos. Debe procurar brindar un visión holística y **cósmica** de la realidad, permitir una relación sujeto-sujeto entre los humanos y el Cosmos, con lo cual se puede obtener tecnologías más limpias.¹¹⁸

En ese orden de ideas, el sumak kawsay aplicado a las políticas educativas debería en primer lugar romper los esquemas tradicionales por los cuales se considera que los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas no son válidos. En segundo lugar la política educativa debería ser diseñada para la comprensión del mundo desde un punto de vista diverso, parte de este punto de vista como quedó señalado es justamente entender que existen distintos modos de vida.

¹¹⁵ Cfr. DE SOUSA, Boaventura, *Descolonizar el Saber, Reinventar el poder*, Ediciones Trilce, Uruguay 2010, p. 34.

¹¹⁶ Cfr. *Ibidem*.

¹¹⁷ Lingüista y Doctor en Pedagogía por la Pontificia Universidad Católica de Ecuador PUCE; Máster en Seguridad y Desarrollo por el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN; Máster en Recursos Naturales por la Universidad Política Salesiana UPS; Creador de la Taptana Montaluisa para la explicación de los sistemas de numeración e investigador de las once lenguas indígenas del Ecuador; Profesor de semiótica y educación ambiental de la UPS.

¹¹⁸ ÁLVAREZ, Catalina, MONTALUISA, Luis, *Educación, Currículo y Modos de Vida como referentes para la construcción del conocimiento en el contexto ecuatoriano: un manifiesto para la humanización*, Revista Sofía, Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, Quito, 2012, p. 13

De acuerdo con Krainer, por ejemplo mientras una persona esta aprendiendo en un aula universitaria, otra persona se encuentra aprendiendo carpintería en un taller y otra está generando conocimiento acerca de las formas de cultivar y cosechar una hierba que permitirá recuperar la salud de otra persona. De manera que, el aprendizaje se realiza a través de moldes de pensamiento, para interpretar la información que obtenemos. En base a ello, estos moldes de pensamiento de acuerdo con el paradigma de *sumak kawsay* deberían coadyuvar a visualizar una realidad distinta de los parámetros de desarrollo occidental y ofrecer la posibilidad de interactuar de una forma más responsable con el entorno en que vivimos.¹¹⁹

En ese sentido, los conocimientos que se imparten en la escuela y que representan el origen de la matriz con que observa el mundo y la guía del accionar diario del ser humano, inciden directamente en el modelo de vida que adopta una sociedad. Por tanto, el *sumak kawsay* representa para la educación la necesidad de validar y adoptar aquellos conocimientos antes negados y en esa línea regular los contenidos educativos a fin de generar conciencia sobre la necesidad de un nuevo modelo de convivencia social, caracterizado por la armonía con la naturaleza.

Una vez establecidos los antecedentes constitucionales sociales y constitucionales para el reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural, es preciso analizar el contexto normativo en que se desarrolló la Ley Orgánica de Educación Intercultural y profundizar en las problemáticas actuales que reviste su aplicación.

1.2.4 Contexto Normativo, Instrumentos legales previos a la promulgación de la Ley de Educación Intercultural

Como antecedentes al reconocimiento del derecho colectivo de la educación intercultural bilingüe en la Constitución de 2008 y a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en 2011, se deben analizar, un conjunto de instrumentos legales, que brindarán un panorama general sobre el derecho a la educación vinculado con la preservación de la cultura.

El anterior Relator de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen estableció en uno de sus informes, con respecto al derecho a la educación que éste:

¹¹⁹ KRAINER, Anita, Educación, interculturalidad y ambiente, Experiencias prácticas en centros educativos del Ecuador, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, 2012, p. 30.

... se revela clave para millones de indígenas en todo el mundo, no sólo como un medio para salir de la exclusión y la discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos.¹²⁰

En ese sentido, el Relator identifica algunas de las dificultades más relevantes a las que se enfrentan los pueblos indígenas para una efectiva garantía del derecho a la educación. Entre ellas las que afectan en mayor grado la garantía de éste derecho en varios de los países con población indígena, como en el Ecuador son: a) la dispersión o aislamiento geográfico en que habitan numerosas comunidades indígenas rurales, b) la necesidad de un currículum lingüística y culturalmente pertinente, que contenga la historia, lengua, valores, tradiciones orales y espiritualidad y c) la falta de participación indígena en la planeación, programación y aplicación del currículo y en el diseño de los programas y políticas de educación.¹²¹

Por tanto, el análisis normativo que se propone a continuación tendrá por finalidad evaluar el tratamiento que la legislación ha dado a la educación intercultural bilingüe según un parámetro de asimilacionismo o reconocimiento de la diversidad. A su vez evaluará las propuestas que ha presentado la legislación para superar las dificultades a las que hace referencia el relator o las propuestas que encubiertas pretenden retornar a un modelo homogeneizante y colonialista. Para ello, se analiza sobre todo en que medida la legislación y su aplicación han permitido una real participación, de los pueblos indígenas en el diseño de los programas y las políticas de educación.

En primer lugar es preciso enunciar que la legislación sobre el derecho a la educación ha atravesado un proceso de evolución a lo largo del tiempo. Para valorar dicha evolución tomaré como herramienta, un estudio sobre tendencias y casos de política lingüística y educativa, que identifica tres paradigmas mediante los cuales los Estados han dado tratamiento a esta temática en su legislación. Ellos son: “el paradigma de asimilación, de aceptación y el de interculturación.”¹²² El Ecuador, al igual que otros países de Latinoamérica ha atravesado por estas fases antes de promulgar legislación o institucionalizar un sistema de educación intercultural bilingüe. Es preciso señalar que el análisis se realizará a partir de la Ley de Educación de 1977, que es útil para verificar las

¹²⁰ STAVENHAGEN, Rodolfo, Los Pueblos Indígenas y sus derechos, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, Informe: La educación indígena, 2005, p. 98.

¹²¹ STAVENHAGEN, Rodolfo, Los Pueblos Indígenas y sus derechos, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, Informe: La educación indígena, 2005, p. 101, 104, 105.

¹²² Cfr. SALAZAR, Manuel de Jesús, Multiculturalidad e interculturalidad en el ámbito educativo, Experiencias de países latinoamericanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2009, p. 18.

diversas etapas por las que ha atravesado la legislación educativa, porque en el año 1988 se encuentran las primeras disposiciones sobre educación intercultural bilingüe.

Así, el **paradigma de asimilación** niega la existencia de una sociedad diversa, multicultural, “se persiguen, eliminan y reprimen las culturas y lenguas de los grupos y pueblos dominados. El ideal de desarrollo se pretende alcanzar por medio de la uniformidad cultural y lingüística”.¹²³ El segundo **paradigma, de la aceptación** hace referencia a una idea de igualdad, pero mediante la homogeneización, aún así representa un paso hacia una visión pluralista, en la medida en que reconoce la diversidad. Los programas de educación bilingüe se encontrarían en esta fase.¹²⁴ Finalmente, dentro del **paradigma de la interculturación**, se entiende que la sociedad ha alcanzado un grado de comprensión de la diversidad, en el que es posible un diálogo entre culturas, o bien éste último se encuentra dispuesto como un objetivo primordial a ser alcanzado en un mediano plazo.¹²⁵

En el Ecuador, en un primer momento la legislación ecuatoriana no contempla ninguna regulación sobre la educación intercultural. En un segundo momento se da un reconocimiento legislativo de la educación intercultural bilingüe y en un tercer momento existe una amplia regulación sobre el tema. No obstante lo cual, continua siendo un desafío lograr una verdadera interculturalidad, entendida como:

... un proceso de relación, comunicación y aprendizaje entre personas, grupos, conocimientos, valores y tradiciones distintas, enfocado en generar, construir y propiciar un respeto mutuo y un desarrollo plenos de las capacidades de los individuos, a pesar de sus diferencias culturales, sociales y de género.¹²⁶

La Ley de Educación y Cultura de 1977 se inserta dentro del paradigma de asimilación. Esta Ley regulaba de manera general la organización y administración del Sistema de Educación. En dicho momento no se contemplaba la educación bilingüe, culturalmente pertinente para los pueblos y nacionalidades indígenas.

Dentro del mismo paradigma de asimilación, se puede mencionar el texto original de la Ley de Educación de 1983. En el cual no se encuentra ninguna disposición específica que haga referencia a la educación intercultural bilingüe. El artículo 3 literal c), dispone:

¹²³ Cfr. *Ibidem*. p. 18.

¹²⁴ Cfr. *Ibidem*. 18.

¹²⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 19.

¹²⁶ WALSH, Catherine, *La Interculturalidad y la Educación Básica Ecuatoriana: Propuestas para la reforma educativa*, Revista Ecuatoriana de Historia No. 12, Corporación Editora Nacional, Quito, 1998, p. 1.

Son fines de la educación ecuatoriana, propiciar el cabal conocimiento de la realidad nacional, para lograr la integración social, cultural y económica del pueblo y superar el subdesarrollo en todos sus aspectos.

De acuerdo con esta redacción se entiende que el fin que perseguía entonces la educación era la integración social y cultural. Ello denota la vigencia de una educación que procuraba la igualdad a través de la homogeneidad.

Paralelamente a la vigencia de esta Ley, avizorando un cambio gradual hacia el paradigma de la aceptación, se encuentra la publicación del Acuerdo Ministerial 000529 de 12 de enero de 1982. Mediante este documento el Ministerio de Educación y Cultura resolvió: “Oficializar la educación bilingüe bicultural, estableciendo en las zonas de predominante población indígena, planteles primarios y medios donde se impartan la instrucción en los idiomas Kichwa y Castellano o su lengua vernácula.¹²⁷”

Es decir que desde 1830 hasta 1982, durante un período de más de 50 años, a pesar de las luchas de los movimientos indígenas, no se logró que las estructuras estatales visibilicen las diferentes necesidades educativas de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

El Decreto Ejecutivo 203 de 9 de noviembre de **1988**, dictado por el presidente Rodrigo Borja colocó por fin a la legislación dentro del paradigma de aceptación. Mediante dicho Decreto se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe¹²⁸ que reconoció formalmente el derecho a la educación intercultural para los niños y niñas indígenas. La DINEIB entonces tenía a su cargo la planificación, organización, dirección, control, coordinación y evaluación de la educación indígena en los subsistemas escolarizado y no escolarizado.¹²⁹

Dentro de las funciones más importantes se encontraban: c) formar y capacitar profesores y demás recursos humanos para la educación indígena en diferentes lenguas del país, k) promover la producción y utilización de materiales didácticos de acuerdo con los criterios lingüísticos, pedagógicos y sociales adecuados, n) desarrollar un currículum

¹²⁷ ZABALA, Virginia, Avances y Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú, CARE, Perú, 2007, p. 115.

¹²⁸ Decreto Ejecutivo Ejecutivo 203, de 9 de noviembre de 1988, publicado en el Registro Oficial 066 de 15 de noviembre de 1988.

¹²⁹ *Ibidem*.

apropiado para cada uno de los subsistemas y modalidades de educación indígena, o) dirigir, organizar y orientar la educación de los normales bilingües¹³⁰.

Estas funciones incidían directamente en el grado de autonomía y participación que se concedía a los pueblos indígenas para la administración de su educación. En la actualidad dichas funciones, se han trasladado al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, bajo la autoridad del Ministerio de Educación.

Posteriormente, en el año **1992** se emite el documento legal que quizá ocasionó el mayor impacto positivo para la educación intercultural bilingüe en el Ecuador la **Ley Reformatoria Especial No. 150**. Por medio de la cual se establece el carácter de la Dirección Nacional Indígena Intercultural Bilingüe como organismo técnico, administrativo y financiero descentralizado¹³¹, disponiendo de un presupuesto especial para su funcionamiento, su artículo 2 señala:

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, especializada en culturas y lenguas aborígenes, funcionará como una organización técnica, administrativa y financiera descentralizada, tendrá su propia estructura orgánica – funcional, que garantizará la participación, en todos los niveles e instancias de la administración educativa, de los pueblos indígenas, en función de su representatividad.¹³²

Mediante esta ley se permitió que la DINEIB se regule por su propia estructura orgánica – funcional, asegurando así una real autonomía e independencia sobre los contenidos, la administración de la Dirección y los recursos económicos asignados.

En ese sentido, las funciones y organización de la DINEIB estuvieron reguladas por diversos Reglamentos Orgánico Funcionales. Uno de los primeros que se encuentra en el registro oficial data de 1990, el segundo en 1992¹³³, el tercero fue promulgado en 1997¹³⁴ y el último en el año 2000¹³⁵. Los Reglamentos Orgánico Funcionales permitían a la DINEIB emitir sus propias regulaciones internas, muchas de las cuales no se encuentran publicadas en el Registro Oficial, a pesar de lo cual tras una práctica reiterada se convirtieron en una forma de regulación plenamente aceptada.

¹³⁰ *Ibidem*. Artículo 1.

¹³¹ Ley Reformatoria Especial No. 150 de 15 de abril de 1992, publicada en el Registro Oficial No. 918 del 20 de abril de 1992.

¹³² *Ibidem*. Artículo 2.

¹³³ Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, Registro Oficial 933 de 12 de mayo de 1992, p. 9.

¹³⁴ Acuerdo Ministerial 4573, Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997, p. 9.

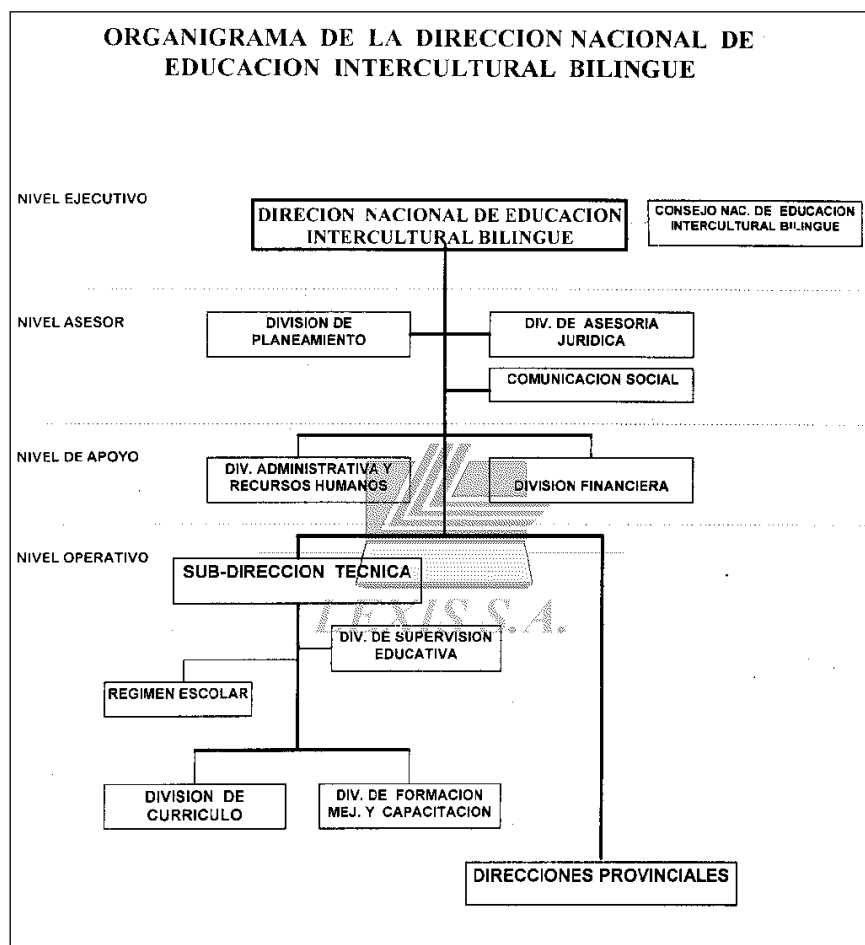
¹³⁵ Reglamento Orgánico Estructural y Funcional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, Registro Oficial N° 53, Viernes 7 de Abril del 2000, p. 2.

Por medio de esa facultad, la DINEIB emitió su propia normativa sobre los mecanismos de designación del Director Nacional y los Directores Provinciales. Inicialmente la práctica se basó en la implementación de un criterio de participación por “turnos” o de representatividad; entendida ésta, como la designación del candidato que contara con el apoyo del mayor número de personas representando a su organización de base.

De entre las disposiciones más relevantes contenidas en los reglamentos se destaca la estructura funcional establecida en 1997 que crea el Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, “**máximo organismo de participación de los pueblos indígenas en el desarrollo del sistema de educación**”¹³⁶. Este Consejo integrado por: a) el Director Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, b) los presidentes o secretarios de educación de las organizaciones indígenas nacionales y regionales y c) un representante del Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros. En la práctica éste Consejo tenía facultad para influir directamente en la política educativa y disponía de mayor autoridad que el Director Nacional Intercultural Bilingüe, por tanto una de sus competencias era formar parte del jurado calificador para la elección y designación del Director Nacional. En tal medida en ese entonces la estructura orgánico funcional de las dependencias administrativas y técnicas descentralizadas de la DINEIB era la siguiente:

¹³⁶ Acuerdo Ministerial 4573, Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997, p. 12.

Ilustración 2: Estructura Orgánica de la DINEIB en el año 1997



Fuente: Acuerdo Ministerial 4573, Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997, p. 23. Estado: Derogado. Lexis.

La creación del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, permitió la mejora de la designación de Director Nacional y Directores Provinciales, mediante regulaciones internas. El procedimiento se realizaba por medio de concurso de oposición y méritos. Para ello las organizaciones indígenas más representativas a nivel nacional y provincial que componían el Consejo: CONAIE, FEINE, FENOCIN, FENOC, FEI, FENACLE¹³⁷ presentaban un candidato. Para la calificación se tomaba en cuenta la presentación por escrito de una propuesta de gestión y la hoja de vida. Adicionalmente, se evaluaba el dominio del conocimiento mediante la presentación de la propuesta ante un foro público en una comunidad indígena y se calificaba los títulos de acuerdo a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. El período de duración de los cargos de Directores era de tres años, sin posibilidad de reelección.¹³⁸

¹³⁷ CHISAGUANO, Silverio, La educación intercultural bilingüe: una propuesta educativa de los pueblos indígenas del Ecuador, avances, limitaciones y desafíos, FEINE, FLACSO, Quito, Ecuador, 2005, p. 88.

¹³⁸ Acuerdo de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe No. 524 dictado por el Director Nacional de Educación Intercultural Bilingüe Santiago Utiag, 1999.

Estas fórmulas de designación de representantes constituyen un esfuerzo de los actores educativos indígenas por implementar un modelo propio para permitir una mejor representación, de acuerdo a su cultura. Ello no quiere decir que durante su vigencia no hayan existido dificultades debido a las subjetividad en la calificación y a la existencia de organizaciones con mayor convocatoria, lo que de una forma u otra impedía la alternabilidad. A pesar de estas dificultades, resulta altamente positiva la generación de un modelo propio para la selección de las autoridades educativas, en la medida en que ésta competencia se halla inserta en los tratados internacionales sobre pueblos indígenas como el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. De allí, la necesidad de que el Estado reconozca los métodos tradicionalmente empleados por los pueblos indígenas para la designación de sus autoridades, atendiendo a la pertinencia cultural y a la igualdad de oportunidades entre pueblos indígenas para alcanzar la representatividad bajo un criterio de alternabilidad.

Este cambio en la representatividad llega con la Constitución de 1998, por la cual se reconoce por primera vez a los pueblos indígenas como nacionalidades y se dispone un catálogo de derechos colectivos para los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Estos reconocimientos se realizan bajo la coyuntura de la ratificación del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realizada el 6 de mayo de 1998.

Ello implica a su vez la necesidad de implementar una serie de reformas normativas, al interior de los Estados, entre ellas en el ámbito de la educación intercultural bilingüe. Una de esas reformas en la educación se traduce en la transformación del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe mediante la publicación del reglamento orgánico funcional del año 2000¹³⁹. Esta Comisión estaba compuesta por 14 delegados de las nacionalidades Kichwa, Shuar, Achuar, Siona, Secoya, Huao, Záparo, Awa, Chachi, Tsáchila y Epera. De esta manera, queda zanjada al menos en parte la problemática respecto de la participación vinculada a la representación política de las organizaciones indígenas, este nuevo criterio de representación es tomado en cuenta dentro de las posteriores regulaciones internas para la elección de Directores.

¹³⁹ Reglamento Orgánico Estructural y Funcional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, Registro Oficial N° 53, Viernes 7 de Abril del 2000, p. 2.

Este mecanismo de designación de autoridades, guarda estrecha relación con los postulados del Convenio 169 de la OIT que disponen que “los programas y los servicios de educación (...) deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con los pueblos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales, la autoridad competente deberá asegurar la formación y participación de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación (...).¹⁴⁰

Este instrumento internacional además concede a los pueblos indígenas la facultad de “determinar las estructuras y elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos”.¹⁴¹ De igual manera, señala que los pueblos indígenas, tienen **derecho a “la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (...).¹⁴²**

De ese modo desde 1988 tanto las organizaciones sociales y posteriormente los pueblos y nacionalidades habían trabajado arduamente en el empoderamiento de la institucionalidad de la DINEIB, consolidándose así, en cierta medida, un modelo educativo diverso. La autonomía de los pueblos indígenas sobre su educación se había hecho realidad gracias a la efectiva participación en los asuntos que le concernían respecto de la educación de sus hijos e hijas. Hasta entonces el modelo de educación intercultural bilingüe pretendía colocarse dentro del paradigma de la aceptación y aproximarse cada vez más al de la interculturación.

En el año 2008 se promulga la Constitución más garantista dentro de la historia republicana del Ecuador, dentro de la cual se reconoce el catálogo de derechos colectivos más amplio hasta entonces y se declara al Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia, Plurinacional e Intercultural.

La constitución 2008 involucra varias transformaciones hacia la construcción de un Estado intercultural. En ese sentido y en contradicción con dicho texto constitucional, retrocediendo hacia el paradigma de la asimilación, se dicta en el año 2009 el Decreto Ejecutivo 1585¹⁴³. Este Decreto establece la existencia del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe dentro del cual la DINEIB, constituye un órgano “descentralizado”

¹⁴⁰ Art. 27 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

¹⁴¹ Art. 33 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

¹⁴² Art. 4 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

¹⁴³ Decreto Ejecutivo 196, publicado en el Registro Oficial, N° 539, Año III, Quito, Martes 3 de Marzo del 2009. Artículo 2.

según las regulaciones, pero sujeto a las disposiciones del Ministerio de Educación, en tanto pasa a formar parte del mismo. En tal medida, desde ese momento, la DINEIB depende de la autoridad educativa nacional para la toma de decisiones, la asignación del presupuesto y por tanto para el diseño de los programas y las políticas de educación.

De acuerdo con la opinión de varios técnicos educativos que participaron en el proceso de institucionalización de la educación intercultural bilingüe en el Ecuador desde 1988, éste decreto merma la autonomía de la que hasta entonces gozaban los pueblos y nacionalidades indígenas para actuar desde un ente totalmente descentralizado. El primer director de la DINEIB, Luis Montaluisa,¹⁴⁴ señaló en una nota de prensa para diario “El Comercio”: “así se anula lo dispuesto en la Ley 150, dictada en 1992”. Según Virginia de la Torre, líder de Educación Superior de la DINEIB, el Decreto coarta la participación colectiva en el sistema.¹⁴⁵ De modo que con esta disposición se estaría retornando al paradigma de la asimilación.

Otra norma publicada en el año 2009 y que es preciso analizar por su contenido regresivo es el Decreto Ejecutivo 1780 de 25 de junio de 2009,¹⁴⁶ que tiene como antecedente el Modus Vivendi suscrito entre la Iglesia Católica y el Estado ecuatoriano en el año 1937.¹⁴⁷ Este Decreto faculta al Ministerio de Gobierno para celebrar un contrato, por el cual se otorgan diversas competencias estatales a varias misiones religiosas de la Iglesia Católica¹⁴⁸. Entre dichas competencias se establece que las misiones religiosas se comprometen:

a) **A trabajar con todo afán en pro del desarrollo, fortalecimiento de las culturas, evangelización e incorporación a la vida socio-económica del país, de todos los grupos humanos que habitan o habitaren dentro de la jurisdicción territorial encomendada a su cuidado, exaltando los valores de la nacionalidad ecuatoriana;**

b) **A crear, con el apoyo económico del Estado (...) centros de educación fisco-misionales en los niveles inicial, educación básica y media; (...) institutos pedagógicos en los sistemas hispánico o bilingüe intercultural, etc., que se sujetarán a los programas oficiales del Estado. De igual manera, las misiones católicas se comprometen a seguir, manteniendo con el apoyo del Estado, los**

¹⁴⁴ Lingüista y Doctor en Pedagogía por la Pontificia Universidad Católica de Ecuador PUCE; Máster en Seguridad y Desarrollo por el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN; Máster en Recursos Naturales por la Universidad Política Salesiana UPS; Creador de la Taptana Montaluisa para la explicación de los sistemas de numeración e investigador de las once lenguas indígenas del Ecuador; Profesor de semiótica y educación ambiental de la UPS.

¹⁴⁵ Consultado el 12 de febrero de 2013. Disponible en: http://www.elcomercio.ec/noticias/Dineib-sacudida-Decreto_0_7199814.html Diario EL COMERCIO.

¹⁴⁶ Decreto Ejecutivo 1780, publicado en el Registro Oficial No. 620, Quito, Jueves 25 de Junio del 2009, p. 3.

¹⁴⁷ Documento mediante el cual se regulaban las relaciones entre la Santa Sede y la República del Ecuador

¹⁴⁸ Capuchina-Vicariato Apostólico de Aguarico; Josefina-Vicariato Apostólico de Napo; Dominicana-Vicariato Apostólico de Puyo; Salesiana- Vicariato Apostólico de Méndez; Comboniana-Vicariato Apostólico de Esmeraldas; Carmelita-Vicariato Apostólico de Sucumbios; Franciscana de Zamora-Vicariato Apostólico de Zamora, y, Franciscana de Galápagos-Vicariato Apostólico de Galápagos bajo las cláusulas estipuladas en dicho decreto.

centros de educación que se encuentran funcionando en sus respectivas jurisdicciones territoriales (...)

Lo establecido en el literal a) respecto del fortalecimiento de las culturas, evangelización e incorporación a la vida socio-económica de los grupos humanos encomendados a su cuidado, no se distingue en mucho de la norma de la Constitución de 1830 que designaba a “los venerables curas párrocos como tutores y padres naturales de los indígenas”, además desconoce el progreso alcanzado en la Constitución de 1906 por la cual se declaró a la educación pública como laica. En ese sentido ubica a la legislación educativa nuevamente en el paradigma de la asimilación.

Posteriormente, en el año **2010** se promulgó el Decreto Ejecutivo 196¹⁴⁹, que deroga el Decreto Ejecutivo 1585 y pretende regular de manera más detallada la estructura del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, sobre todo en lo que se refiere a los mecanismos de designación de los Directores y Subsecretarios y de los demás organismos que componen el sistema.

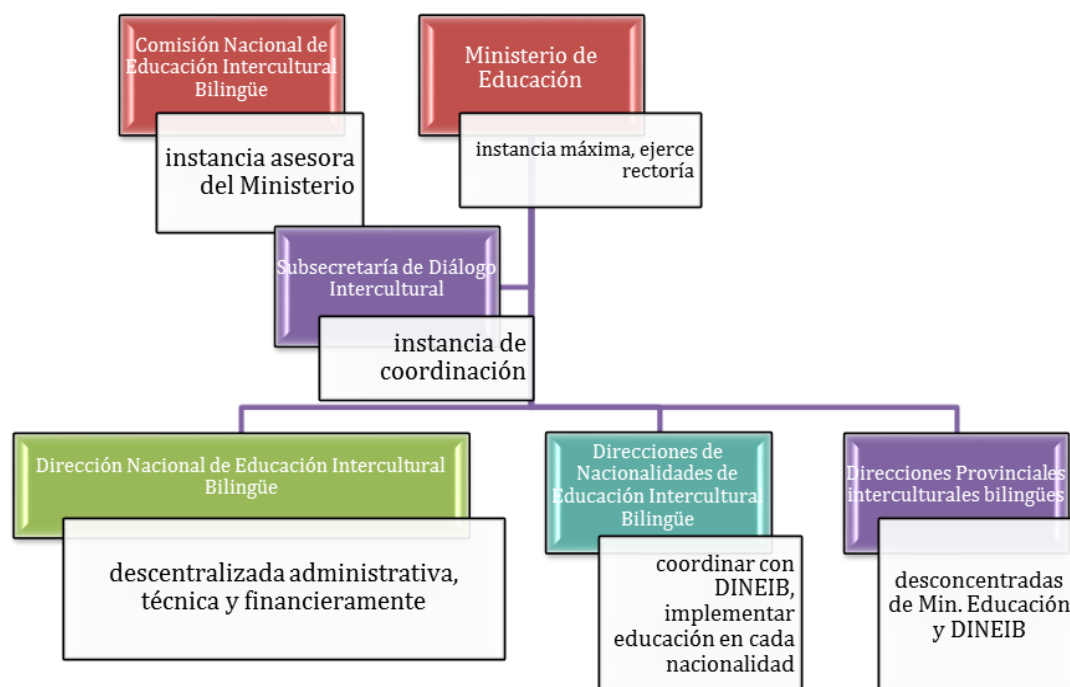
De acuerdo con dicho Decreto el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe se conforma por la Subsecretaría de Educación para el Diálogo Intercultural, las Direcciones provinciales de Educación Intercultural Bilingüe, las Direcciones de Nacionalidades de Educación Intercultural Bilingüe, la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe – DINEIB, como una instancia del Ministerio de Educación.


En lo que se refiere a la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe el literal c) del artículo 2 del Decreto Ejecutivo establece que ésta “Es una instancia del Ministerio de Educación, descentralizada administrativa, técnica y financieramente. Estará dirigida por el Director Nacional, que será designado mediante concurso de méritos y oposición por el Ministro de Educación”.¹⁵⁰ A continuación se encuentra un diagrama sobre la conformación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, de acuerdo con el Decreto, en el que se puede observar el rol de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, así como también de la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.

¹⁴⁹ Decreto Ejecutivo 196,  Registro Oficial 113 de 21-ene-2010 Estado: Vigente.

¹⁵⁰ Decreto Ejecutivo 196,  Registro Oficial 113 de 21-ene-2010 Estado: Vigente.

Ilustración 3: Conformación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo con el Decreto Ejecutivo 196, enero 2010



Fuente: Decreto Ejecutivo 196,  Registro Oficial 113 de 21-ene-2010 Estado: Vigente.

Elaboración propia

En ese sentido, es preciso resaltar que hasta entonces la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe constituía una forma institucionalizada de participación de los pueblos indígenas, creada por iniciativa de las organizaciones sociales y encargada de diseñar la política pública en materia de educación intercultural, funcionando independientemente del Ministerio de Educación.

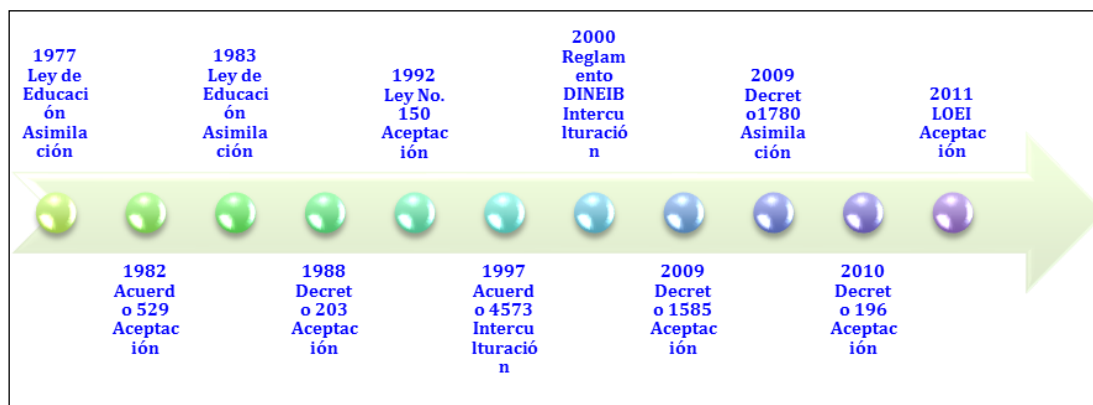
Finalmente en el año 2011 se promulgó la Ley Orgánica de Educación Intercultural cuya aplicación se extiende tanto a las escuelas pertenecientes al Sistema General de Educación como a las escuelas interculturales bilingües del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y cuyo análisis se realiza dentro del siguiente acápite. En el siguiente cuadro se puede observar la evolución de la legislación relativa al derecho colectivo a la educación intercultural de los pueblos indígenas, en la cual se identifica si la legislación obedece un paradigma de asimilación, reconocimiento o interculturación.

Tabla 2: Leyes de Educación en el Ecuador en relación al reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural

Legislación Educativa	Reconocimiento	Paradigma
Ley de Educación y Cultura de 1977	No se encuentra ninguna referencia sobre la educación para pueblos indígenas	Asimilación
Ley de Educación de 1983	No se encuentra ninguna referencia sobre la educación para pueblos indígenas. La educación procura lograr la integración social, cultural y económica del pueblo y superar el subdesarrollo en todos sus aspectos.	Asimilación
Acuerdo Ministerial 000529 de 12 de enero de 1982	Oficializar la educación bilingüe bicultural, estableciendo en las zonas de predominante población indígena, planteles primarios y medios donde se impartan la instrucción en los idiomas Kichwa y Castellano o su lengua vernácula	Aceptación
Decreto Ejecutivo 203 de 9 de noviembre de 1988	Creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Aceptación
Ley Reformatoria Especial No. 150 de 20 de abril de 1992	Se establece el carácter de la DINEIB como organismo técnico, administrativo y financiero descentralizado.	Aceptación
Acuerdo Ministerial 4573, de 8 de octubre de 1997	Creación del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, " máximo organismo de participación de los pueblos indígenas en el desarrollo del sistema de educación "	Interculturación
Reglamento Orgánico Estructural y Funcional de la DINEIB de 7 de Abril del 2000	Transformación del Consejo Nacional de Educación Intercultural Bilingüe en la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, integrado por representantes de las 14 nacionalidades indígenas.	Interculturación
Decreto Ejecutivo 1585 de 3 de marzo de 2009	Creación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe dentro del cual la DINEIB, constituye un órgano "descentralizado", pero sujeto a las disposiciones del Ministerio de Educación.	Aceptación
Decreto Ejecutivo 1780 de 25 de junio de 2009	Suscripción de un convenio entre el Estado y varias misiones religiosas para " la evangelización e incorporación a la vida socio-económica del país, de todos los grupos humanos, encomendados a su cuidado "	Asimilación
Decreto Ejecutivo 196 de 21 de enero de 2010	Creación de una nueva estructura del SEIB, la DINEIB se mantiene como una instancia del Ministerio de Educación, descentralizada administrativa, técnica y financieramente.	Aceptación
Ley Orgánica de Educación Intercultural de 31 de marzo de 2011	No se establecen las funciones de la DINEIB. Se resta autonomía a los pueblos indígenas para tomar decisiones respecto de su educación.	Aceptación

Fuente: Leyes de Educación del Ecuador. Elaboración Propia.

Ilustración 4: Línea de tiempo sobre el reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural en las Leyes de Educación y demás legislación



Fuente: Leyes de Educación del Ecuador. Elaboración Propia.

Ahora bien, en cuanto se refiere al currículum culturalmente pertinente se debe hacer referencia al Acuerdo No. 0112 de **1993**, por medio del cual se oficializó el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB), en el que se establece que las escuelas serán remplazadas por centros educativos comunitarios, orientados a la formación integral de los educandos y a fortalecer la relación familiar y comunitaria. Este modelo fue construido en base a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 203 que oficializó la educación intercultural bilingüe. Dentro de su elaboración se contó con la participación de varios actores sociales de las organizaciones indígenas quienes validaron el contenido del mismo. En el año 2010 se realizó un reajuste de su contenido y actualmente se continúa utilizando esta herramienta como una directriz para la implementación de la educación intercultural bilingüe en los centros educativos comunitarios.

En lo que se refiere al alcance geográfico de los centros comunitarios interculturales bilingües desde 1988 que se encontraba vigente la DINEIB hasta la actualidad, se alcanzó una cobertura de 16 Direcciones Provinciales ubicadas en Pichincha, Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Esmeraldas. Así como también 7 Direcciones por Nacionalidad: Awa ubicada en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas, Tsáchila ubicada en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, Siona, Secoya y Cofán ubicada en Lago Agrio y Sucumbíos, Zápara ubicada en Pastaza, Achuar, ubicada en Pastaza y Morona Santiago, Waorani ubicada en Pastaza y Kichwa Migrante ubicada en Galápagos¹⁵¹.

¹⁵¹ Entrevista realizada al señor Miguel Coro, Analista de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe el 15 de febrero de 2013.

De esta manera se pretendía brindar una cobertura nacional adecuada a la ubicación geográfica muchas veces apartada de las comunidades indígenas rurales. Lo cual tampoco obsta a que una ampliación en los recursos y mayor atención en cuanto a infraestructura por parte del Estado, haya podido generar una mejoría en la cobertura.

A continuación se analizará la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural bajo los mismos parámetros que se han empleado para analizar la legislación histórica que ha dado lugar a esta ley. Dentro del siguiente análisis se incorpora además una valoración del proceso de consulta pre-legislativa que disponen la Constitución y los tratados internacionales para la promulgación de leyes que contengan asuntos que puedan afectar a los pueblos indígenas.

1.2.5 Ley Orgánica de Educación Intercultural

En cuanto al proceso de formación de la ley, es preciso señalar que para la elaboración de la misma se presentaron tres proyectos de ley. El primero fue presentado por el asambleísta Jorge Escala¹⁵², el segundo por los asambleístas de la Bancada Progresista Democrática de Izquierda, Intercultural y Plurinacional de Derechos y el tercero por el Ejecutivo.

El 17 de septiembre de 2009 mediante resolución No. AN-CAL-09-027¹⁵³, la presidencia de la Asamblea Nacional resolvió calificar únicamente los proyectos de ley presentados por el asambleísta Jorge Escala y por el Ejecutivo. Se dispone que la Comisión Especializada Ocasional analice conjuntamente los proyectos a fin de que se presente un solo articulado al Pleno de la Asamblea Nacional y se remite al Presidente de la Comisión Especializada Ocasional los proyectos de Ley, para que se inicie el trámite a partir del 18 de septiembre de 2009.

Con anterioridad, el 16 de septiembre de 2009, la Comisión Especializada Ocasional se habría conformado por diez asambleístas¹⁵⁴, quienes escogieron como presidente al asambleísta César Rodríguez. La Comisión de acuerdo con el documento presentado para primer debate, señaló: “tras intensos debates que se desarrollaron en diversas ciudades del país, (La Comisión) decidió finalmente aprobar como texto

¹⁵² Memorando No. PAN-FC-09. Oficio No. 068 AN-MPD-JEZ de 8 de septiembre de 2009 dirigido por el Asambleísta Jorge Escala al Presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero.

¹⁵³ Resolución No. AN-CAL-09-027 de 17 de septiembre de 2009.

¹⁵⁴ César Rodríguez, María Alejandra Vicuña, Armando Aguilar, Mao Moreno,, Mercedes Villacrés Xavier Tomalá, Gastón Gagliardo, Jorge Escala, Salomón Fadul, Guido Vargas y Ramón Cedeño.

referencial, el Proyecto enviado por el Ejecutivo, con algunas modificaciones realizadas por los asesores de la Presidencia de la Comisión”.

Una vez analizado este contexto se pasará a analizar la socialización de la ley, para ello es preciso hacer referencia al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que establece:

Artículo 6.- 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**; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

De igual manera, es preciso incorporar lo que establece la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007¹⁵⁵, que representa uno de los instrumentos de mayor importancia sobre derechos de los pueblos indígenas. En el Ecuador debido al principio de aplicación de derechos, que señala que todos gozan de la misma jerarquía, aun cuando éste instrumento no cuente con un mecanismo establecido de supervisión de cumplimiento y no ha seguido un proceso formal de ratificación por parte del Ecuador, es igualmente válido, en ese sentido señala:

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

Por su parte, la Constitución del Ecuador también reconoce el proceso de consulta pre-legislativa que debe preceder a la promulgación de una ley que afecte los derechos de los pueblos indígenas:

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.

¹⁵⁵ Esta Declaración fue adoptada en la sesión llevada a efecto el jueves 13 de septiembre de 2007, en Nueva York.

De manera que, se valorará si los procesos de consulta social que se realizaron previo a la aprobación de la ley, cumplen con los parámetros establecidos en la normativa internacional y constitucional, respecto de la realización de una consulta pre legislativa. Para ello, es preciso traer a colación la sentencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la acción por inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley de Minería. La Corte establece que la consulta prelegislativa no es un procedimiento o formalidad sino que de conformidad con el artículo 57, numeral 17 de la Constitución de la República, constituye un derecho constitucional de carácter colectivo. En tal medida, es un requisito previo sine qua non, que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida legislativa que pudiera afectar los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador.¹⁵⁶

Para tales efectos, la Corte estableció lineamientos claros sobre las fases y el modo en que se debería desarrollar la consulta pre legislativa, en posteriores proyectos de ley que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En ese sentido señala que la consulta pre legislativa se desarrollará en cuatro fases: fase de preparación; fase de convocatoria pública; fase de registro, información y ejecución; y fase de análisis de resultados y cierre del proceso.¹⁵⁷

En ese orden de ideas, es preciso identificar si se presentaron estas fases dentro de proceso de socialización de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, puesto que de no hacerlo se estaría irrespetando la jurisprudencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana, competente para desarrollar el alcance de los derechos constitucionales.

Dentro de los documentos oficiales sobre el proceso de formación de la Ley, se encuentra el informe para primer debate que establece en los antecedentes:

Se incorpora el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe considerando la trascendencia de la dinámica y características identitarias de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y el Instituto de Lenguas Ancestrales, tiene la misión concreta de garantizar el establecimiento de una política lingüística de las lenguas ancestrales y la aplicación de los principios constitucionales de interculturalidad, respeto a las identidades y fomento del plurilingüismo¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, Inconstitucionalidad por la forma de la Ley de Minería. Resolución de la Corte Constitucional 1, Registro Oficial Suplemento 176 de 21 de Abril del 2010, Quito, D. M., 18 de marzo del 2010, sentencia No. 001-10-SIN-CC CASOS, p. 19.

¹⁵⁷ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, Inconstitucionalidad por la forma de la Ley de Minería. Resolución de la Corte Constitucional 1, Registro Oficial Suplemento 176 de 21 de Abril del 2010, Quito, D. M., 18 de marzo del 2010, sentencia No. 001-10-SIN-CC CASOS, p. 25

¹⁵⁸ Informe para Primer Debate de la Ley Orgánica de Educación General. OF-126-CEOLEG-P-2009.

En cuanto a la socialización de la ley, la Comisión Especializada Ocasional, en el informe presentado el 21 de noviembre de 2009, para primer debate señala que:

El 26 de octubre de 2009 en Lago Agrio, el prefecto de la provincia Orlando Grefa da la bienvenida a los asambleísta, para a continuación dar (la palabra a) Orlando Cruz representante de Abya Yala, quien da una explicación sobre su experiencia en educación intercultural bilingüe, con las 14 nacionalidades y pueblos que existen en la región en la que trabajan.

Consta igualmente que el 30 de octubre 2009 la Comisión General se reúne con varios representantes de la CONAIE, Marlon Santi, Humberto Cholango, Mariano Morocho, Luís Montaluisa y Carlos Manzano, quienes explican que su aspiración es contar con una ley paralela para el sector indígena; pero que han logrado acuerdos políticos para ser incorporados dentro del proyecto de ley y recogidos en un artículo específico.¹⁵⁹ Concluyendo con ello, las actividades de socialización, entre los pueblos indígenas sobre la Ley realizadas antes del primer debate y que constan en la documentación oficial.

En el informe de mayoría para segundo debate, presentado el 14 de mayo de 2010, el presidente de la Comisión Especializada Ocasional, César Rodríguez solicita al Consejo de Administración Legislativa (en adelante CAL), que en virtud de lo dispuesto en la sentencia de la Corte Constitucional para el período de transición, signada con el No. 001- 10 – SIN – CC, prevea el mecanismo para la consulta pre legislativa del capítulo correspondiente a la Educación Intercultural Bilingüe.¹⁶⁰ Dentro de este documento en los anexos referentes a la socialización de la Ley no se encuentra ninguna actividad de socialización de la ley adicional a las mencionadas en el informe para primer debate. En el anexo titulado “Fundamentos de cambios de debate en mesa” se establece en el numeral 18:

César Rodríguez pregunta a las comunidades presentes, les explica que los textos de Ley propuestos, se supone, que fortalecen el sistema integrado, pero que no sea una isla separada del entorno nacional, que se generen capacidades vinculantes con el sistema general, la educación bilingüe tiene grandes logros pero también grandes inequidades.¹⁶¹

Finalmente, 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

¹⁵⁹ Informe para Primer Debate de la Ley Orgánica de Educación General. OF-126-CEOLEG-P-2009.

¹⁶⁰ Informe para Segundo Debate. OF-219-CEOLEG-P- 2010 de 14 de mayo de 2010.

¹⁶¹ Informe para Segundo Debate. OF-219-CEOLEG-P- 2010 de 14 de mayo de 2010. Anexo: Fundamentos de cambios de debate en mesa, párrafo. 18


su sanción u objeción¹⁶². El 10 de febrero de 2011, el Presidente de la República remitió a la Asamblea Nacional su objeción parcial al texto legal.¹⁶³

La Asamblea Nacional, en el plazo previsto constitucionalmente, debatió parcialmente las observaciones realizadas por el Ejecutivo.¹⁶⁴ El 30 de marzo de 2011 el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República remitió al Registro Oficial el texto definitivo de la Ley Orgánica de Educación Intercultural para su publicación. El 31 de marzo de 2011 se publicó la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en el Registro Oficial y en consecuencia entró en vigencia.¹⁶⁵

De lo anterior se colige que a pesar de que según el asambleísta César Rodríguez en su informe para segundo debate, se realizó una consulta y consenso permanentes entre la Comisión y el sector indígena, no existió un proceso formal y consistente de consulta pre-legislativa. El proceso realizado tampoco acogió los lineamientos de la Corte Constitucional ecuatoriana en lo que respecta a las fases que debía contener la consulta pre legislativa. El CAL encargado de diseñar el mecanismo para la consulta pre-legislativa no elaboró ni presentó este documento, ello en detrimento de los derechos consagrados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución del Ecuador, que en su artículo 57 numeral 17 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.


Por lo expuesto, la Ley Orgánica de Educación Intercultural se tornaría inconstitucional en cuanto su procedimiento de formación ha irrespetado la normativa y jurisprudencia constitucional. En lo que se refiere al contenido de la ley es preciso analizar el mismo con detenimiento a fin de valorar el grado de participación que se otorga a los pueblos indígenas en el diseño de la política educativa, la incidencia de la ley en la pertinencia cultural del currículo y el tratamiento que da la misma al alcance geográfico de los centros educativos interculturales bilingües.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas, la Ley, mantiene la propuesta del Decreto Ejecutivo 196 de 2010, al contemplar la existencia de un Sistema de

¹⁶² Ley 0,  Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente.

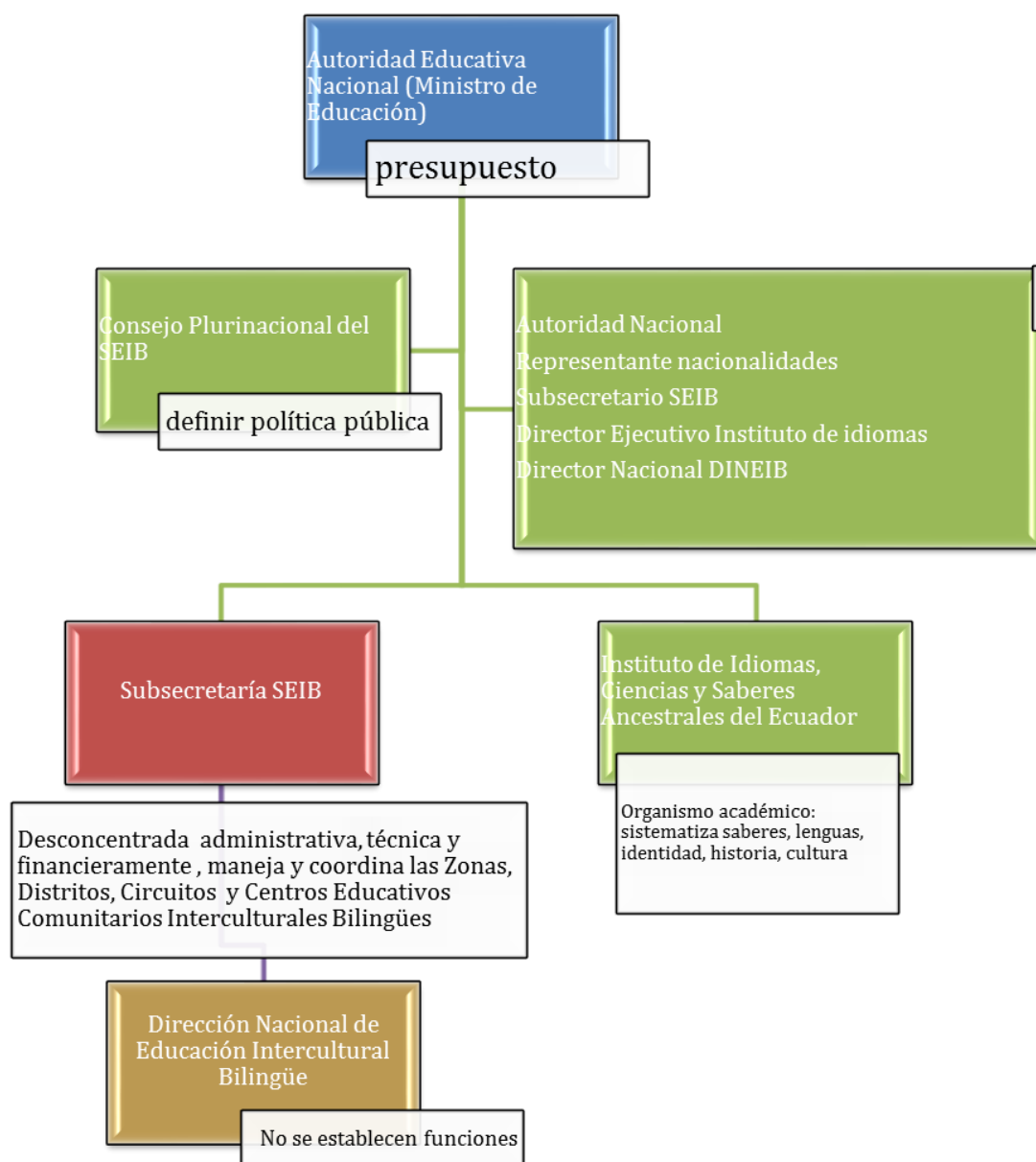
¹⁶³ Oficio T 4691 –SNJ – 11- 195 de 10 de febrero de 2011 de la Presidencia Nacional de la República.

¹⁶⁴ HURTADO, Francisco, Observatorio de Derechos Colectivos, Ley Orgánica de Educación Intercultural, p. 2. Consultado en: <http://observatorio.cdes.org.ec/documentos/documentos-de-analisis> el 10 de febrero de 2013.

¹⁶⁵ Ley 0,  Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente.

Educación Intercultural Bilingüe (en adelante SEIB). La estructura del mismo estará compuesta por la Autoridad Educativa Nacional, 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, de acuerdo con el diagrama que se propone a continuación:

Ilustración 5: Estructura del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, de acuerdo con la Ley Orgánica de Educación Intercultural



Fuente: Ley Orgánica de Educación Intercultural, [5] Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011
 Estado: Vigente.
 Elaboración Propia


Como se observa en el diagrama, la estructura orgánica funcional se ha transformado, en comparación con la última diseñada para el año 2010, mediante Decreto Ejecutivo 196, en la que la DINEIB permanecía como un órgano desconcentrado administrativo, técnico y financiero. Dentro de este esquema llama la atención que tanto la Ley como el Reglamento omiten señalar cuales son las competencias de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, organismo que desde 1988 elaboraba la política nacional sobre la educación para los pueblos indígenas. Aun más el reglamento dispone que la DINEIB forma parte de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe.


Por tanto, en lo que hace relación a la autonomía técnica, la DINEIB permanece dentro de la estructura pero sus funciones no se encuentran reguladas, ya no cuenta con autonomía administrativa, puesto que todas las estructuras dependen jerárquicamente de la Autoridad Educativa Nacional. En cuanto a la autonomía financiera, corresponde a la Autoridad Educativa Nacional garantizar la distribución del presupuesto.¹⁶⁶

La designación de las autoridades de las oficinas técnicas que componen el SEIB debería regularse por el Reglamento de la Ley. No obstante lo cual, en este documento no se hace referencia a ningún mecanismo de designación del Director de la DINEIB, del Subsecretario del SEIB o del Director del Instituto de Idiomas. Sin embargo, el Reglamento si ha regulado el proceso de designación para los miembros de cada nacionalidad que conformarían el Consejo Plurinacional del SEIB, los mismos que:

(...) deben ser nombrados a través de procesos facilitados por el Consejo de Participación Ciudadana y definidos por las comunidades, respetando los derechos colectivos establecidos en la Constitución de la República. Los delegados nombrados deben durar en sus funciones dos (2) años, y pueden ser reelegidos después de un período.¹⁶⁷

En ese sentido, existirían procesos sin regular respecto de la designación de las autoridades que se encargan de la educación intercultural bilingüe, lo que afecta gravemente no solo la representatividad y participación de los pueblos indígenas en las cuestiones que les atañen, sino de manera primordial la garantía del derecho a la educación.

¹⁶⁶ Ley Orgánica de Educación Intercultural,  Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Artículo 82.

¹⁶⁷ Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241  Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente. Art. 251.

Ahora bien, en cuanto se refiere al currículum culturalmente pertinente, la ley establece que existirá un currículum nacional y un currículum de educación intercultural bilingüe, el mismo que será desarrollado por la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, para lo cual se conformará un equipo curricular de carácter interdisciplinario bilingüe y plurilingüe.¹⁶⁸ Sin embargo, el Reglamento contradice esta disposición señalando:

Art. 245.- Currículo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. El Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional debe desarrollar e implementar el currículum para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en todos los niveles del sistema educativo, el cual debe estar conformado por el currículum nacional obligatorio y componentes específicos relacionados con pertinencia cultural y lingüística de los pueblos y nacionalidades originarios.¹⁶⁹

Ello implicaría que los pueblos y nacionalidades ya no tienen facultades para definir las temáticas que se impartirán en los centros educativos a sus hijos e hijas. Se encuentra en ejecución una consultoría que desarrollará un nuevo modelo de educación intercultural bilingüe, se espera que para la validación de esta herramienta educativa se consulte a los pueblos indígenas, sobre su pertinencia cultural.

En cuanto al alcance geográfico se debe mencionar que la Ley propone una nueva organización por zonas, distritos y circuitos. Existen 10 distritos¹⁷⁰ bajo la coordinación administrativa y académica del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, que abarcan tanto los centros comunitarios de educación intercultural bilingüe como a los centros educativos pertenecientes al Sistema Nacional de Educación, ubicados en las zonas asignadas. Ello contrasta con las 17 Direcciones Provinciales y 7 Direcciones por Nacionalidades que abarcaba la DINEIB antes de la promulgación de la Ley.

Es decir, que hay zonas y distritos en los que existiendo población indígena y centros comunitarios de educación intercultural bilingüe, éstos se encuentran bajo la coordinación administrativa del Sistema General de Educación Intercultural y únicamente bajo la coordinación académica del SEIB. Ello representaría un problema ya que a pesar de que la ley dispone que “En todas las zonas donde sea pertinente, se garantiza una

¹⁶⁸ Ley Orgánica de Educación Intercultural, [REDACTED] Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Artículo 92.

¹⁶⁹ Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241 [REDACTED] Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente. Art. 245.

¹⁷⁰ Zona 1: Distrito Cotacachi y Distrito Cascales – Gonzalo Pizarro – Sucumbios, Zona 2: Distrito Cayambé – Pedro Moncayo, Zona 3: Distrito Pujilí – Saquisilí, Distrito Colta- Guamote, Distrito Arajuno, Distrito Huachi Grande – Juan Benigno Vela – Montalvo – Picaigua – Pilahuin – Santa Rosa – Totoras – Celiano – Monge – Huachi Chico – Huachi Loreto – Pishilata, Zona 6: Distrito Azogues, Bilián, Deleg, Distrito Cañar, El Tambo, Suscal, Zona. Fuente: Ministerio de Educación, Distritos Educativos y Unidades Administrativas Distritales a nivel nacional.

instancia para la atención específica a la Educación Intercultural y Bilingüe que desarrolle y fortalezca este sistema”¹⁷¹, la administración general no sería especializada. Por tanto, en la práctica se presentan dificultades como la no autorización para la aplicación de un currículum distinto o el nombramiento de un profesor bilingüe.¹⁷²

Finalmente, se debe establecer que la Ley Orgánica de Educación Intercultural si bien representa un mecanismo empleado por el legislativo para lograr la coordinación entre el Sistema Nacional de Educación y el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, contiene varios cuestionamientos, tanto de forma como de fondo.

La ausencia de consulta prelegislativa deslegitima la aceptación de la ley por parte de los pueblos indígenas, además de constituir una violación a sus derechos. Por otro lado la ausencia de mecanismos culturalmente pertinentes para la selección de las autoridades, la falta de reglamentación sobre las funciones de la DINEIB y la sujeción del SEIB al Ministerio de Educación han restado autonomía y participación a los pueblos indígenas. No obstante lo cual, no es posible establecer que la incorporación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe sea negativa en si misma, lo que si resulta regresivo son las disposiciones de la ley sobre la nueva estructura del SEIB que desconocen la institucionalidad educativa indígena y de ésta manera afectan derechos. En ese sentido, la ley debería procurar una real coordinación en igualdad de condiciones no favoreciendo una absorción del SEIB por parte de la educación general, sino fortaleciendo la institucionalidad, participación y autonomía de los pueblos de los pueblos indígenas, a fin de generar un trabajo conjunto entre ambos sistemas que permita trasponer los saberes ancestrales a la educación general.

Una vez analizado el contexto constitucional y el contexto normativo en el cual se dio el reconocimiento del derecho colectivo a la educación intercultural y en el cual se promulgó la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe, es necesario establecer el carácter del derecho colectivo a la educación intercultural, definir cuál es su contenido esencial que debió ser respetado por el legislador para regular el derecho y las garantías constitucionales para su protección.

¹⁷¹ Ley Orgánica de Educación Intercultural. Artículo 28 inciso 3.

¹⁷² Entrevista realizada al señor Miguel Coro, Analista de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe el 15 de febrero de 2013.

CAPITULO II

2 EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En primer lugar se analizará el reconocimiento constitucional en el Ecuador del derecho colectivo a la educación intercultural para los pueblos indígenas y su naturaleza como derecho constitucional, derecho colectivo y derecho social. Posteriormente, se dispondrá el contenido mínimo esencial del derecho de acuerdo con los instrumentos internacionales de mayor relevancia y especificidad. Finalmente se estudiarán brevemente las garantías primarias (normativas y de política pública)¹⁷³ y secundarias (jurisdiccionales),¹⁷⁴ que se pueden implementar para la protección del derecho a la educación intercultural y aquellas que operan para su justiciabilidad en caso de violación.

2.1 IMPLICACIONES DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

Analizada en el capítulo precedente la historia de las luchas sociales por las que ha atravesado el colectivo indígena en el Ecuador es posible comprender como dentro de dicho contexto social y normativo, caracterizado por la discriminación y exclusión, se ha dado el reconocimiento de una gama completa de derechos colectivos.¹⁷⁵ Esto, en la medida en que se ha arribado a cierto grado de comprensión de los pueblos indígenas como grupos sociales con culturas y cosmovisiones distintas, únicas y necesidades normativas diferentes de aquellas de la población blanco - mestiza.¹⁷⁶

La primera ocasión en que se reconocieron derechos colectivos a los pueblos indígenas en el Ecuador fue mediante la Constitución de 1998, con un catálogo de quince derechos. Posteriormente la Constitución de 2008 amplió el catálogo, alcanzando un


¹⁷³ NB. Las garantías primarias constituyen obligaciones o prohibiciones tanto para los poderes públicos como privados a fin de evitar que se cometan acciones que puedan perjudicar la vigencia de los derechos constitucionales. (GRIJALVA JIMENEZ, Agustín, *Constitucionalismo en el Ecuador, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5*, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011, p. 240.)

¹⁷⁴ NB. Representan obligaciones de sanción por parte de los órganos jurisdiccionales a los poderes que hayan incurrido en las prohibiciones u omisiones. (GRIJALVA JIMENEZ, Agustín, *Constitucionalismo en el Ecuador, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5*, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011, p. 240.)

¹⁷⁵ Constitución del Ecuador, artículo 57.

¹⁷⁶ Cfr. Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo, *Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas*, Organización de Naciones Unidas, febrero 2008, p. 6.

total de veintidós derechos colectivos. No obstante este reconocimiento, es preciso establecer que representa aún un reto por alcanzar, el obtener la plena vigencia de los mismos. Puesto que en la práctica a pesar de que el catálogo de derecho es más amplio existe una resistencia por parte del Estado hacia la efectivización de los derechos colectivos, ello se evidencia por ejemplo en “la criminalización de los pueblos indígenas, tanto por su participación en la protesta social ante el avance del extractivismo, como por el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales mediante la justicia indígena”.¹⁷⁷

La Constitución de 1998 establecía en su artículo 84 de los derechos colectivos reconocidos a los “pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos”, en el numeral 11: el derecho de “Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural  bilingüe.” Por su parte, la Constitución 2008 establece en su artículo 57 en el capítulo cuarto referente a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, que:

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:

14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.”

De modo que, se amplía el alcance del contenido protegido del derecho colectivo a la educación intercultural al incorporar los criterios de desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, inclusive hasta el nivel superior y se halla implícito que el fin que se persigue mediante la garantía de este derecho es la preservación de la identidad cultural.

Ello en concordancia con los lineamientos establecidos en diversos tratados e instrumentos internacionales. Por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas ha señalado que la educación de los niños indígenas contribuye tanto al desarrollo individual como al comunitario, en la medida en que permite el disfrute, el mantenimiento y el respeto de las culturas, lenguas y tradiciones indígenas, así como de los conocimientos

¹⁷⁷ DE SOUSA, Boaventura, GRIJALVA, Agustín, Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador, Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2012, Presentación, Parte II, El difícil diálogo entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, p. 224.

tradicionales,¹⁷⁸ además, constituye un medio esencial para conseguir el poder y la libre determinación.¹⁷⁹ De igual manera, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece la obligación, para los Estados, de que los programas y servicios de educación destinados a los pueblos indígenas se desarrollen y apliquen en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares.¹⁸⁰

Asimismo, el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre el derecho de los pueblos Indígenas a la Educación ha establecido que el reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos constituye una sólida base jurídica para la promulgación y aplicación de instrumentos legislativos relativos a los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la educación¹⁸¹.

En este orden de ideas, para analizar la naturaleza del derecho colectivo a la educación intercultural inserto en la Constitución, es preciso partir de varias premisas. La **primera** consiste en visualizar que al igual que otros derechos subjetivos reconocidos en la Constitución, los derechos colectivos se entienden como una pretensión justificada sobre su reconocimiento en el ordenamiento jurídico y conllevan a su vez la potestad de hacer o no hacer algo y de reclamar de otros sujetos que hagan o no hagan algo.¹⁸² La **segunda premisa** se refiere a la existencia de mecanismos que permitan su cumplimiento efectivo y que en caso de incumplimiento dispongan una sanción.

En lo que respecta a la **primera premisa** respecto de que los derechos colectivos se basan en una pretensión de hacer algo y reclamar de otros sujetos que hagan algo. De acuerdo con Pérez Luño, los derechos constitucionales, constituyen principios fundamentales, derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, que al formar parte del texto constitucional gozan de una tutela jurídica reforzada.¹⁸³ En ese sentido, el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe se encuentra garantizado como un derecho humano y por encontrarse dentro del texto constitucional se concibe como un derecho constitucional que goza de una protección reforzada.

¹⁷⁸ Cfr. Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas Segundo período de sesiones, 10 a 14 de agosto de 2009, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derechos de los pueblos indígenas a la educación, p. 5. En: E/CN.4/2005/88

¹⁷⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación general No 11 (2009) (CRC/C/GC/11).

¹⁸⁰ Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, art. 27. Ratificado por el Ecuador en el año 1998, señala en su artículo 27

¹⁸¹ A/HRC/12/33 Anexo Opinión No 1 (2009) del Mecanismo de Expertos sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación

¹⁸² ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian, El umbral de la ciudadanía, El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional, Estudios del puerto, Buenos Aires, 2006, p. 1.

¹⁸³ PÉREZ, Antonio, Los derechos fundamentales, Tecnos, España, 1995, pp. 19 – 29, citado al pie de página por: GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, Neoconstitucionalismo y derechos colectivos, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 45.

Esta afirmación se basa en la disposición contenida en el texto constitucional, en el artículo 11 numeral 5 de los principios de aplicación de los derechos, que señala: “Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”. Ello significa que a diferencia de la Constitución de 1998 que distinguía por categorías los derechos, entre civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, la constitución de 2008 señala que todos gozan de la misma protección y jerarquía.

De igual forma, la Constitución de 1998 en su artículo 19 señalaba “Los derechos y garantías señalados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, no excluyen otros que se deriven de la naturaleza de la persona y que son necesarios para su pleno desenvolvimiento moral y material”. La Constitución 2008 recoge el mismo principio de aplicación de derechos, añadiendo que no se **“excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”** En virtud de ésta disposición, es posible establecer incluso que los derechos colectivos de los pueblos indígenas no se limitan al catálogo establecido en la constitución, sino que de acuerdo con el paradigma constitucional, pueden concebirse bajo esa categoría todos aquellos que permitan garantizar la dignidad de las personas. En ese sentido, se entienden incorporados como derechos colectivos constitucionales, los derechos consagrados en los tratados internacionales.

En ese sentido, la doctrina ha señalado, la necesidad de distinguir entre los derechos colectivos como derechos humanos fundamentales y derechos colectivos en el ámbito privado. De acuerdo con Peces Barba¹⁸⁴ existen derechos colectivos en el ámbito privado que corresponden a sociedades civiles o mercantiles u otros grupos de intereses, y que tienen una finalidad patrimonial o de ejercicio de la autonomía de la voluntad colectiva y que no pueden ser considerados derechos colectivos como derechos humanos. Los derechos colectivos, como derechos humanos, son únicamente aquellos que pueden tener como titular a sujetos colectivos,¹⁸⁵ cuya cohesión no ha sido un producto artificial, sino que es su propia identidad y cultura la que genera una titularidad colectiva sobre los derechos como lo son los pueblos indígenas.

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador, ésta clase de derechos colectivos se diferencia de otros derechos, como, por ejemplo, de los llamados derechos de grupo que las Constituciones modernas reconocen a los grupos de

¹⁸⁴ PECES, Gregorio, Los Derechos Colectivos, Universidad Carlos III, Madrid, España, p. 67. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9768/1/derechos_Peces_2001.pdf

¹⁸⁵ *Ibidem*.

intereses, a los cuales les atribuye la posibilidad de ejercer acciones populares, acciones de grupo, o acciones afirmativas, sin llegar a reconocerles la calidad de sujetos colectivos de derechos.¹⁸⁶

Con la finalidad de analizar esto a mayor profundidad, el autor señala también que se deberá evaluar el cumplimiento de dos requisitos a fin de determinar si se trata de derechos colectivos como derechos humanos a saber: **1) la estructura de un derecho colectivo como derecho humano**, se caracteriza por a) tener como finalidad la dignidad de las personas, los sujetos colectivos son tal únicamente si representan los intereses y pretensiones de los individuos que componen el grupo, b) ser susceptible de ser positivizado por las normas de Derecho interno y c) ser generalmente eficaz y susceptible de ser restablecido en caso de violación, **2) la capacidad jurídica para obrar de los colectivos**.¹⁸⁷ A continuación se analizan éstos componentes, respecto del derecho colectivo a la educación intercultural, para determinar si constituye un derecho colectivo como derecho humano.

1) Estructura del derecho: a) El derecho a la educación intercultural bilingüe se encuentra destinado a proteger los intereses de un colectivo en sí (pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios) con la finalidad de preservar su cultura, b) Se encuentra dispuesto en la norma constitucional y es regulado por la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento y c) En caso de ser vulnerado, la Constitución dispone varias garantías primarias y jurisdiccionales que de acuerdo al artículo 86 podrán ser accionadas por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad. 2) Respecto de la **capacidad para obrar** es preciso anotar que según la constitución los pueblos y nacionalidades son verdaderas entidades jurídicas, que comparten un mismo idioma, cultura, territorio y costumbres, y que como quedó señalado en el capítulo precedente poseen sus propios mecanismos democráticos para designar representantes. No obstante lo cual, aun cuando la representación no se concentre en una sola persona, la doctrina y la normativa internacional han reconocido que los pueblos indígenas son sujetos de derecho colectivos, y que en tal medida podrán ejercer su derecho a la tutela judicial en conjunto¹⁸⁸, de acuerdo a sus usos ancestrales.

¹⁸⁶ Sentencia 001, 10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010, Juez Ponente, Patricio Pazmiño Freire, Registro Oficial Suplemento, No. 176, de 21 de abril de 2010, Caso Consulta Prelegislativa, Ley de Minería, p. 27.

¹⁸⁷ PECES, Gregorio, Los Derechos Colectivos, Universidad Carlos III, Madrid, España, p. 69 - 73. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9768/1/derechos_Peces_2001.pdf

¹⁸⁸ Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169, artículo 1. Fundación Tukui Shimi, CONAIE, Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, Evaluación de una década 1998-2008, Editorial IWGIA, Quito, 2010, p. 31.

Por tanto, habiendo cumplido el derecho colectivo a la educación intercultural con dichos parámetros, es preciso señalar que su carácter como derecho constitucional, perteneciente al ámbito de los derechos humanos, involucra en sí un avance respecto de su garantía, en el Estado plurinacional e intercultural. De acuerdo con un informe elaborado por la Fundación Tukui Shimi y la CONAIE:

... asumir que un conjunto de personas, además de sus derechos humanos fundamentales, tengan otro tipo de derechos fundamentales y que se sostienen justamente en su pertinencia cultural, ha significado uno de los cambios más importantes de los últimos años en la teoría liberal de los derechos, porque tensiona el universalismo abstracto del individuo del liberalismo, con las particularidades concretas de los pueblos indígenas.¹⁸⁹

Bajo esas premisas, una de las implicaciones más relevantes para la garantía de éste derecho concebido como un derecho fundamental, se refiere a la comprensión del mismo, como un derecho inalienable, indivisible e intransferible, de acuerdo con Pisarello:

(...) la principal consecuencia de considerar un derecho como fundamental es que son el propio ordenamiento jurídico y sus poderes públicos quienes asumen su protección. Mientras mayor es la fundamentalidad que un ordenamiento reconoce a un derecho, mayor es la protección, al menos formal, que le otorga.¹⁹⁰

En conclusión, el derecho colectivo a la educación intercultural como derecho constitucional, goza de una protección reforzada. El Estado se encuentra en la obligación de respetar, proteger y cumplir con los rasgos esenciales del derecho a la educación.¹⁹¹

La obligación de respetar consiste en evitar realizar medidas que impidan el derecho a la educación, la obligación de proteger consiste en prevenir que un tercero pueda interferir en el ejercicio del derecho a la educación y la de cumplir involucra realizar acciones positivas para su protección¹⁹², asumiendo una postura encaminada a desarrollar progresivamente la garantía de éste derecho, en el máximo de su posibilidades económicas.

¹⁸⁹ Fundación Tukui Shimi, CONAIE, Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, Evaluación de una década 1998-2008, Editorial IWGIA, Quito, 2010, p. 46.

¹⁹⁰ PISARELLO, Gerardo, APARICIO Wilhelmi Marco, Los derechos humanos y sus garantías, p. 9. Disponible en: <http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CFEQFJAH&url=http%3A%2F%2Fdefensaintegraloax.files.wordpress.com%2F2009%2F08%2Fderechos-pisarello-y-aparicio.doc&ei=eUyqUK-GI5GG8QTmpYDQAg&usg=AFQjCNHBHo28BHNoHuMRyuUhrQ-2xJDzfQ>

¹⁹¹ UNESCO, Las Obligaciones del Estado. Disponible en internet: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes>. Acceso: 18 de abril de 2013.

¹⁹² *Ibidem*.

No obstante lo cual, el derecho a la educación se vincula, además de al Estado, a tres sujetos particulares: el que recibe educación, el que la brinda y, eventualmente, aquél que sea legalmente responsable del primero. En ese sentido existen a la vez derechos y obligaciones a recibir enseñanza, a brindarla y, genéricamente, del derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos.¹⁹³

Ahora bien, respecto de la **segunda premisa**, referente a la existencia de mecanismos para el cumplimiento y en su caso sanción frente a la violación de los derechos colectivos. Es preciso señalar que la doctrina ha establecido que no basta la incorporación de los derechos en el texto constitucional para que estos puedan catalogarse como fundamentales, lo que realmente determina su ubicación en esta categoría es establecer si el derecho se encuentra o no protegido dentro del ordenamiento jurídico.¹⁹⁴ Así, de acuerdo con Cruz Villalón, para identificar si se trata de un derecho fundamental, se requiere establecer su “fuerza” o virtualidad, mediante el respeto de su **contenido esencial** por parte del legislador y la vigencia de **la tutela judicial**.¹⁹⁵

El contenido esencial de los derechos en palabras de Oscar Parra, se refiere al conjunto de niveles básicos de cada derecho, razón por la cual constituye el parámetro al que se debe someter toda intervención de los poderes públicos. Es un criterio base para el diseño de indicadores que permitan visibilizar la progresividad y regresividad de las políticas públicas. El contenido esencial tiene por finalidad brindar argumentos contra las posturas que rechazan la exigibilidad de los derechos sociales y colectivos debido a una supuesta indeterminación de los mismos, reduciendo a un ámbito de discrecionalidad del Estado el manejo de las políticas sociales.¹⁹⁶ Para construir dicho contenido se requiere hacer referencia al conjunto de normas y posiciones de derecho fundamental que puedan adscribirse o tenerse por parte de su contenido¹⁹⁷

¹⁹³ Cfr. Nowak, Manfred, “The Right to Education” en Economic, Social and Cultural Rights (Asbjorn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas, Editores) Ed. Kluwer Law Internacional. 2001, págs. 245 a 271. Citado por: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sistema Universal y Sistema Interamericano, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo, San José de Costa Rica, 2008, p. 283. Disponible en Internet: http://www.pj.gov.py/images/contenido/ddh/Proteccion_internacional_de_lo_DESC, Acceso: 20 de abril de 2013.

¹⁹⁴ RODRÍGUEZ, Juan Manuel, La creación judicial del derecho en la colisión entre derechos fundamentales, Universidad de la Laguna, p. 52.

¹⁹⁵ CRUZ, Pedro, “Formación y evolución de los derechos fundamentales”, Extracto del apartado I, De qué hablamos cuando hablamos de derechos fundamentales, Revista Española de Derecho Constitucional no. 25, 1989, p. 35 a 62.

¹⁹⁶ PARRA, Oscar, El contenido del derecho a la salud y la prohibición de regresividad, p. 54, 55. En: (comp.) COURTIS, Christian, Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Centro de Estudios Legales, Buenos Aires, 2006.

¹⁹⁷ Cfr. GIL, Andrés, Neoconstitucionalismo y derechos colectivos, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 59.

En cuanto a la tutela judicial se debe comprender que la misma en el caso de los derechos colectivos reviste cierto grado de complejidad en tanto involucra situaciones jurídicas en que los derechos como prestaciones no puedan ejercerse individualmente y solo puedan verse satisfechos de manera colectiva.¹⁹⁸ En ese sentido, las instancias judiciales deberán respetar los mecanismos que empleen los pueblos indígenas para la presentación de acciones colectivas. Así por ejemplo, dentro del caso Sarayaku vs. Ecuador¹⁹⁹, el pueblo indígena, presentó su petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Asociación del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku (Tayjasaruta), con personería jurídica y conformada de acuerdo a las disposiciones legales del Ecuador.²⁰⁰

En ese sentido, el ejercicio y titularidad de los derechos colectivos, o no representa un obstáculo para el ejercicio de la tutela, puesto que incluso la constitución reconoce la facultad de los pueblos indígenas para presentar acciones como un colectivo.²⁰¹

De ese modo, la Constitución del Ecuador, dispone para la protección de los derechos constitucionales, entre los que se encuentran los derechos colectivos, de garantías normativas, garantías de política pública y garantías jurisdiccionales. Entre las garantías jurisdiccionales se encuentran la acción de protección, acción de habeas corpus, acción de acceso a la información pública, acción de habeas data, acción por incumplimiento y acción extraordinaria de protección. De estas garantías existen unas más idóneas que otras para la protección del derecho colectivo a la educación intercultural, que podrán accionarse dependiendo de cada circunstancia.

Bajo esas premisas, el derecho a la educación intercultural se concibe como un derecho colectivo, dentro de los derechos humanos por encontrarse dispuesto en el texto constitucional y perseguir la dignidad de los pueblos indígenas. Adicionalmente, éste derecho deberá disponer de un contenido esencial definido y mecanismos de tutela efectivos para su garantía.

En ese sentido, es preciso analizar en primer lugar el contenido esencial de este derecho y posteriormente las garantías idóneas para su protección. Para ello, se hace énfasis en que se deberán incorporar las normas que mejor se adecuen para su garantía,

¹⁹⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 132.

¹⁹⁹ Ver: Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245

²⁰⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Caso 12.465) contra Ecuador, párr. 7.

²⁰¹ Constitución del Ecuador, Artículo 11 numeral 1.

por lo que se debe señalar que el derecho a la educación intercultural bilingüe, puede ser concebido a la vez como un derecho individual, un derecho colectivo y un derecho social. A continuación se examinan éstas tres dimensiones del derecho a la educación, en relación con el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, enseguida se analiza su contenido mínimo esencial. Posteriormente se estudian las garantías que rigen para su plena vigencia.

2.1.1 El Derecho a la Educación como un Derecho Individual

De acuerdo con el Comité sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, “El derecho a la educación, se ha clasificado de distinta manera como derecho económico, derecho social y derecho cultural, es todos esos derechos al mismo tiempo. También, de muchas formas, es un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos. A este respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.²⁰²

Ello guarda relación con la disposición constitucional que establece que todos los derechos son interdependientes y de igual jerarquía. Asimismo, la Corte IDH, ha señalado que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar a la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales,²⁰³” por lo que se prohíbe la interpretación restrictiva de los derechos.²⁰⁴

De acuerdo con éste postulado, en la actualidad se ha superado la concepción bajo la cual existían distinciones entre los derechos civiles y políticos, económicos sociales y culturales y colectivos. No obstante lo cual, a fin de comprender la concepción histórica que se otorgaba a los derechos civiles, es preciso establecer aquellas características por las cuales se distinguían los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta concepción anacrónica establecía que únicamente los derechos civiles eran directamente exigibles pues exigían del Estado para su garantía únicamente una obligación negativa, consistente en abstenerse de impedir la realización de los

²⁰² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de Naciones Unidas, Observación general N° 11: Planes de acción para la enseñanza primaria, párr. 2.

²⁰³ Cfr. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No 110, párr. 165, Ver también: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 146; Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 193, y El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 16, párr. 114.

²⁰⁴ Cfr. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 148.

derechos, además de disponer de acabados mecanismos de tutela y consagrarse como derechos de libertad.

Bajo dicha concepción, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos reconoció en el catálogo de derechos individuales al derecho a la educación estableciendo que “los Estados Partes se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”²⁰⁵

Es decir que el derecho a la educación es concebido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como un derecho de libertad. Así mismo, fue reconocida la educación en las Constituciones del Ecuador desde 1830 hasta 1929, en que la Constitución reconoció la existencia de derechos sociales. A partir de dicho momento, se transforma la concepción por la cual, para la garantía del derecho a la educación, el Estado únicamente debía abstenerse de realizar injerencias arbitrarias, para pasar a establecer que el derecho a la educación debía ser garantizado mediante acciones positivas, entre ellas la asignación de recursos económicos.

Ahora bien, aun cuando ésta concepción sobre los derechos civiles y políticos, se mantuvo vigente durante un prolongado período de tiempo, en la actualidad ya no es posible establecer que los derechos civiles y políticos, contengan únicamente una dimensión negativa, de abstención. En relación a ello, se han realizado varias críticas que establecen acertadamente que los derechos civiles al igual que los derechos sociales, también contienen obligaciones positivas.²⁰⁶

En tal sentido, el derecho a la educación intercultural bilingüe puede ser concebido como un derecho civil porque requiere del Estado la omisión de injerencias arbitrarias, pero también requiere la ejecución de acciones tendientes a su plena efectividad, es directamente justiciable y en caso de violación le son aplicables los mecanismos de tutela judicial.

Así, de acuerdo con Ramiro Ávila, en la teoría de los derechos humanos, todos los derechos tienen una dimensión positiva (que obliga a actuar al Estado) y dimensión

²⁰⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Artículo 17.

²⁰⁶ NB. Un ejemplo de ello, es el derecho a la vida, puesto que para su garantía se requiere por parte del Estado tanto de una obligación negativa de abstención de realizar actos en contra del derecho a la vida, como de acciones positivas que favorezcan su ejercicio.

negativa (que obliga al Estado a abstenerse). No cabe la distinción clásica y caduca por la cual sólo los derechos civiles y políticos, son tutelables por ser de fácil distinción la obligación del estado; y que los derechos económicos, sociales y culturales son progresivos y que dependen de la existencia de recursos²⁰⁷. En ese sentido, a continuación se analizan las características del derecho a la educación intercultural bilingüe como derecho social.

2.1.2 El Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe como Derecho Social

Con la finalidad de comprender la dimensión del derecho a la educación intercultural bilingüe, como un derecho social, es preciso remitirnos al origen del reconocimiento de los **derechos sociales**. Este se halla en la transformación de un modelo de derecho privado clásico a un modelo de derecho social, inserto dentro del Estado de Bienestar. Dentro del cual, se advierte la necesidad de equiparar las condiciones de vida de los estratos sociales, mediante el establecimiento de derechos que compelan al Estado a satisfacer ciertas garantías sociales mínimas a favor de los ciudadanos.

En este contexto, el derecho a la educación, surge como un derecho social, bajo el entendido de que no todos los sectores de la población gozan del mismo, en igualdad de condiciones y es obligación del Estado realizar acciones positivas para lograr una horizontalidad en su garantía. Ello, representa un cambio respecto de los derechos civiles, en los que la función del Estado se resumía en un mero abstencionismo.

En concordancia con ello, las características que distinguen a los derechos sociales son: que involucran la ejecución de obligaciones positivas, que en la mayoría de los casos deben solventarse con recursos del Estado²⁰⁸, mientras los derechos civiles y políticos disponen de acabados mecanismos de tutela judicial, los derechos sociales se enfrentan a la necesidad de adaptarse a éstos recursos que resultan siempre más idóneos para garantizar un derecho subjetivo.

Entorno a las obligaciones de carácter positivo, han surgido varias discusiones. Puesto que, la característica de “derecho prestación”, de los derechos sociales involucra

²⁰⁷ AVILA, Ramiro, Las garantías de los derechos humanos en tiempos de constitucionalismo, p. 11. Disponible en Internet: [http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs/19/Lasgarant%C3%ADasdelosderechoshumanosentiemposdeconstitucionalismo\(RamiroAvila\).pdf](http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs/19/Lasgarant%C3%ADasdelosderechoshumanosentiemposdeconstitucionalismo(RamiroAvila).pdf), Acceso: 10 de abril de 2013.

²⁰⁸ ABRAMOVICH, Victor, COURTIS Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 21, 23.

la necesidad de que para poder ejercer la justiciabilidad un derecho social se deberá empezar por definir cuáles son las obligaciones mínimas de los Estados con relación a los derechos económicos, sociales y culturales.

De modo que, con la finalidad de zanjar en parte estas discusiones, la doctrina, jurisprudencia y tratados internacionales se han encargado de identificar cuáles son las obligaciones de los Estados respecto de los derechos sociales. Los Principios de Limburgo, los Principios de Mastrich sobre la violación de derechos económicos, sociales y culturales y el Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, han señalado que las obligaciones que tienen los Estados respecto de los derechos sociales son: 1) adoptar medidas inmediatas, 2) garantizar niveles esenciales y 3) lograr la realización progresiva y prohibición de regresividad. A su vez la doctrina ha manifestado que las obligaciones del Estado se dividen en inmediatas (respeto y protección) y progresivas (aquellas condicionadas por la existencia de recursos económicos para su realización).²⁰⁹

No obstante éste avance, estas obligaciones representan únicamente una referencia para la garantía de los derechos sociales, en cuanto mientras las obligaciones inmediatas se encuentran plenamente identificadas, las obligaciones progresivas requieren de una labor de determinación. Esta labor consiste en primer lugar en definir cuáles son los niveles esenciales para la garantía de los derechos, lo que se logra definiendo su contenido esencial en cada caso concreto. Una vez establecido aquello, se deberá evaluar si las políticas emprendidas por el Estado han respetado los niveles esenciales y se encuentran gradualmente incrementando el nivel de garantía del derecho.

Ahora bien, en lo que respecta a la justiciabilidad del derecho, es preciso mencionar que a pesar de que los mecanismos judiciales se adaptan mejor a los derechos subjetivos, existen diversas metodologías por las cuales se pueden adecuar a las necesidades de los derechos sociales. A manera de ejemplo se puede mencionar: la justiciabilidad de un derecho social a través de su vinculación a la violación de un derecho civil o la justiciabilidad de un derecho social por la violación del derecho a la igualdad y prohibición de discriminación, inserto dentro del mismo.²¹⁰

²⁰⁹ PARRA, Oscar, El contenido del derecho a la salud y la prohibición de regresividad, p. 54, 55. En: (comp.) COURTIS, Christian, Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Centro de Estudios Legales, Buenos Aires, 2006. Ver: UN doc. E/1991/23. La índole de las obligaciones de los estados partes. (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) (5º período de sesiones, 1990), párr. 10.

²¹⁰ ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 37 - 46.

Una vez analizada la naturaleza de los derechos sociales, es posible establecer que el derecho a la educación intercultural bilingüe, puede ser concebido como un derecho social, puesto que tiene por objeto alcanzar un mismo nivel de bienestar para toda la población. Adicionalmente, requiere del Estado la ejecución de obligaciones positivas para su efectiva garantía, además de ser susceptible de ser dotado de contenido, con la finalidad de alcanzar su justiciabilidad. A continuación se analiza el derecho a la educación intercultural como un derecho colectivo.

2.1.3 El Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe como Derecho Colectivo

Los **derechos colectivos**, tiene su origen en una doctrina comunitarista, según la cual para ser un ciudadano pleno dentro de un Estado multicultural, se debe tener la capacidad de efectuar elecciones significativas, adaptables a los planos de vida y pertenencia cultural de cada uno, lo cual se alcanza únicamente en el seno de prácticas sociales determinadas.²¹¹ Estas prácticas sociales, se ven a su vez traducidas en el reconocimiento de derechos específicos para los grupos culturales diversos, los derechos colectivos.²¹²

Tradicionalmente se ha empleado una concepción universalista de los derechos humanos, de acuerdo con la cual existe una uniformidad en los derechos que se conceden a todas las personas, no obstante lo cual, ha de distinguirse que las tradiciones, culturas y cosmovisiones de occidente no son las mismas que las de los pueblos y culturas que no viven bajo dichos usos. Así, se ha presentado un debate teórico entre una concepción universalista y una relativista, por el cual se ha logrado desarrollar teorías y conceptos que reconcilian la universalidad de los derechos humanos con la diversidad cultural, convirtiendo a ésta en un valor agregado al abrir espacios para contribuciones provenientes de culturas no occidentales.²¹³

De modo que, hasta la actualidad varios organismos internacionales de relevancia mundial como la Organización de Naciones Unidas se han pronunciado en el sentido de reconocer la diversidad cultural que existe en los Estados destacando la necesidad de

²¹¹ Cfr. MARRONE, Pierpaolo, Los intentos de una nueva fundación: neoliberalismo, neocontractualismo, comunitarismo, p. 399. En: (coord.) DUSSO, Giuseppe, El Poder, Para una historia de la filosofía política moderna, Siglo Veintiuno Editores, México, 2005.

²¹² TORBISCO, Neus, La interculturalidad posible: El reconocimiento de derechos colectivos, p. 63. En: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Los Derechos Colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección, María Paz Ávila Ordóñez y María Belén Corredores Ledesma Editoras, Quito, 2009

²¹³ Cfr. Módulos de formación sobre derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Ministerio Coordinador de Patrimonio, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito, 2012, p. 48.

contar con instrumentos específicos para satisfacer las necesidades de ciertos colectivos entre ellos los pueblos y nacionalidades indígenas. Así, de acuerdo con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo se requiere el reconocimiento y protección no sólo de los derechos individuales de quienes pertenecen a un pueblo indígena sino también de sus derechos colectivos como grupos distintivos, derechos que solo pueden materializarse de manera significativa cuando se afirman colectivamente.²¹⁴

En concordancia con ello, es preciso realizar una aclaración, Boaventura de Sousa Santos, señala que existen derechos colectivos primarios y derivados. Los derechos colectivos derivados son aquellos que resultan de la sumatoria de varios derechos individuales, cedidos a un representante, por ejemplo el de los trabajadores con relación a un sindicato. Mientras que los derechos colectivos primarios son aquellos que pertenecen a una comunidad originaria, no se trata de la decisión de cada individuo, es la comunidad por sí misma que tiene una constitución propia, por la que se afirma titular de derechos colectivos.²¹⁵

De lo anterior se colige que para identificar un derecho colectivo primario, éste debe tener por finalidad el ejercicio de prácticas sociales de autodeterminación cultural y su titularidad debe radicarse en una colectividad. El derecho colectivo a la educación intercultural tiene por finalidad la autodeterminación y supervivencia cultural de los pueblos indígenas y se dispone dentro de nuestro ordenamiento jurídico como un derecho ejercido por una colectividad con la finalidad de alcanzar un espacio de reivindicación social.

En tal medida, es posible determinar que para la garantía del derecho colectivo a la educación intercultural se precisa por una parte la no obstrucción de la realización de prácticas, socialmente concertadas y traducidas positivamente en derechos colectivos y de otro lado la realización de acciones positivas para su garantía, como por ejemplo la adopción y aplicación de políticas públicas con un carácter intercultural.

Una vez analizada la naturaleza de cada uno de los derechos, es posible afirmar que si bien los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y colectivos persiguen objetivos distintos y su fundamento no es el mismo, existe un punto en común entre ellos, que se encuentra en que tienen por finalidad alcanzar una igualdad material y

²¹⁴ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Directrices sobre Pueblos Indígenas, febrero 2008, p. 6.

²¹⁵ DE SOUSA, Boaventura, Ponencia "Las Paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad", Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, Manta, 2008, p. 11.

en la necesidad de que el Estado realice acciones positivas para su garantía no limitándose a una mera abstención.

De tal suerte que, las metodologías empleadas para determinar el grado de cumplimiento de los derechos sociales, como son el nivel esencial y la garantía de progresividad y no regresividad aplicables para garantizar el derecho a la educación, serán igualmente válidas para determinar cuáles son las obligaciones del Estado respecto del derecho colectivo a la educación intercultural. De igual manera, le serán aplicables los instrumentos internacionales que desarrollen el contenido del derecho a la educación.

En ese orden de ideas, el derecho a la educación intercultural puede ser doblemente protegido, como un derecho civil y político y un derecho social, el derecho a la educación, que requiere del Estado para su garantía la omisión de injerencias arbitrarias, así como también la realización de acciones positivas. A su vez, al agregársele la variable de interculturalidad, el derecho a la educación, deviene en un derecho colectivo de los pueblos indígenas, por el cual se busca la autodeterminación. Con ello no se pretende confundir la esencia del derecho sino más bien dotarle de una garantía reforzada. A continuación se analiza el contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural.

2.2 CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

2.2.1 El Contenido Esencial como Metodología para la Garantía de los Derechos Fundamentales

La teoría del contenido esencial de los derechos fue inicialmente desarrollada en Alemania y España, donde se incorporó en los textos constitucionales de estos países explicando el alcance y protección de los derechos fundamentales y se encuentra consagrada en el artículo 19.2 de la Ley Fundamental alemana de Bonn²¹⁶ y en el artículo 53.1 de la Constitución Española, para evitar la excesiva restricción de estos derechos y que las limitaciones que se les impongan vacíen su contenido normativo.²¹⁷

²¹⁶ CRUZ, Pedro, PARDO, Javier, Los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXXIII, núm. 97, enero-abril 2000, p. 88.

²¹⁷ RODRÍGUEZ, Juan Manuel, La creación judicial del derecho en la colisión entre derechos fundamentales, Universidad de la Laguna, p. 103.

El contenido esencial representa la esencia implícita de la voluntad del Constituyente, que compone un derecho fundamental y que se halla indisponible de ser removida o cambiada por el Legislador, ya que precisamente los derechos fundamentales, se consideran como tales por tener la capacidad para vincular al Parlamento.²¹⁸ Adicionalmente, de acuerdo con la doctrina de los derechos sociales como ya quedó señalado, representa un conjunto de niveles básicos a ser garantizados dentro de cada derecho y un parámetro al que se debe someter toda intervención de los poderes públicos.²¹⁹

La doctrina ha elaborado varios métodos por los cuales pretende arribar al contenido de los derechos.²²⁰ No obstante, la amplia gama de teorías sobre el contenido esencial, mediante éste trabajo no se pretende profundizar sobre dicho tema, por lo que se hará referencia únicamente a aquellas teorías que se considera presentan mayor utilidad para la construcción del contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, ellas son la teoría mixta de Carlos Bernal Pulido y la teoría interna de Fr. Müller.

De acuerdo con la teoría mixta, los derechos estarían compuestos por un núcleo y una periferia, siendo el núcleo indisponible de ser modificado o limitado y la periferia, el espacio del derecho susceptible de ser regulado por el legislador y limitado en un caso concreto por el juez. A su vez, estas regulaciones o limitaciones de acuerdo con Robert Alexy podrán realizarse únicamente observando un criterio de necesidad, razonabilidad, necesidad y estricta proporcionalidad.

Esta teoría es aplicable para el análisis del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, puesto que mediante el desarrollo del núcleo esencial se podrá

²¹⁸ Cfr. BERNAL, Carlos, El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2007, p. 420.

²¹⁹ PARRA, Oscar, El contenido del derecho a la salud y la prohibición de regresividad, p. 54, 55. En: (comp.) COURTIS, Christian, Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Centro de Estudios Legales, Buenos Aires, 2006.

²²⁰ N.B. De este modo se ha señalado que existirían una teoría absoluta, una teoría relativa, una teoría absoluta relativizable y una teoría institucional. Por su parte Carlos Bernal Pulido realiza una diferenciación entre las teorías absolutas clasificando a las mismas en espacial absoluta, mixta y temporal absoluta y las teorías internas. De acuerdo con Freixes Sanjuán existiría únicamente una división entre teorías absolutas y las teorías relativas: "las teorías absolutas asegurarían un contenido positivo inalterable al derecho (si bien podría variar para cada derecho en concreto), y las teorías relativas, que admitirían intervenciones o limitaciones al derecho formuladas en forma tal que respetara el principio de ponderación de bienes (en el bien entendido de que a veces los límites podrían conllevar restricciones de ejercicio)". PARRA CORTÉS, Lina Victoria, Contenido Mínimo de los derechos humanos y Neoconstitucionalismo. El caso del derecho al trabajo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Área de Derecho, Programa de Maestría en Derecho, Mención en Derecho Constitucional, p. 58., FREIXES SANJUAN, El contenido esencial de los derechos fundamentales a través de los límites en una formulación positiva. Análisis a partir del artículo 20 de la Constitución española, en AA. VV, X Jornadas de Estudio. Introducción a los derechos fundamentales, pp. 507-541, citado por RODRÍGUEZ CALERO, Juan Manuel, La creación judicial del derecho en la colisión entre derechos fundamentales, Universidad de la Laguna, p. 115.

determinar qué aspectos dentro de la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe, se encontraban susceptibles de ser regulados por el legislador e incluso limitado, bajo un criterio razonable y proporcional y cuales se encontraban resguardados bajo la categoría del núcleo esencial.

Por su parte, la teoría interna de Fr. Müller, señala que el contenido se construye desentrañando de cada enunciado constitucional el espectro de normas que lo componen mediante el auxilio de la hermeneútica. Para ello, Müller propone analizar el programa normativo y el ámbito normativo del derecho, entendidos el primero como los datos lingüísticos y el segundo como el contexto fáctico que se encuentran en la redacción de la norma.²²¹ Es decir que, el contenido del derecho se deduce de la propia redacción de la norma constitucional y se alimenta de los hechos de la situación concreta en que se aplica. En tal medida, el único límite existente estaría trazado por la Constitución.

Por su parte, esta teoría es útil para construir el contenido esencial a partir de la literalidad de las normas y la voluntad del legislador, en éste caso del constituyente respecto de la norma que consagra el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe. En ese sentido, el contenido esencial de los derechos se definirá a partir de lo que establezca la norma constitucional, que en el caso que nos ocupa incluso reconoce la existencia de derechos implícitos dentro del contenido del derecho a la educación intercultural bilingüe.

En resumen, una de las teorías acepta la limitación del derecho fundamental bajo el entendido de la fórmula de la proporcionalidad, mientras que la otra propone dotar de contenido al derecho mediante una interpretación teleológica de la norma, sin posibilidad de limitar el mismo. A simple vista parecería que estas dos teorías se contraponen, sin embargo, resultan complementarias a la hora de determinar el contenido de un derecho fundamental. Ello en la medida en que mientras la una brinda pautas sobre que ámbito del derecho podrá ser libremente regulado y cuál no, la otra resulta útil a fin de determinar los mecanismos mediante los cuales se construirá aquella parte indisponible del derecho.

²²¹ Fr. MÜLLER, *Strukturierende Rechtslehre*, Duncker & Humblot, Berlín, 1984, pp. 147 y ss., Fr. MÜLLER, *Moderne Theorie und Interpretation der Grundrechte*, pp. 12 y ss., Fr. MÜLLER, Tesis sobre la estructura de las normas jurídicas, REDC, núm. 27, 1989, pp. 120 y ss. Citado por: BERNAL PULIDO, Carlos en: *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, *El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2007, p. 451.

Estas dos teorías, en conjunto permitirán determinar con mayor detalle el contenido esencial del derecho, de acuerdo con Bockenforde²²², el contenido del derecho sirve para determinar la extensión de la garantía normativa concedida al bien jurídico protegido por el derecho, que deberá definirse para cada caso concreto.²²³ De modo que, sea plenamente efectivo en su aplicación y tanto sus titulares como el Estado encuentren pautas claras sobre qué acciones omitir y cuales realizar en pro de la realización del mismo.

Bajo estas consideraciones, para construir el contenido del derecho colectivo a la educación intercultural se empleará la teoría mixta, por la cual se entiende que el derecho comprende un núcleo y una periferia y se tomarán los elementos de la teoría interna que se refieren a observar la redacción de la norma y el contexto fáctico.


No obstante, esta acertada visión de lo que comprende el contenido de un derecho fundamental, persiste la duda sobre qué elementos específicos se deben tener en cuenta para definir paso a paso, cual es el nivel mínimo de garantía, al que está obligado el Estado y que en consecuencia puede ser exigible y justiciable.

Al respecto es preciso indicar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha desarrollado mediante observaciones generales, varias directrices sobre cómo construir el contenido esencial de los derechos sociales. De este modo, la Observación General No. 3²²⁴ titulada “La índole de las obligaciones de los Estados Partes” establece que “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.²²⁵ De acuerdo con ello, Oscar Parra, señala que esta disposición conduce a entender que el Comité refiere la existencia de elementos esenciales y contenidos inderogables, lo cual es asimilable al núcleo y periferia, de la teoría mixta.²²⁶

Bajo ese supuesto, el autor manifiesta que “a pesar de las diferencias que puedan existir sobre el alcance del contenido esencial en el ámbito del derecho internacional y del

²²² Cfr. GONZALES, Jorge Alguacil, Objeto y Contenido de los derechos fundamentales: presupuesto e implicaciones de una nueva diferenciación dogmática, Biblioteca Jurídica Virtual, Universidad Autónoma de México, p. 312. Disponible en: www.juridicas.unam.mx.

²²³ Cfr. *Ibidem*.

²²⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21o período de sesiones (1999) Observación general No 13,  El derecho a la educación (artículo 13).

²²⁵ U.N. Doc. E/1991/23, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990, punto 10.

²²⁶ PARRA, Oscar, El contenido del derecho a la salud y la prohibición de regresividad, p. 54, 55. En: (comp.) COURTIS, Christian, Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Centro de Estudios Legales, Buenos Aires, 2006.

derecho interno, es posible integrar ambos sentidos en una sola noción. Entonces existirá un contenido esencial, el núcleo y un contenido mínimo esencial, la periferia.²²⁷ No obstante estas consideraciones doctrinarias, el autor manifiesta que el contenido esencial se definirá siempre por aquellos elementos sin los cuales se desnaturalizaría el derecho. En ese sentido señala que para construir pragmáticamente el contenido esencial de un derecho se deberán incorporar cuatro elementos: 1) fuentes normativas (normativa interna y tratados internacionales), 2) derechos mediante los cuales se obtiene una mejor garantía, 3) precedentes jurisprudenciales y 4) disposiciones específicas para la protección de grupos de atención prioritaria. En lo que respecta al último elemento, en el caso que nos ocupa, éste se hallará implícito en el desarrollo del contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural, en cuanto los pueblos indígenas son grupos de atención prioritaria de acuerdo con la normativa constitucional.

Ahora bien, además de éstos elementos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General no. 13 ha establecido una serie de parámetros que se deben observar a fin de garantizar el derecho a la educación y que se encuentran dispuestos también como parte de la metodología propuesta por el autor. Estos parámetros involucran el respeto de las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad²²⁸ del derecho a la educación, cada una de las cuales a su vez, está compuesta por acciones específicas a ejecutar por parte del Estado.

Una vez señalado cómo construir el contenido esencial de un derecho, se pasará a analizar el contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, se profundizará sobre todo en los instrumentos internacionales, normativa sobre el derecho colectivo a la educación intercultural y jurisprudencia nacional e internacional. Cada uno de estos elementos se analizará atendiendo al fin teleológico de la norma constitucional sobre el derecho colectivo a la educación intercultural para los pueblos indígenas, de acuerdo a la teoría interna.

2.2.2 Contenido Esencial del Derecho Colectivo a la Educación Intercultural Bilingüe

Para construir el contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe para los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador partiré

²²⁷ *Ibidem.*

²²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21o período de sesiones (1999) Observación general No 13, El derecho a la educación (artículo 13).

señalando que el campo de investigación de la presente disertación comprenderá únicamente la educación primaria y no la educación superior. Ello en la medida en que esta última reviste cualidades distintas a la educación primaria y sobre la cual se podría ahondar mucho, no obstante lo cual no es objeto de la presente disertación. Asimismo, es preciso mencionar ciertos aspectos analizados en el capítulo precedente, en la medida en que la construcción del contenido esencial se enmarcará sobre este contexto.

En ese sentido, se debe recordar que desde 1988 hasta el 2009, la educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas fue desarrollada por la Dirección Intercultural Bilingüe (DINEIB), un organismo con descentralización técnica, administrativa y financiera, manejado por los pueblos indígenas mediante sus organizaciones sociales. En el año 2009 el Decreto Ejecutivo 1585 reformó la naturaleza de ésta institución, que pasó a formar parte del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB), un órgano adscrito al Ministerio de Educación, restando así la autonomía de la que hasta entonces gozaban los pueblos indígenas para la elaboración e implementación de políticas educativas.

Posteriormente, en el año 2011 se promulgó la Ley Orgánica de Educación Intercultural que dispone una sección completa al tratamiento de la educación intercultural bilingüe, sin embargo, en ninguna disposición señala cuales son las funciones de la DINEIB. De la misma forma, tampoco reconoce los mecanismos propios de los pueblos indígenas para la designación de autoridades del SEIB, excepto para la elección de los miembros de los pueblos y nacionalidades que deberán conformar el Consejo Nacional del SEIB. Sumado a ello, el proceso de formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, si bien fue socializado de manera informal con algunos representantes de los pueblos indígenas, no contó con un proceso de consulta prelegislativa, violando éste derecho reconocido en la Constitución y los tratados internacionales sobre pueblos indígenas.

Una vez dispuesto este contexto, es preciso mencionar que la Constitución del Ecuador reconoce este derecho, como un derecho colectivo de los pueblos indígenas en el artículo 57 que dispone:

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:

14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

Ahora bien, de acuerdo como se estableció anteriormente se construirá el contenido esencial de éste derecho según los elementos de la teoría interna referentes al fin teleológico y de acuerdo a lo establecido por la teoría mixta y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante lo cual, se debe aclarar que mediante esta metodología no se pretende distinguir el núcleo de la periferia del derecho o el contenido esencial del mínimo esencial, sino únicamente representa una aproximación a las obligaciones que el Estado debe garantizar en el presente caso.

En ese sentido, se identifica por la redacción de la norma constitucional que el fin teleológico que persigue es el “cuidado y preservación de las identidades” que se garantizará de acuerdo con los tratados internacionales. Asimismo, es preciso señalar que la metodología que se empleará para analizar cuales son las obligaciones concretas del Estado, consiste en identificar lo que disponen los instrumentos internacionales y la jurisprudencia respecto del derecho a la educación intercultural, de acuerdo con las características de: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad,²²⁹ sobre el derecho a la educación. Posteriormente, se determinará en relación a estas mismas características, cuáles son las obligaciones del Estado que revisten un carácter inmediato y cuáles un carácter progresivo.

Para ello, se empleará el contenido de los instrumentos internacionales más relevantes y específicos que provean de estándares de protección sobre el derecho colectivo a la educación intercultural. Los estándares en la educación son herramientas que presentan gran utilidad puesto que aun definidos a un nivel mínimo, garantizan que un conjunto consistente de objetivos, conocimientos y contenidos sean implementados en las aulas, escuelas y regiones. La definición de estándares garantiza que todos los estudiantes, independientemente de sus ubicaciones y clases sociales, reciban un conjunto mínimo de competencias.²³⁰ Con éste conjunto mínimo de competencias no se quiere decir que la educación deba ser igual para todos los estudiantes, sino más bien se

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ TAMASSIA, Claudia, Estándares educacionales: ¡La Pieza Faltante!, p. 86, En: Revista PRELAC, Proyecto Regional de Educación para América, Salviat Impresores, Chile, 2006.

debe interpretar en el sentido de brindar a todos los estudiantes una educación que reúna requisitos mínimos para ser óptima.

Bajo estas premisas, iniciaré estableciendo que el derecho a la educación, analizada que fuera ya, su doble naturaleza e indivisibilidad como derecho colectivo social y fundamental, se halla dispuesto en diversos tratados internacionales de regionales y universales.

Entre los instrumentos regionales se encuentra el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, que contempla el derecho a la educación en su artículo 13. Al respecto, debe destacarse que según el artículo 19²³¹ del mismo instrumento, el derecho a la educación, junto con el derecho a la libertad sindical son los únicos directamente justiciables, ante el sistema de peticiones individuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En adición a ello, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece la obligación de desarrollo progresivo y prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, dentro de los instrumentos universales, se debe mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el que el derecho a la educación, se halla dispuesto en el artículo 13. En caso de violación del mismo, el mecanismo de supervisión dispuesto para este tratado, es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el que de acuerdo con el Protocolo Facultativo al PIDESC es competente para recibir y examinar comunicaciones.²³²

En lo que se refiere a los derechos de los niños y niñas, la Convención sobre los Derechos del Niño establece en el artículo 29 que "la educación del niño deberá estar encaminada a [...] preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad

²³¹ Artículo 19.- Medios de Protección (6).- En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²³² Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Artículo 1. Competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones 1. Todo Estado Parte en el Pacto que se haga Parte en el presente Protocolo reconocerá la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo. El Protocolo fue adoptado por consenso el 10 de diciembre de 2008 por la Asamblea General de la ONU y se abrió a la ratificación el 24 de septiembre de 2009. Cuarenta y dos países lo han firmado, indicando su intención de ratificarlo. Uruguay ha proporcionado la crucial 10ª ratificación del Protocolo, lo que significa que éste entrará en vigor dentro de tres meses, el 5 de mayo de 2013. Los 10 Estados que lo han ratificado hasta la fecha son Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Mongolia, Portugal y Uruguay.

libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena".

En ese orden de ideas se comprende la importancia del derecho a la educación y su garantía que reviste ciertos rasgos específicos en el caso de los niños y niñas indígenas. Al respecto, el Comité sobre los Derechos del Niño ha establecido que:

... los niños indígenas están comprendidos entre los que necesitan que se **adopten medidas positivas para eliminar** las condiciones que dan lugar a la **discriminación** y para que puedan gozar de los derechos dimanantes de la Convención en pie de igualdad con otros niños. En particular, se insta a los Estados partes a que consideren la **aplicación de medidas especiales** para que los **niños indígenas puedan acceder a servicios culturalmente apropiados** en los **ámbitos de la salud, la nutrición, la educación**, las actividades recreativas, los deportes, los servicios sociales, la vivienda, el saneamiento y la justicia juvenil.²³³

De igual manera, el Comité sobre los derechos del niño se ha pronunciado en el sentido de especificar las vías que deben tomar los Estados a fin de garantizar los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño en pie de igualdad con otros niños. En ese sentido ha establecido que para que los niños indígenas ejerzan su derecho a la educación en las mismas condiciones que los no indígenas, los Estados partes deberían adoptar una serie de medidas especiales. Entre ellas, se incluyen la asignación de recursos financieros, materiales y humanos para aplicar políticas y programas encaminados específicamente a mejorar el acceso de los niños indígenas a la educación.²³⁴

Adicionalmente, el Comité hace referencia al Convenio No 169 de la OIT, según el cual los programas y los servicios de educación deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con los pueblos interesados a fin de responder a sus necesidades particulares. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de los pueblos indígenas a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que cumplan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Los Estados deberían esforzarse razonablemente por lograr que las

²³³ Recomendaciones del Día de debate general del Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos de los niños indígenas, 2003, párr. 9. En: COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO 50o período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009, OBSERVACIÓN GENERAL No 11 (2009) Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, párr. 25.

²³⁴ Comité de los Derechos del Niño, 50o período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009, Observación General No 11 (2009) Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, párr. 60.

comunidades indígenas cobren conciencia del valor y la importancia de la educación, así como de la trascendencia del apoyo comunitario a la escolarización.²³⁵

En virtud de dichas consideraciones, a continuación se recogen los estándares que bajo un criterio objetivo se consideran como indispensables de ser respetados a fin de que el derecho colectivo a la educación intercultural conserve su naturaleza y fin teleológico. Estos estándares se encuentran dispuestos según la metodología antes descrita bajo los criterios de a) disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad y d) adaptabilidad, encontrándose a su vez dentro de cada uno de ellos otros subacápites.

a) DISPONIBILIDAD: De acuerdo con la Observación General no. 13 sobre el derecho a la educación²³⁶, la característica de disponibilidad tiene diversas aristas. Con el objeto de desarrollar el contenido del derecho colectivo a la educación intercultural se tomarán dichas características en lo que sean pertinentes:

- 1. Disponibilidad en cantidad suficiente de instituciones y programas de enseñanza** en el ámbito del Estado Parte. Las instituciones y programas serán de educación intercultural bilingüe.
- 2. Disponibilidad de infraestructura e instalaciones adecuadas para el correcto funcionamiento de las instituciones y los programas:** instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, bibliotecas, servicios de informática, tecnologías de la información, etc.

En lo que respecta a la disponibilidad de servicios de informática, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos de la Organización de Naciones Unidas para la educación, ciencia y cultura, establece que: Toda comunidad lingüística tiene derecho a recibir, a través de los medios de comunicación, un conocimiento profundo de su patrimonio cultural (historia y geografía, literatura y otras manifestaciones de la propia cultura), así como el máximo grado de información posible de cualquier otra cultura que deseen conocer sus miembros.

²³⁵ *Ibidem.*

²³⁶ C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21º período de sesiones, 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.

3. Disponibilidad de docentes calificados con salarios competitivos: En cuanto se refiere a este punto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que “la autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de los pueblos indígenas y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.”²³⁷

Asimismo, las Directrices sobre Educación Intercultural de la Organización de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Ciencia y Cultura, (en adelante UNESCO)²³⁸, señalan que para garantizar este derecho es precisa: “una formación docente inicial adecuada y una formación profesional permanente que brinde a los profesores”:

a) una profunda comprensión del paradigma intercultural en la educación y su importancia para la transformación de la práctica cotidiana en las aulas, las escuelas y las comunidades; b) una conciencia crítica del papel que la educación debe desempeñar en la lucha contra el racismo y la discriminación; c) un enfoque pedagógico basado en los derechos; e) competencias para diseñar, aplicar y evaluar programas basados en las necesidades y aspiraciones de los educandos y las comunidades a las que pertenecen; g) las aptitudes para tener en cuenta la heterogeneidad de los educandos; h) un buen conocimiento de métodos y técnicas de observación, escucha y comunicación intercultural, de más de una lengua de trabajo, si procede, y algunas nociones de análisis antropológico; i) el dominio de procedimientos de evaluación adecuados y disposición para la evaluación continua y la redefinición de los métodos.²³⁹

Respecto de la formación de los docentes, la UNESCO se pronunció también en la 43 reunión, Conferencia Internacional de Educación, señalando que, la formación de los docentes debe contar con el apoyo de los centros de investigación educativa y cultural, de los establecimientos culturales y de enseñanza superior y de los medios de comunicación de masas. Siempre que sea posible debe aprovechar los recursos culturales locales.²⁴⁰

4. Disponibilidad de materiales de enseñanza culturalmente pertinentes: En cuanto a este punto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del

²³⁷ Art. 27, numeral 2, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

²³⁸ UNESCO, Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural, UNESCO, París, p. 38.

²³⁹ *Ibidem.* p. 38.

²⁴⁰ UNESCO (1992): Conferencia Internacional de Educación, 43a reunión, La contribución de la educación al desarrollo cultural, párr. 28

Trabajo ha señalado que: Artículo 3.- Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, **deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.**²⁴¹


b) ACCESIBILIDAD: De acuerdo con Katarina Tomasevski anterior Relatora sobre el Derecho a la Educación, la accesibilidad se encuentra estrechamente vinculada al principio de no discriminación,²⁴² ello a su vez se relaciona con lo establecido por la Observación General No. 13, que establece que ésta característica contiene tres dimensiones: 1) No discriminación, 2) Accesibilidad Material y 3) Accesibilidad Económica.

1. No Discriminación: Permitir el acceso a la educación a toda la población especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, establecida en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

De acuerdo con el Comité, la adopción de medidas especiales provisionales destinadas a lograr la igualdad de hecho de los grupos desfavorecidos no es una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta a la educación, **siempre y cuando esas medidas no den lugar al mantenimiento de normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos**, y a condición de que no se mantengan una vez alcanzados los objetivos a cuyo logro estaban destinadas.²⁴³

²⁴¹ Art. 3 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

²⁴² Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49, párr. 57. Citada por: Defensoría del Pueblo de Colombia, El Derecho a la Educación, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Tratados Internacionales, Bogotá, 2003, p. 45.

²⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21o período de sesiones (1999) Observación general No 13,  El derecho a la educación, Artículo 13 - Temas especiales de amplia aplicación, No discriminación e igualdad de trato, párr. 32.

Asimismo, la Observación dispone que en algunas circunstancias, se considerará que la existencia de sistemas o instituciones de enseñanza separados para los grupos definidos por las categorías a que se refiere el artículo 2 del PIDESC, en el caso que nos compete, los pueblos indígenas, no constituyen una violación del Pacto.²⁴⁴ Ello en la medida en que se respeten las condiciones establecidas en la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza²⁴⁵ que en su artículo 2 señala:

- b. La creación o el mantenimiento, por motivos de orden religioso o lingüístico, de sistemas o establecimientos separados que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, **si la participación en esos sistemas o la asistencia a esos establecimientos es facultativa y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas que las autoridades competentes puedan haber fijado o aprobado, particularmente para la enseñanza del mismo grado.**

En ese sentido se puede determinar que dentro de esta característica con respecto a la educación intercultural bilingüe de los pueblos indígenas se observan tres elementos:

- a) Los sistemas de educación intercultural bilingüe no pueden dar lugar a normas no equitativas para los pueblos indígenas;
- b) La creación de sistemas de educación diferenciados son legítimos. Sin embargo, a pesar de que la Observación General señale que estos programas no se deberán mantener una vez alcanzados los objetivos, los programas de educación intercultural bilingüe no podrán suspenderse pues constituyen un espacio imprescindible en un Estado intercultural. En ese sentido, no podrían tomarse como una medida afirmativa, temporal, sino que por el contrario deberá ser permanente y se deberá tender a su fortalecimiento para alcanzar un diálogo intercultural pleno con los otros sistemas educativos;

²⁴⁴ *Ibíd.* párr. 33.

²⁴⁵ Organización de Naciones Unidas, para la educación, la ciencia y la cultura, Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 1960, artículo 2.b.

c) La educación que se imparta en los sistemas de educación diferenciados deberá ser equiparable a los grados educativos de la educación regular (pública).

a) En lo que se refiere a la disposición de que **los sistemas de educación intercultural no generen normas discriminatorias** y a como su creación no involucra ninguna violación al Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, es preciso referirnos al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que señala: “al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración las costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas”.²⁴⁶ Adicionalmente, el artículo 6 establece que, los gobiernos deberán:

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**; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente (...) en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos (...) responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece:

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

De acuerdo con éstas disposiciones, con la finalidad de que las normas no se tornen discriminatorias, los instrumentos internacionales han dispuesto una garantía que es la consulta y la participación de los pueblos indígenas previo a la adopción de leyes que los afecten.

²⁴⁶ Art. 8, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

- b) En lo que respecta a la **legitimidad de la existencia de un sistema diferenciado de educación**, en el caso de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT establece:

Artículo 27.- 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados **deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos** a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. **La autoridad competente deberá asegurar la formación y participación de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación**, con miras a **transferir progresivamente** a dichos pueblos la **responsabilidad** de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Los gobiernos deberán **reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación**, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin²⁴⁷.

De manera particular, en lo que respecta a los sistemas de educación intercultural bilingüe, el artículo 14 numeral primero dispone: “Los pueblos indígenas tienen **derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje**”.²⁴⁸

En concordancia con ello, el artículo 23 señala que: “(...) En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.”

En lo que se refiere a establecer, controlar y administrar los programas económicos y sociales que les conciernan, como lo son los programas educativos, el artículo 33 señala que: “Los pueblos indígenas tienen

²⁴⁷ Art. 27 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

²⁴⁸ Art. 14 (1) del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos”.

En este punto, es preciso hacer referencia a metodología planteada por Oscar Parra²⁴⁹, en lo que él denomina derechos innominados, para describir aquellos derechos que se ven contenidos implícitamente en otro derecho. En el presente caso, dada la amplitud del derecho colectivo a la educación intercultural, es posible encontrar inmersos otros derechos. El primero al que hare referencia es el derecho a la autonomía en las decisiones de los pueblos indígenas, que se encuentra dispuesto de la siguiente manera en el Convenio No. 169 de la OIT:

Artículo 4.- Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen **derecho a la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales**, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas

Al respecto, es preciso indicar que si bien esta disposición no se refiere de manera específica al derecho a la educación intercultural bilingüe, puede ser interpretada de forma integral en relación con el texto del Convenio que hace alusión en diversos artículos al derecho de los pueblos indígenas a desarrollar sus propios sistemas educativos. Por lo que la autonomía deberá verse traducida también en los espacios educativos.

En ese sentido, estrechamente vinculado al derecho de autonomía se encuentra el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen, uno de ellos, la educación, el mismo se consagra en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas de la siguiente manera:

Artículo 5.- Los pueblos indígenas tienen derecho a **conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales**, manteniendo a la vez su derecho a **participar**

²⁴⁹ PARRA VERA, Oscar, El contenido del derecho a la salud y la prohibición de regresividad, p. 54, 55. En: (comp.) COURTIS, Christian, Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Centro de Estudios Legales, Buenos Aires, 2006.

plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

En relación a la necesidad de que la educación que se imparta en los sistemas de educación diferenciados se **equipare en cuanto a los grados educativos de la educación regular**. El Convenio 169 de la OIT establece:

Art. 26.- Deberán adoptarse medidas para garantizar a los **miembros de los pueblos** interesados la posibilidad de adquirir una educación **a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad** con el resto de la comunidad nacional.

Art. 29.- Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser **impartirles conocimientos generales y aptitudes** que les ayuden a **participar plenamente y en pie de igualdad** en la vida de su **propia comunidad** y en la de la **comunidad nacional**.

Respecto de este mismo elemento, la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas dispone: Art. 14 (2).- Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

Por su parte las Directrices de la UNESCO sobre Educación Intercultural señalan que: “la educación intercultural deberá enseñar a cada educando los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad”.²⁵⁰ Para lograr la consecución de éste principio, se requiere, entre otros: acceso en igualdad a todas las formas de educación para todos los grupos culturales de la población; eliminación de todas las formas de discriminación en el sistema educativo; calificaciones educacionales para asegurar un acceso en un pie de igualdad a la educación secundaria y postsecundaria y a la formación profesional; la adopción de medidas que faciliten la integración en el sistema educativo de grupos con necesidades culturales especiales, entornos pedagógicos no discriminatorios, seguros y pacíficos.²⁵¹

²⁵⁰ UNESCO, Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural, UNESCO, París, p. 38.

²⁵¹ *Ibidem.* p. 38.

1. **Accesibilidad material:** La educación ha de ser asequible materialmente, en términos de localización geográfica o por mediante mecanismos alternos como por ejemplo el acceso a programas de educación a distancia.

En relación a ello, la Declaración Universal sobre Derechos Lingüísticos manifiesta que: “la plenitud de los derechos lingüísticos en el caso de una comunidad indígena se halla estrechamente relacionada al área geográfica donde habita la comunidad, entendida como un espacio social y funcional imprescindible para el pleno desarrollo de la lengua”.²⁵²

De manera que, es preciso tener en cuenta que: “en ocasiones las comunidades están separadas por fronteras políticas o administrativas; están asentadas en un espacio geográfico reducido, rodeado por los miembros de otras comunidades lingüísticas; o están asentadas en un espacio geográfico compartido con los miembros de otras comunidades lingüísticas de historicidad similar”.²⁵³

En concordancia con ello, la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas dispone: “Art. 29.- Toda persona tiene derecho a recibir la educación en la lengua propia del territorio donde reside”.

Estos factores deberán tomarse en cuenta al momento de diseñar las políticas públicas para disponer la ubicación de los centros educativos comunitarios y su administración.

2. **Accesibilidad económica:** La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.

c) ACEPTABILIDAD: De acuerdo con la anterior Relatora sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, la faceta más importante de la aceptabilidad de la educación, es la “calidad” de la educación. Dentro de la aceptabilidad se entiende que ésta deberá ser aceptable para las necesidades de los padres y de los estudiantes, por lo tanto en este punto se han desarrollado temáticas como la

²⁵² Cfr. Organización de Naciones Unidas sobre el Derecho a la educación, ciencia y cultura, Declaración Universal sobre Derechos Lingüísticos, Precisiones Conceptuales 2 y 3.

²⁵³ Cfr. *Ibidem*.

etno educación de los pueblos indígenas.²⁵⁴ De acuerdo con la Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la aceptabilidad hace relación a:

1.- La forma y el fondo de la educación, los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables, en el caso que nos ocupa deberán ser culturalmente pertinentes y de buena calidad. El curriculum académico debe adaptarse a las necesidades de los pueblos indígenas.

Se manifiesta que ello se encuentra supeditado al objetivo que debe perseguir la educación que es alcanzar el desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad.²⁵⁵ Adicionalmente se deberá respetar la libertad de los padres en caso de que escojan escuelas distintas de las públicas siempre y cuando éstas cumplan con las normas mínimas que prescriba el Estado.²⁵⁶

Al respecto, la UNESCO, en su documento, Directrices sobre Educación Intercultural²⁵⁷, ha elaborado un compendio sobre las características que deberán presentar los programas y metodologías de enseñanza para la educación intercultural, en general y que son adaptables a la educación intercultural bilingüe.

Para ello, se ha remitido a su vez a diversos documentos internacionales de la UNESCO y de otros organismos, como son: Informe final de la Conferencia Internacional de Educación, 43ª reunión, Convenio No. 169 de la OIT, Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Convención sobre los derechos del niño. De este modo se hace referencia a las que se considera de mayor pertinencia, en cuanto al presente caso, estableciendo a que organismo pertenece cada uno de los aportes. En ese sentido, las Directrices manifiestan que los programas y metodologías de enseñanza deberán respetar, entre otros, los siguientes parámetros:

²⁵⁴ Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49, párr. 54 citada por: Defensoría del Pueblo de Colombia, El Derecho a la Educación, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Tratados Internacionales, Bogotá, 2003, p. 47.

²⁵⁵ A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13 numeral 1.

²⁵⁶ *Ibidem.* artículo 13 numerales 3 y 4.

²⁵⁷ Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural, UNESCO, París, p. 35.

1. aprovechar los diversos sistemas de conocimiento y la experiencia de profesores y alumnos;
2. abarcar la historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales²⁵⁸ de los pueblos indígenas
3. inculcar en los educandos el entendimiento y la valoración de su patrimonio cultural²⁵⁹;
4. inculcar en los educandos el respeto de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores²⁶⁰; y que utilicen los recursos locales²⁶¹
5. integrar pedagogías tradicionales²⁶² y formas tradicionales de comunicación tales como la narración, el teatro, la poesía y el canto²⁶³;
6. actividades productivas vinculadas a las necesidades sociales, culturales y económicas de la comunidad.²⁶⁴

d) ADAPTABILIDAD: De acuerdo con la ex Relatora sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski, la adaptabilidad hace referencia al contenido del proceso de aprendizaje, asignando importancia primordial a los mejores intereses de los niños y niñas, y a los conocimientos, técnicas y valores que ha de requerir durante su vida. Ello a su vez involucra una revisión de los programas y libros de texto existentes o crear otros nuevos para eliminar los estereotipos que afectan por ejemplo a las minorías étnicas y raciales.²⁶⁵

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la educación debe adaptarse a las necesidades de los alumnos en contextos culturales variados.

La Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas dispone que la educación para los pueblos indígenas deba contemplar su propia cultura e idioma:

Artículo 14.- (3) Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños,

²⁵⁸ Art. 27 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No 169 de la OIT, 1989)

²⁵⁹ UNESCO (1992): Informe final de la Conferencia Internacional de Educación, 43ª reunión, párr. 13.

²⁶⁰ Art. 29 1. c) de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

²⁶¹ UNESCO (1992): Informe final de la Conferencia Internacional de Educación, 43ª reunión, párr. 60.

²⁶² Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001). Artículo 8.

²⁶³ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), párr. 242.

²⁶⁴ UNESCO (1992): Conferencia Internacional de Educación, 43ª reunión, La contribución de la educación al desarrollo cultural, párr. 76:

²⁶⁵ Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49, párr. 70, 72, citada por: Defensoría del Pueblo de Colombia, El Derecho a la Educación, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Tratados Internacionales, Bogotá, 2003, p. 46.

incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

De igual manera, el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo hace referencia a la necesidad de que los niños y niñas indígenas cuenten con sistemas especializados de educación en su propia lengua, bajo sus propias tradiciones y usos ancestrales, estableciendo:

Artículo 28.- 1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 30.- 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio. 2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

La Convención sobre los Derechos del Niño, también reconoce las particularidades que deberá presentar la educación en el caso de los grupos culturales diversos y establece lo siguiente:

Artículo 30.- En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma

Por su parte, la Declaración Universal sobre Derechos Lingüísticos reconoce de igual manera las necesidades respecto de la naturaleza diversa de los conocimientos de los pueblos indígenas, disponiendo:

Artículo 28.- Toda comunidad lingüística tiene derecho a una educación que permita a sus miembros adquirir un conocimiento profundo de su patrimonio cultural (historia y geografía, literatura y otras manifestaciones de la propia cultura), así como el máximo dominio posible de cualquier otra cultura que deseen conocer.

Siguiendo la misma metodología empleada para determinar la existencia de derechos implícitos en el contenido del derecho, en cuanto a la accesibilidad, es preciso señalar que en cuanto a la característica de la adaptabilidad, se podría determinar igualmente que existen dos derechos innominados inmersos, que dotan de contenido al derecho colectivo a la educación intercultural. Estos derechos son el derecho a la cultura y el derecho a la identidad. La Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, dispone:

Artículo 31.- (1) Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus **conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales**. (2) Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

Artículo 33.- (1) Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

En ese mismo sentido se pronunció la UNESCO en la 43a reunión Conferencia Internacional de Educación, La contribución de la educación al desarrollo cultural señalando que:

En la dimensión cultural e intercultural en los programas de estudios: es necesario reconocer el papel de la cultura como la base sobre la cual debe edificarse el contenido de la educación. En la preparación de los programas de diferentes disciplinas, incluidas las científicas y tecnológicas, tienen por lo tanto que participar especialistas de las ciencias de la educación y la cultura así como antropólogos, sociólogos, psicólogo y otros.²⁶⁶

Una vez analizados los principales instrumentos internacionales que contienen disposiciones específicas sobre las características que componen el contenido del derecho colectivo a la educación intercultural en los términos de la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es preciso esbozar de manera general cuales constituyen las

²⁶⁶ UNESCO (1992): Conferencia Internacional de Educación, 43a reunión, La contribución de la educación al desarrollo cultural, párr. 12.

obligaciones inmediatas y progresivas que tiene el Estado respecto de cada característica.

a) Disponibilidad:

Obligaciones Inmediatas.-

1. Garantizar la existencia de centros comunitarios interculturales bilingües en el máximo de los recursos de que el Estado disponga.
2. Garantizar la existencia de una planta docente para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.
3. Garantizar la existencia de material de enseñanza culturalmente pertinente.
4. Abstenerse de obstruir la utilización de material culturalmente pertinente.

Obligaciones Progresivas.-

1. Contar con suficientes instituciones educativas (centros comunitarios interculturales bilingües), con alcance nacional, a nivel rural y urbano.
2. Contar con un amplio número de docentes, instruidos en la enseñanza de las lenguas de los pueblos y nacionalidades.
3. Contar con un proceso de formación continuo de docentes para los centros comunitarios interculturales bilingües.
4. Actualización permanente de los contenidos del material de enseñanza.
5. Utilizar el máximo de recursos disponibles para contar con centros educativos comunitarios interculturales bilingües bien equipados. Disponibilidad de tecnologías de la información en los centros comunitarios, interculturales bilingües.

b) Accesibilidad

Obligaciones Inmediatas.-

1. Garantizar el ejercicio del derecho a la educación sin discriminación.
2. Respetar la existencia del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.
3. Garantizar igualdad entre el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y el Sistema Nacional de Educación.
4. Garantizar la participación de los pueblos indígenas en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.
5. Garantizar la autonomía en la toma de decisiones de los pueblos indígenas en lo que concierne a los programas educativos.
6. Garantizar la gratuidad de la educación primaria.
7. Abstenerse de dictar normas discriminatorias.
8. Respetar el derecho de los pueblos indígenas de ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que los afecte, que ésta consulta sea realizada de buena fe y con miras a obtener su consentimiento.

Obligaciones Progresivas

1. Creación de centros comunitarios educativos interculturales bilingües que brinden cobertura en correspondencia con la ubicación geográfica de los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador.
2. Equiparar los niveles educativos, del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y del Sistema Nacional de Educación.
3. Accesibilidad económica real. Bajo el entendido de que en muchas ocasiones los estudiantes no acuden a la escuela debido a que aportan económicamente en sus hogares.

4. Disponer de mecanismos idóneos para la realización de la consulta a los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas que los afecten.

c) Aceptabilidad

Obligaciones Inmediatas

1. Respetar la existencia de programas de estudio y metodologías culturalmente diversas para los pueblos indígenas.
2. Garantizar la participación de los pueblos en el diseño de las metodologías y programas educativos interculturales bilingüe.
3. Respetar los conocimientos, historia y mecanismos propios de los pueblos indígenas que se verán traducidos en la educación.
4. Garantizar la enseñanza en la lengua correspondiente a cada pueblo o nacionalidad indígena.
5. Garantizar la enseñanza de conocimientos diversos a los del Sistema Nacional de Educación.

Obligaciones Progresivas:

1. Impulsar la creación y gestión de mecanismos encargados de producir periódicamente material culturalmente pertinente para la enseñanza intercultural bilingüe.
2. Diseñar mecanismos a fin de alcanzar una participación plena de los pueblos indígenas en el diseño de los programas de estudio.

d) Adaptabilidad

Obligaciones Inmediatas:

1. Respeto a las expresiones culturales en la educación
2. Garantizar y respetar el derecho a la identidad en la educación
3. Garantizar y respetar el derecho a la cultura en la educación

Obligaciones Progresivas:

1. Fomentar procesos de investigación continuos sobre los usos, tradiciones, costumbres, modos de vida, procesos culturales de los pueblos indígenas a fin de que éstos sean implementados en la educación.
2. Alcanzar la defensa del patrimonio cultural mediante la educación.

Una vez establecidas las obligaciones de carácter inmediato y progresivo que se deducen de los dispuestos por los instrumentos internacionales respecto de la garantía del derecho colectivo a la educación intercultural, es preciso enfatizar en que este esquema representa únicamente una referencia para la construcción del contenido esencial, sin perjuicio de que puedan agregarse otros estándares sobre su protección. A continuación se ha realizado un análisis práctico sobre la aplicación de los estándares que componen el contenido esencial del derecho, a través del análisis de casos.

2.3 EXPERIENCIAS PRÁCTICAS SOBRE LA GARANTÍA DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

Con la finalidad de determinar la aplicación práctica sobre el contenido del derecho colectivo a la educación intercultural, se realizó una investigación de campo que consistió en entrevistas realizadas a varios actores educativos.

La metodología diseñada, consistió en una guía de preguntas que comprende los cuatros elementos esenciales del contenido del derecho a la educación: Disponibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.

Esta guía de preguntas fue formulada a la Directora Distrital de Educación Intercultural Bilingüe del Distrito No. 4²⁶⁷, dos Directores de los Centros Comunitarios Interculturales Bilingües, “29 de Octubre”²⁶⁸ e “Isla Santamaría”²⁶⁹, ubicados en la

²⁶⁷ Entrevista realizada a la señora María Farinango, Directora Distrital de Educación Intercultural Bilingüe, realizada en Cayambe, el 30 de abril de 2013.

²⁶⁸ Entrevista realizada al señor Toribio Quishpe, Director de la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe, “29 de Octubre”, ubicada en la parroquia Cangahua, del cantón Cayambe, el 29 de abril de 2013.

²⁶⁹ Entrevista realizada al señora Silvia Antamba, Directora de la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe, “Isla Santamaría”, ubicada en la parroquia Cangahua, del cantón Cayambe, el 29 de abril de 2013.

parroquia de Cangahua, cantón Cayambe y dos docentes de dichas instituciones.²⁷⁰ Los resultados cualitativos de las entrevistas se disponen a continuación, y tienen por objeto determinar, cuáles son los componentes esenciales del contenido del derecho colectivo a la educación intercultural, que mayor dificultad presentan para su garantía.

Disponibilidad:

- Los actores educativos coinciden de manera general en que si existe un número suficiente de centros interculturales bilingües que atiendan las necesidades de la población indígenas, sin embargo éstos centros no se encuentra dotados con la infraestructura necesaria.
- Respecto de la existencia de un número suficiente de docentes, se desprende de las entrevistas, que no existen suficientes maestros que conozcan el idioma Kichwa, ni las costumbres, usos y prácticas de los pueblos indígenas. Asimismo, tampoco existe un programa de capacitación continua sobre educación intercultural bilingüe, lo que se encuentra en funcionamiento el Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SIPROFE), que brinda capacitación en general.
- Los únicos materiales educativos provistos por el Estado, con los que cuentan son los Kukayos Pedagógicos, en el idioma kichwa, los cuales no son provistos sobre todas las materias. En el año 2011, fue la última vez que se actualizó éste material.

Accesibilidad:

- Las entrevistas señalan que existen diferencias importantes entre los centros comunitarios interculturales bilingües y los centros educativos urbanos, éstas diferencias radican en la infraestructura, el equipamiento, el número de docentes bien capacitados y el enfoque que se requiere para la educación intercultural bilingüe.

²⁷⁰ Entrevistas realizadas a las señoritas Clemencia Calapaqui y Aida Tonguino, Docentes de las Unidades Educativas Interculturales Bilingües, “29 de Octubre” e “Isla Santamaría”, ubicadas en la parroquia Cangahua, del cantón Cayambe, el 29 de abril de 2013.

- En lo que respecta a los cambios estructurales que han existido desde que se promulgó la Ley Orgánica de Educación Intercultural con respecto a la participación de los pueblos indígenas, los actores educativos indican que ésta se encuentra limitada porque la rectoría ahora la lleva el Ministerio de Educación.
- Respecto de la designación de las autoridades de los niveles desconcentrados del SEIB, las entrevistas indican que éstas son designadas directamente por la Autoridad Educativa Nacional, no existen ningún procesos adicional.

Aceptabilidad:

- De acuerdo con las entrevistas realizadas en la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe “29 de Octubre” el idioma kichwa es enseñado como una asignatura, con una carga horaria de una hora a la semana. Mientras que en la Unidad Educativa “Isla Santamaría” no se enseña el idioma kichwa, ya que no existen docentes capacitados para el efecto. Por su parte la Directora Distrital manifestó que el idioma kichwa se enseña los tres primeros años como lengua principal y posteriormente se utiliza el castellano. Se encuentran contradicciones entre lo manifestado por la Directora Distrital y la realidad de las escuelas interculturales bilingües.
- En cuanto se refiere a la construcción del curriculum, las entrevistas señalan que, actualmente el curriculum que se utiliza es el nacional, el cual no ha sido construido en conjunto con los pueblos indígenas. Se ha convocado a personal de la Dirección Distrital a fin de que brinde sus aportes técnicos, pero no con poder de decisión. No ha existido participación de los sabios de las comunidades.

Adaptabilidad:

En cuanto al curriculum de estudios éste comprende la cultura de los pueblos indígenas pero no con la fortaleza que se le debería brindar.

De manera general la percepción de los actores educativos es que la educación intercultural bilingüe ha contribuido a mantener la cultura, costumbres, cosmovisión de los pueblos indígenas. Sin embargo existen grandes retos todavía por equiparar la

educación intercultural bilingüe a la educación en general de las zonas urbanas, puesto que todavía existe un tratamiento discriminatorio hacia los pueblos indígenas.

En conclusión los elementos esenciales que se garantizan con menor efectividad son la Accesibilidad y la Aceptabilidad. En lo que se refiere a la Accesibilidad, las entrevistas establecen que continúan existiendo diferencias entre las escuelas interculturales bilingües y las escuelas urbanas, asimismo respecto de la participación de los pueblos indígenas sobre el SEIB, los actores educativos han coincidido en que ésta se encuentra limitada y en cuanto se refiere a la designación de autoridades, ésta se encuentra concentrada en la decisión de la Autoridad Educativa Nacional.

Respecto de la Aceptabilidad, se destaca la pérdida del idioma ancestral de los pueblos indígenas debido a la falta de maestros bilingües, apropiadamente capacitados, además de la falta de homogeneidad en la enseñanza de la lengua en los diversos centros educativos interculturales bilingües. La ausencia de un currículum educativo culturalmente pertinente y la falta de participación de los pueblos indígenas en la construcción del mismo.

Una vez establecido el contenido de las entrevistas, en relación con el contenido esencial y las obligaciones, inmediatas y progresivas a las que se halla vinculada el Estado, con respecto al derecho colectivo a la educación intercultural, es preciso establecer que las mismas deberán efectivizarse mediante las garantías constitucionales dispuestas para el efecto. Por lo cual a continuación se analizan las garantías las garantías constitucionales más adecuadas para la protección del derecho colectivo a la educación intercultural.

2.4 GARANTÍA Y EXIGIBILIDAD DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

El reconocimiento del Ecuador como Estado constitucional de derechos y justicia, involucra una transformación en el sistema de garantías constitucionales. En ese sentido, el juez posee un papel preponderante frente a la defensa de los derechos que a decir de Ramiro Ávila constituyen a su vez, límites del poder y vínculos para los poderes del Estado que deberán procurar su pleno ejercicio.²⁷¹

²⁷¹ ÁVILA Ramiro, Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia, p. 22. En: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.

De modo que, para comprender la garantía de los derechos fundamentales, como límites y vínculos de los poderes, se ha de entender lo que involucra el garantismo como doctrina adoptada dentro de la Constitución, así Marina Gascón señala que el garantismo comporta:

... afianzar, asegurar, proteger, defender, tutelar algo y cuando en la cultura jurídica se habla de garantismo ese “algo” que se tutela son derechos o bienes individuales. Podría decirse, pues, como primera aproximación, que un derecho garantista establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte del poder estatal; lo que tiene lugar mediante el establecimiento de límites y vínculos al poder a fin de maximizar la realización de esos derechos y de minimizar sus amenazas.²⁷²

De acuerdo con Peces Barba²⁷³, en el Estado constitucional existen garantías primarias y secundarias, las primarias constituyen obligaciones o prohibiciones tanto para los poderes públicos como privados a fin de evitar que se cometan acciones que puedan perjudicar la vigencia de los derechos constitucionales. Mientras que las secundarias representan obligaciones de sanción por parte de los órganos jurisdiccionales a los poderes que hayan incurrido en las prohibiciones u omisiones²⁷⁴. De acuerdo con ello, se puede manifestar que estas dos garantías son complementarias y que establecen una doble protección a los derechos en momentos distintos. Como quedó establecido anteriormente, en el ordenamiento constitucional ecuatoriano existen garantías normativas, garantías de política pública y garantías jurisdiccionales.²⁷⁵

Las dos primeras son garantías primarias y las últimas son garantías secundarias. Las garantías normativas y de política pública se hallan sujetas a un escrutinio de constitucionalidad a fin de evaluar en que medida tutelan los derechos constitucionales. Por su parte, las garantías jurisdiccionales contenidas en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, se activarán frente a la ineficacia de las garantías normativas y de política pública.

²⁷² GASCÓN, Marina, La Teoría General del Garantismo: Rasgos Principales, Universidad Castilla-La Mancha, España, p. 21. En: (eds.) CARBONELL, Miguel, SALAZAR, Pedro, Garantismo, Estudios sobre el pensamiento de Luigi Ferrajoli, Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Madrid, 2009.

²⁷³ PECES, Gregorio, Curso de derechos fundamentales, Madrid, Universidad Carlos III, 1999, capítulo 10, citado por: GRIJALVA, Agustín, Constitucionalismo en el Ecuador, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011, p. 240.

²⁷⁴ Cfr. GRIJALVA, Agustín, Constitucionalismo en el Ecuador, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011, p. 240.

²⁷⁵ Constitución del Ecuador 2008, Artículos 84, 85, 86.

2.4.1 Garantías Normativas y de Política Pública

Las **garantías normativas** se ven traducidas en los principios de aplicación de los derechos y tienen por objeto impedir una interpretación restrictiva de los derechos constitucionales, evitar una regulación legislativa que los desnaturalice y permitir una garantía constitucional reforzada. De acuerdo con Agustín Grijalva, los ejemplos más claros de garantías normativas son: la rigidez constitucional, la reserva de ley y la noción del contenido esencial de los derechos.²⁷⁶ En ese sentido, la Constitución reconoce dichas garantías en los siguientes términos:

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, las garantías normativas se evidencian en la naturaleza orgánica de la Ley de Educación Intercultural Bilingüe, y el respeto que el legislador y los poderes del Estado deben presentar al las obligaciones que componen el contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural, construido a partir de los estándares dispuestos en la Constitución y los tratados internacionales.

Las garantías de **política pública**, se refieren a los instrumentos de los que dispone el Estado para hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución. De acuerdo con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, las políticas públicas representan un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad. De manera individual una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. Son instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades.²⁷⁷ De este modo la Constitución dispone que una de las garantías para la vigencia de los derechos son las políticas públicas:

²⁷⁶ Cfr. GRIJALVA, Agustín, *Constitucionalismo en el Ecuador*, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011, p. 243.

²⁷⁷ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, del Ecuador, *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*, Quito, 2011, p. 10.

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Bajo esas consideraciones, una política pública deberá construirse alineada a los objetivos generales del Estado, siempre enmarcada en el respeto de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales y la Constitución. Las políticas públicas, por tanto, no podrán generar situaciones discriminatorias, menoscabar la vigencia de un derecho o implicar un retroceso o regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

En el caso del derecho colectivo a la educación intercultural, dentro de los Objetivos nacionales para el Buen Vivir, como Segundo Objetivo se encuentra “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, a su vez éste objetivo contempla como Política 2.3. “Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación”. De acuerdo con éste objetivo y política, uno de los programas que conforman la política y tienen por objeto la realización del derecho constitucional es el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Dentro

Dentro de la política, se ha establecido varios ejes que involucran: el promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos, articular el sistema educativo nacional con la educación intercultural bilingüe, diseñar y aplicar material educativo que garantice la utilización de la lengua principal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural, diseñar mallas curriculares que reflejen

las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades, capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades²⁷⁸.

En ese sentido, compete evaluar en que medida las políticas públicas diseñadas e implementadas para la garantía del derecho colectivo a la educación intercultural, en éste caso el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe cumple con efectivizar el derecho constitucional y los ejes del Plan Nacional del Buen Vivir.

2.4.2 Garantías Jurisdiccionales

La Constitución señala en su artículo 86 que las garantías constitucionales podrán ser interpuestas por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos.²⁷⁹

La Convención Americana de Derechos Humanos, reconoce en su artículo 8.1 que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. El artículo 25 establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

Para tales fines, los recursos que se dispongan dentro del ordenamiento jurídico deberán encontrarse disponibles y ser adecuados, idóneos y efectivos.²⁸⁰ Un recurso es adecuado cuando es idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación de los derechos humanos y provea lo necesario para remediarlo²⁸¹ y es efectivo si es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.²⁸²

De este modo, la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen una amplia gama de garantías jurisdiccionales

²⁷⁸ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, del Ecuador, Plan Nacional del Buen Vivir, Quito, 2009, p. 172.

²⁷⁹ Constitución del Ecuador, artículo 86.

²⁸⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 19. Ver también, Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91; Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 46, y Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 199, párr. 28.

²⁸¹ Cfr. Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 136.

²⁸² Cfr. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 66.

adecuadas para remediar una situación particular de vulneración de derechos constitucionales. Las garantías disponibles son: acción de protección, hábeas corpus, acción de acceso a la información pública, hábeas data, acción por incumplimiento, acción extraordinaria de protección, acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena²⁸³, demanda de inconstitucionalidad, entre otras.

En el caso que se analiza las garantías jurisdiccionales que resultarían más idóneas y efectivas para la protección del derecho colectivo a la educación intercultural, son la acción de protección y la demanda de inconstitucionalidad.

La acción de protección, resulta idónea en el presente caso en la medida en que puede ser propuesta cuando los derechos constitucionales han sido vulnerados por actos u omisiones de autoridad pública. De igual manera, es aplicable contra políticas públicas que menoscaben el pleno ejercicio de los derechos, al respecto la Constitución dispone:

Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

En ese sentido, la acción de protección tiene por objeto el cese inmediato de la acción u omisión violatoria de derechos y lograr una reparación adecuada del derecho constitucional vulnerado. Asimismo, la acción de protección se ajusta a las necesidades de valorar en que medida las políticas públicas tutelan los derechos. En virtud de tales consideraciones, representa un recurso adecuado a ser interpuesto para evaluar el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe como parte de la política pública inserta en el Plan Nacional del Buen Vivir que es “fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.”

Sin embargo, aun existen dificultades para la efectiva aplicación de esta garantía. A pesar de que lo óptimo es que “la garantía y el derecho presenten un nexo inmediato para su eficacia,”²⁸⁴ en la práctica existen casos en los que los jueces desnaturalizan este

²⁸³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009, artículo 6.

²⁸⁴ Cfr. GRIJALVA, Agustín, Constitucionalismo en el Ecuador, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011, p. 255.

deber ser y argumentan el carácter residual, de ésta garantía, establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, para no dar trámite a las acciones presentadas. En virtud de ello, el desarrollo jurisprudencial deberá enfocarse en brindar pautas claras sobre los requisitos de admisibilidad de la acción de protección, a fin de evitar que las formalidades menoscaben el derecho a la tutela judicial efectiva.

El otro recurso que se considera idóneo y efectivo en el caso que nos ocupa por permitir el análisis de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es la demanda de inconstitucionalidad, que se encuentra regulada en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que disponen:

Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado. (Constitución 2008)

Art. 77.- Legitimación.- La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional)

Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas:

1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento.
2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional)

La acción de inconstitucionalidad, encuentra fundamento en dos preceptos básicos del constitucionalismo, la supremacía constitucional y la fuerza normativa de la constitución, ambos íntimamente relacionados.²⁸⁵ De esta manera, Joaquín Brague señala que la acción de inconstitucionalidad es un instrumento procesal constitucional pensado para proteger los principios de supremacía y fuerza normativa, por el cual se plantea a un órgano jurisdiccional la determinación de la conformidad de la norma infraconstitucional con la Constitución, dando lugar a un sentencia en abstracto y con efectos generales, ya sea de expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, o bien de conformación de la constitucionalidad.²⁸⁶

²⁸⁵ Cfr. PORRAS, Angélica, ROMERO, Johanna, Acción de inconstitucionalidad. Resúmenes de sentencias, Guía de jurisprudencia constitucional ecuatoriana, Corte Constitucional para el período de transición, Quito, 2011, p. 46.

²⁸⁶ Cfr. Ibidem. p. 53.

En ese sentido, ésta garantía se presenta idónea y adecuada para analizar la Ley Orgánica de Educación Intercultural en su conjunto, tanto en términos del respeto del contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural dispuesto en el acápite precedente, como en lo que se refiere a la inconstitucionalidad por razones de forma, teniendo en cuenta que la promulgación de ésta ley no contó con un proceso de consulta prelegislativa.

Una vez que se ha establecido el carácter del derecho colectivo a la educación intercultural y se ha desarrollado el contenido esencial del mismo, señalando las obligaciones a las que se encuentra sujeto el Estado, es preciso analizar si las disposiciones de Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe cumplen con el contenido esencial establecido, y por tanto son constitucionales.

CAPITULO III

3 LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL HACIA UNA EFECTIVA GARANTÍA DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

En el capítulo precedente se analizaron las implicaciones del reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, estableciendo su naturaleza como un derecho individual, social y colectivo, se desarrolló su contenido esencial y se establecieron los nudos críticos respecto de su efectividad real, así como también los mecanismos más idóneos para su garantía. Entre ellos se encuentra la acción de inconstitucionalidad, en ese sentido, el presente capítulo tiene por objeto analizar la constitucionalidad de fondo y forma que deberá revestir la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Para tales fines se establecerá en primer lugar la constitucionalidad de fondo en relación con el contenido esencial del derecho y en un segundo momento se analizará la constitucionalidad de forma.

3.1 EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE FONDO DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DEL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO COLECTIVO A LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

Con el objeto de definir la validez de una norma jurídica, es preciso establecer que la misma no depende exclusivamente de la forma de su producción, sino primordialmente de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales. Una norma entonces puede encontrarse vigente por haber sido aprobada mediante las formalidades dispuestas para el efecto, pero puede ser sustancialmente inválida por su contenido si éste es contrario a los principios fundamentales.²⁸⁷

Bajo el nombre de principios fundamentales, se concibe a los derechos humanos, que se encuentran en los instrumentos internacionales y que son integrados por los Estados a los textos constitucionales. Las Constituciones incorporan estos instrumentos a su ordenamiento jurídico interno, bajo la institución del bloque de constitucionalidad. La

²⁸⁷ GIL RENDÓN, Raymundo, *El Estado Constitucional de Derechos y los Derechos Humanos*, p. 513. En: (coord.) FERRER MC GREGOR, Eduardo, ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Tomo XI Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, México, 2008.

Corte Constitucional de Colombia ha hecho referencia a ésta institución jurídica, definiendo a la misma como:

Todas aquellas manifestaciones que sin estar formalmente en el articulado de la Carta, hacen parte de ella por la **remisión** que el mismo Constituyente hizo a ellas para que tuviesen el mismo grado de coercibilidad y obligatoriedad de uno de sus mandatos.²⁸⁸

(...) el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias...²⁸⁹

De acuerdo con ello, se concluye que en el ordenamiento jurídico colombiano el bloque de constitucionalidad obtienen su legitimidad en una remisión realizada por la propia constitución a los instrumentos internacionales y otras normas de derechos humanos para que conformen el mismo. De acuerdo con Germán Bidart, el bloque de constitucionalidad “es compatible con la idea de supremacía de la Constitución, por cuanto es por mandato de la misma que normas que no hacen parte de su articulado compartan empero su misma fuerza normativa”.²⁹⁰

Adicionalmente, la Corte Constitucional de Colombia realiza una distinción entre aquellos los tratados internacionales que hacen expresa referencia la Constitución, y aquellos que no, pero que por reconocer derechos humanos y permitir una mejor garantía de los derechos, son igualmente parte del bloque de constitucionalidad. No obstante ésta distinción, todos éstos instrumentos normativos tienen por objeto ejercer un parámetro de control de constitucionalidad.

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico, la cláusula de remisión a la que hace referencia la Corte Constitucional de Colombia, por la que es posible la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, al ordenamiento constitucional, se encuentra dispuesta de la siguiente manera:

Art. 11. 3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

²⁸⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia D-5807, Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes>

²⁸⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-774/01, Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria>

²⁹⁰ BIDART, Germán, El derecho de la Constitución y su fuerza normativa, 2000, p 188, citado por: Uprimny, Rodrigo, Bloque de Constitucionalidad, Derechos Humanos y Nuevo Procedimiento Penal, p. 3.

Art. 417.- Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución

En ese sentido, serán parte del bloque de constitucionalidad tanto los derechos contenidos en los tratados ratificados por el Ecuador como aquellos contenidos en los demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Ello en la medida en que los instrumentos internacionales permitan una mejor garantía y protección de los derechos humanos y guarden conformidad con la Constitución. En tal medida la Constitución ecuatoriana no realiza una distinción entre lo que la Corte Constitucional concibe como bloque de constitucionalidad *lato sensu* y *stricto sensu*, y en su lugar establece una cláusula abierta de reconocimiento de derechos, en virtud del principio pro ser humano. Estas disposiciones se relacionan con otra disposición constitucional sobre la interpretación de los derechos que establece:

Art. 11. 7.- El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, **no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas**, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean **necesarios para su pleno desenvolvimiento**.

Mediante ésta disposición el constituyente hace visible la cláusula abierta de reconocimiento de derechos, por la que pretende establecer que no pueden quedar fuera del contenido del bloque de constitucionalidad todos aquellos derechos que aun cuando no se encuentren expresamente establecidos en la Constitución, son parte de la dignidad humana. Es por ello que dentro de ésta concepción, el bloque de constitucionalidad en el Ecuador comprende los tratados internacionales sobre derechos humanos; los instrumentos internacionales de derechos humanos, que a pesar de no prever un proceso de ratificación, constituyen documentos de alta importancia, como por ejemplo la Declaración Universal de Naciones Unidas o la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos Indígenas, entre otros y las normas de *jus cogens*, que se insertan en los ordenamientos jurídicos incluso por sobre las normas constitucionales, por ser la mejor expresión de la dignidad humana y que son oponibles *erga omnes* por el consenso internacional que poseen.²⁹¹

²⁹¹ Corte IDH, Opinión Consultiva Oc-18/03^[1] De 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, p. 37.


De acuerdo con ello, la Corte Constitucional del Ecuador en una de sus sentencias, también ha recogido la noción del bloque de constitucionalidad, señalando que el derecho internacional de los derechos humanos es norma directamente aplicable y efectiva dentro del Estado. Por lo que en la actualidad la transformación y actualización de las constituciones latinoamericanas ha devenido en que:

Uno de los rasgos esenciales que caracterizarían ese nuevo "paradigma constitucional" es precisamente la constitucionalización de las modernas tendencias del derecho internacional de los derechos humanos, como parte integrante de la Constitución a través de la figura del Bloque de Constitucionalidad, proceso que ha implicado importantes cambios tanto en la parte orgánica, pero sobre todo en la parte dogmática de las constituciones.

En el plano de las transformaciones dogmáticas, en las actuales Constituciones de América Latina encontramos dos importantes avances respecto del constitucionalismo del Estado Social: en primer lugar, el reconocimiento de la primacía del derecho internacional de los derechos humanos frente a las normas internas; en segundo término, la ampliación de la carta de derechos fundamentales, independientemente de su consagración formal.

En ese sentido, las disposiciones tanto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto internacional de los derechos Civiles y Políticos de 1966 y particularmente las estipulaciones de la Convención Americana de los Derechos Humanos hacen parte del orden constitucional vigente en el Ecuador con una jerarquía normativa superior al resto del ordenamiento.²⁹²

El contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, ha sido construido a partir de los instrumentos internacionales más específicos y relevantes sobre el tema, que a su vez, conforman el bloque de constitucionalidad. En virtud de ello, el contenido esencial constituye una herramienta útil para determinar a partir de su respeto, la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Esta afirmación, encuentra sustento además en lo establecido por la Constitución respecto del respeto del contenido de los derechos:

Art. 11. 8.- El **contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia** y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.  **Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.**

En concordancia con ello, es preciso establecer que además de los instrumentos internacionales, el contenido de los derechos, puede ser construido a partir de los

²⁹² Corte Constitucional del Ecuador, Resolución 001-2004-DI, Lunes 3 de Marzo del 2008, Registro Oficial N° 286, p. 14.

estándares de protección recogidos en la jurisprudencia. De ésta manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, deberán ser interpretados “a la luz de la evolución en el campo del derecho internacional en materia de derechos humanos (...) con debida consideración de las demás normas pertinentes del derecho internacional aplicable a los Estados miembros”.²⁹³ En tal sentido la Comisión reconoce la existencia de un amplio conjunto de instrumentos internacionales para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, que podrán emplearse para la interpretación de los derechos de los pueblos indígenas. Esta interpretación podrá ser realizada no solo por los órganos interamericanos de protección de derechos, sino también por todos los Estados cuyos textos constitucionales contengan disposiciones que ubiquen a los instrumentos internacionales, dentro de su bloque de constitucionalidad.

Dicho conjunto de normas, constituye un corpus iuris de protección de los derechos de los pueblos indígenas, que deberá ser empleado para definir el contenido de los derechos y las obligaciones correlativas de los Estados. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dicho corpus juris se encuentra conformado por el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, siendo los dos primeros los instrumentos específicos más relevantes respecto de los derechos de los pueblos indígenas. A estos instrumentos se deben añadir, las observaciones del Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Comité de Derechos del Niño. El Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio sobre Biodiversidad, también son instrumentos que pueden contribuir a construir el contenido esencial.²⁹⁴

Una vez establecido que la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural puede ser analizada a través de su conformidad con el contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural, es preciso definir la metodología de análisis. De acuerdo a lo establecido en el capítulo precedente, los elementos esenciales

²⁹³ CIDH, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09 30 diciembre 2009, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 8, CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 96. CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 86.

²⁹⁴ CIDH, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09 30 diciembre 2009, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 16, 17.

del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, que revisten mayor dificultad para su garantía son la Accesibilidad y la Aceptabilidad.

Dentro de la Accesibilidad se había establecido la característica esencial de No Discriminación, por la que se debe permitir el acceso a la educación a toda la población especialmente a los grupos vulnerables, entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas. A su vez en virtud del principio de no discriminación se reconoce la legitimidad de crear sistemas educativos especiales para los pueblos indígenas, y dentro de ellos, se deberá garantizar el derecho a la participación y autonomía de los pueblos indígenas para adoptar decisiones sobre los asuntos educativos que les conciernen.

Ahora bien, en cuanto se refiere a la Adaptabilidad, se había establecido, que ésta se refiere al contenido del aprendizaje, relacionado a los mejores intereses de los niños y niñas, y a los conocimientos, técnicas y valores que han de requerir durante su vida. Dentro de éste elemento esencial a su vez se encuentra el derecho a la identidad cultural, por el cual los niños y niñas tienen derecho a que la educación que reciban, establezca la lengua, conocimientos, saberes y costumbres propias de su entorno.

Bajo esas premisas, a partir del análisis de dos de los elementos esenciales del derecho colectivo a la educación intercultural, (Accesibilidad y Adaptabilidad), se determinará la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural,

3.1.1 Análisis de Constitucionalidad de Fondo en relación al respeto del Derecho a la Participación de los Pueblos Indígenas en sus Sistemas de Educación en la Ley Orgánica de Educación Intercultural

El derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido y a tener acceso a la función pública, ha sido reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, ha definido el mismo señalando que “se encuentra en el núcleo de un gobierno democrático”, que reconoce y protege el derecho y la oportunidad de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido y el derecho a tener acceso a la función pública.²⁹⁵

Ello denota que tradicionalmente el derecho a la participación se encuentra relacionado con el goce de los derechos políticos. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs. Nicaragua estableció que el derecho a la

²⁹⁵ Disponible en: <http://acnudh.org/2012/12/el-derecho-a-la-participacion/>. Acceso: 20 de mayo de 2013.

participación puede incluir amplias y diversas actividades que se realizan individualmente o en conjunto, a fin de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.²⁹⁶ Complementando dicho enunciado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegó que en el “derecho internacional en general, y en el derecho interamericano específicamente, se requiere una protección especial para los pueblos indígenas, a fin de que puedan ejercer una participación efectiva en los procesos de toma de decisiones que les afectan”.²⁹⁷

En ese sentido, se entiende que el derecho a la participación para los pueblos indígenas presenta una acepción más amplia. Así, de acuerdo con *James Anaya* el derecho a la participación para los pueblos indígenas comprende el derecho participar en los procesos electorales, procesos parlamentarios, pero también en otros asuntos públicos de incidencia general.²⁹⁸

De acuerdo con ello, el derecho a la participación en el caso que nos compete implica la participación en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, ámbito público de afectación directa para los pueblos indígenas. En relación a ello, la Comisión Andina de Juristas ha establecido que el derecho a la participación como se reconoce en la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, demanda además que los representantes de los pueblos que participen en los procesos sobre circunstancias que los afectan sean escogidos de conformidad con los procedimientos propios de los pueblos interesados.²⁹⁹

De esta manera, instrumentos específicos sobre protección de los derechos de los pueblos indígenas como la Declaración de Naciones Unidas y el Convenio No. 169 de la OIT reconocen el derecho a la participación pública de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen, en los siguientes términos:

Artículo 5.- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales,

²⁹⁶ Corte IDH, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 196.

²⁹⁷ *Ibidem*, párr. 178.

²⁹⁸ Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. *Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Chile*. Noviembre de 2012, párr. 29. Disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2012-11-29-unsr-co-mentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>

²⁹⁹ Comisión Andina de Juristas, *Implementación del Derecho a la Participación Política Indígena en Cusco y San Martín*, Comisión Andina de Juristas, Konrad Adenauer Stiftung e.V., Lima, 2013, p. 53. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_34140-1522-1-30.pdf?130422175919. Acceso: 20 de mayo de 2013.

manteniendo a la vez su derecho a **participar plenamente**, si lo desean, en la **vida política, económica, social y cultural del Estado**.

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo 18.- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Convenio No. 169 de la OIT Artículo 7.- 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de **decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo**, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán **participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente**.

Asimismo, dichos instrumentos han reconocido el derecho de los pueblos indígenas de participar en la educación, el mismo que se ve traducido en la facultad de los pueblos indígenas de influir y adoptar decisiones sobre sus sistemas de educación, con la finalidad de preservar su cultura, identidad y cosmovisión propias, como se dispone a continuación.

(Convenio No. 169) Artículo 27.- 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su **participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas** cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en

consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

(Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas)

Artículo 14.- 1. Los pueblos indígenas tienen **derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas**, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma

La Constitución del Ecuador ha incorporado los estándares de protección del derecho colectivo a la educación intercultural, contemplando sus dimensiones de respeto de la autonomía y participación sobre sus sistemas educativos, de la siguiente manera:

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:

14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. **La administración de este sistema será colectiva y participativa**, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

En ese orden de ideas, una vez establecido que el derecho a la participación involucra la facultad de los pueblos indígenas de adoptar decisiones sobre los asuntos que les conciernen, es preciso empezar estableciendo que la Ley Orgánica de Educación Intercultural ha sufrido **varias transformaciones** respecto del grado de participación concedido a los pueblos indígenas sobre sus programas educativos.

Con anterioridad a la promulgación de la ley, la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe poseía una autonomía académica, administrativa y financiera completa. En tal medida, los pueblos indígenas mediante sus organizaciones sociales se encargaban directamente de la administración y gestión de la educación intercultural bilingüe, además de seleccionar a sus autoridades, mediante mecanismos específicos diseñados para el efecto, como quedo dispuesto en el capítulo primero. Ello significa que

En la actualidad la participación de los pueblos indígenas en los diferentes niveles de gestión y estructuras del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, se encuentra regulada por la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Ello ha determinado que el Estado establezca las instancias específicas en que existirá participación directa de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones y aquellas en las que únicamente participará la Autoridad Educativa Nacional.

Bajo dichos preceptos, la existencia de un nuevo marco jurídico es favorable en sí mismo, puesto que brinda certeza sobre la garantía del derecho a la participación de los pueblos indígenas en su sistema de educación. Sin embargo, no se debe perder de vista que ésta regulación no puede desconocer los procesos de participación vigentes antes de la misma. En ese sentido la ley deberá disponer un grado de participación de los pueblos indígenas sobre su sistema de educación en un nivel aceptable, igual o mayor al existente previo a su promulgación, puesto que caso contrario la ley resultaría regresiva y en consecuencia inconstitucional.

En ese sentido, el pleno ejercicio del derecho a la participación debe tener por finalidad permitir el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, mediante la generación de legitimidad sobre las decisiones que se adopten al interior del sistema de educación. Ello se conseguirá únicamente mediante la real participación de los pueblos indígenas en su sistema de educación a fin de traducir efectivamente los intereses y necesidades de la población indígena en las políticas educativas.

Ahora bien, con la finalidad de establecer el grado de participación de los pueblos indígenas que concede la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas ha establecido respecto de la garantía del derecho a la participación que:

... no es fácil definir exactamente qué constituye una "buena" práctica cuando se trata de la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y, en segundo lugar, tampoco es fácil decidir cuándo una práctica puede definirse como "buena".³⁰⁰

No obstante, la problemática que reviste determinar cuando se trata de una buena práctica de participación, aplicable a una ley, un programa de política, un proyecto individual y/o un componente de un proyecto, el Mecanismo de Expertos ha establecido que existen ciertos parámetros a ser tomados en cuenta. Entre ellos se encuentran en qué medida la ley: a) permite y mejora la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones; b) permite que los pueblos indígenas influyan en el resultado de las decisiones que los afectan y c) hace efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.³⁰¹

En ese sentido a continuación se valorarán estos tres aspectos dentro de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Para ello, es preciso mencionar que el respeto del derecho a la participación que permite alcanzar la autonomía, se evidencia de manera más concreta en las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Intercultural referentes a: 1) las funciones otorgadas a cada uno de los organismos que componen el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, 2) la conformación de dichos organismos y 3) la asignación de los recursos financieros. Bajo dichas consideraciones a continuación se evaluará la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de acuerdo con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y participación, que forman parte del contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural.

De acuerdo a lo establecido anteriormente, la Ley Orgánica de Educación Intercultural prevé varios cambios respecto de la anterior estructura que regía la educación intercultural bilingüe en el Ecuador. Esta nueva estructura comprende la existencia de varios niveles de gestión un Nivel Central, y varios niveles de gestión desconcentrados constituidos por: un Nivel Zonal, un Nivel Distrital y un Nivel Circuital dentro del cual se encuentran los Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües.

A su vez como se explico en el primer capítulo, dentro del Nivel Central se dispone la existencia de varios organismos técnicos – administrativos, entre los cuales se

³⁰⁰ Ibidem. párr. 9.

³⁰¹ Cfr. Ibidem. párr. 12, 15.

encuentran: el Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe, la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe y el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales de los Pueblos y Nacionalidades. Dentro de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, a su vez, se contempla la existencia de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe.

Al respecto es preciso destacar que de acuerdo a lo dispuesto por la ley el nivel central formulará las políticas, los estándares, planificación educativa nacional, mientras que los niveles desconcentrados se encargarán de gestionar y ejecutar las políticas educativas definidas por el nivel central.³⁰² Dentro del nivel central los organismos técnicos – administrativos tienen igual jerarquía excepto la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, que constituye una dependencia de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe. La estructura antes descrita se resume en los diagramas a continuación:

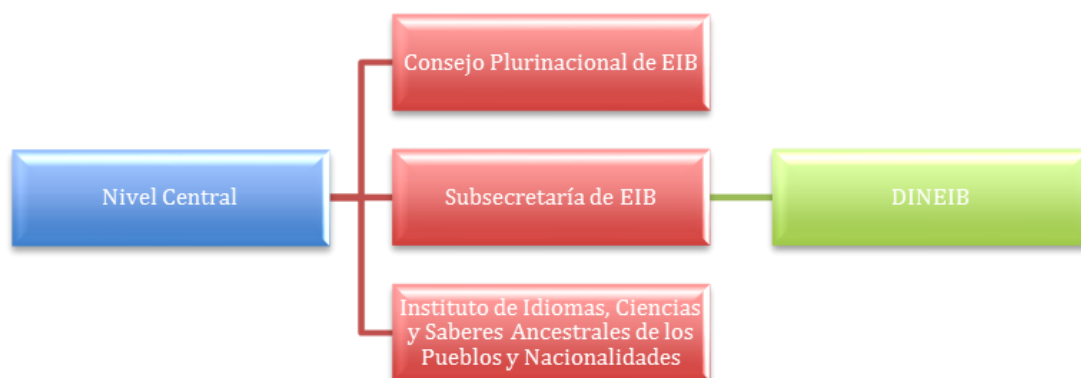
Ilustración 6: Niveles del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Intercultural




Fuente: Ley Orgánica de Educación Intercultural, [5] Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Elaboración propia.

³⁰² Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Art. 26 y 27.

Ilustración 7: Estructura del Nivel Central del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Intercultural



Fuente: Ley Orgánica de Educación Intercultural,  Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011

Estado: Vigente. Elaboración propia

Ahora bien, en lo que respecta al **Nivel Central**, las funciones asignadas consisten en ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Educación a nivel nacional y garantizar y asegurar el cumplimiento cabal de las garantías y derechos constitucionales en materia educativa. El nivel central: 1. formula las políticas, estándares, planificación educativa nacional, los proyectos de inversión de interés nacional, **las políticas de asignación y administración de recursos, formula políticas de recursos humanos que garantizan representatividad de acuerdo a la diversidad del país en todos los niveles desconcentrados**. Coordina la gestión administrativa de los niveles desconcentrados de gestión.³⁰³

En relación a ello, cabe analizar la institucionalidad del SEIB a partir de los criterios de plurinacionalidad e interculturalidad. De acuerdo con lo establecido en el capítulo primero, con la finalidad de construir un Estado plurinacional, es preciso observar dos requisitos el primero es implementar una institucionalidad diversa, el segundo es realizar una comprensión distinta de la democracia. En lo que respecta la institucionalidad, ésta involucra el respeto del pluralismo jurídico, que aplicado al ámbito educativo se debe entender como la valoración de la existencia de un Sistema de Educación específico para los pueblos indígenas y la aplicación de sus prácticas culturales propias en el mismo. En lo que respecta a la democracia, ésta se refiere a la necesidad de incorporar métodos alternativos de representatividad de los pueblos y nacionalidades para designar a sus autoridades y de esa manera legitimar sus decisiones.

³⁰³ *Ibidem*. Art. 25, 26 y 27.

Por su parte la interculturalidad se refiere a la necesidad de generar las condiciones apropiadas a fin de que exista un proceso de diálogo y coordinación simétrico entre la institucionalidad de los pueblos indígenas y aquella de la sociedad blanco – mestiza y al igual que en la plurinacionalidad exige también el respeto de un pluralismo jurídico, aplicable al caso de la educación.

Una vez dispuesto ello, es preciso indicar que las funciones que concede la Ley Orgánica de Educación Intercultural a la Autoridad Central tienden a generar una concentración en la toma de decisiones. Ello se contraponen a la institucionalidad diversa, que indica que no puede existir una única forma de comprender la educación y por tanto no puede haber una única Autoridad que adopte decisiones, sin someterlas previamente al consenso comunitario entre los diversos pueblos y nacionalidades. Estas disposiciones también se contraponen a una comprensión distinta de la democracia, en cuanto no dan lugar a una composición intercultural del nivel central de gestión, de modo que no se logra garantizar la incidencia de los pueblos indígenas en la adopción de las decisiones más importantes sobre el SEIB, que se concentran en éste nivel. Por tanto, la concentración de las decisiones en el nivel central sugiere la inexistencia de condiciones adecuadas para fortalecer el SEIB, lo que impide la coordinación simétrica entre éste y el Sistema Nacional de Educación.

El Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe tiene entre sus funciones primordiales la de proponer las líneas estratégicas para las políticas públicas del Sistema Educativo Intercultural Bilingüe, y priorizar las necesidades y requerimientos de las nacionalidades y pueblos conforme a sus realidades.³⁰⁴ Para emitir sus resoluciones, el Consejo se debe instalar con la presencia de al menos la mitad más uno de sus integrantes, para lo cual se debe contar como asistentes obligatorios a los titulares de la Autoridad Educativa Nacional y de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, las resoluciones del Consejo tienen validez con la aprobación de al menos la mitad más uno de los votos de los miembros.

El Consejo Plurinacional estará conformado por: La Autoridad Educativa Nacional, un representante de cada nacionalidad, el Subsecretario del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, el Director Ejecutivo del Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales del Ecuador y el Director o Directora Nacional Intercultural Bilingüe. Los representantes de cada nacionalidad serán nombrados a través de procesos definidos por las comunidades, respetando los derechos colectivos establecidos en la Constitución

³⁰⁴ *Ibidem.* Art. 84

de la República y facilitado por el Consejo de Participación Ciudadana.³⁰⁵ Los representantes de cada nacionalidad deben ser nombrados **a través de procesos facilitados por el Consejo de Participación Ciudadana y definidos por las comunidades, respetando los derechos colectivos establecidos en la Constitución de la República.**³⁰⁶

En lo que se refiere a la plurinacionalidad e interculturalidad, éste organismo respeta la construcción de una institucionalidad diversa pues tiene en cuenta la necesidad de la composición intercultural de los organismos para la adopción de decisiones. Asimismo, se debe destacar que se prevé la existencia de un proceso con pertinencia cultural para la selección de los miembros de los pueblos y nacionalidades, lo cual obedece a la característica de una comprensión distinta de la democracia. No obstante lo cual, como se verá más adelante, de entre las disposiciones que lo rigen se puede deducir que la autoridad máxima mantiene un alto grado de injerencia sobre las decisiones que se toman dentro de éste organismo.

En la actualidad, el Consejo Plurinacional aún no se encuentra conformado y representa el único organismo perteneciente al Nivel Central que contiene una participación directa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Adicionalmente, es el único organismo que prevé la selección de los representantes mediante mecanismos definidos por las comunidades, sin embargo, no se definen los métodos culturalmente pertinentes que se emplearán dando lugar a interpretaciones que no siempre pueden asegurar la vigencia de los derechos de participación de los pueblos indígenas.

Al respecto el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas establece que numerosas instituciones indígenas cuentan con sus propios procesos de adopción de decisiones, el mantenimiento de estos procesos internos de adopción de decisiones y de las instituciones correspondientes es positivo, ya que facilita la participación de los pueblos y las personas indígenas en los asuntos públicos por medios que, desde el punto de vista filosófico y cultural, son acordes con el concepto de gobernanza de esos pueblos. Además de que expresan un grado de autonomía y libre

³⁰⁵ *Ibidem.*

³⁰⁶ Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241 Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente. Art. 251.

determinación de los pueblos indígenas, sin influencias externas impuestas, aunque el Estado pueda tener la autoridad máxima en virtud de su legislación.³⁰⁷

De igual manera en lo que se refiere a la adopción de decisiones e influencia sobre las mismas, es preciso hacer referencia a la disposición que establece que el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales, tomará en cuenta las líneas estratégicas para las políticas públicas del SEIB propuestas por el Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe y **aprobadas por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional**. De ello se deduce que aun cuando existe un proceso establecido para la adopción de decisiones, en el cual todos participan con un voto de igual valor, la Autoridad Nacional, determinará en última instancia las líneas estratégicas para la política pública. Ello en menoscabo de la representatividad que ejercen los pueblos y nacionalidades, seleccionados para conformar el Consejo.

Ello confirma la necesidad de que se de una comprensión distinta de la democracia para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, una forma de hacerlo es respetar los procesos propios de adopción de decisiones, por lo que deberá respetarse en la práctica la composición intercultural de este organismo. En este punto lo establecido por el Mecanismo de Expertos, respecto de como el Estado podrá tener la autoridad máxima en virtud de su legislación, se torna altamente criticable en un Estado plurinacional e intercultural, en el que no es posible concentrar el poder de decisión en la autoridad máxima. En ese sentido, el Consejo Plurinacional al ser el único organismo que prevé la participación directa de los pueblos y nacionalidades debería poder emitir sus decisiones de acuerdo a un criterio de representatividad, sin injerencias exacerbadas de la Autoridad Educativa Nacional.

La **Subsecretaría del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe** tiene por función principal definir y formular la política pública de Educación Intercultural Bilingüe considerando las líneas estratégicas, prioridades y necesidades del SEIB determinadas por el Consejo Plurinacional del SEIB.³⁰⁸ Adicionalmente, será responsable de la planificación, organización, dirección, control, coordinación de las instancias especializadas en los niveles desconcentrados. Garantizará la participación en todos los niveles e instancias de la administración educativa a los pueblos y nacionalidades en

³⁰⁷ Cfr. A/HRC/EMRIP/2011/2, Consejo de Derechos Humanos Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Cuarto período de sesiones 11 a 15 de julio de 2011. Tema 3 del programa provisional. Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, párr. 17, 18

³⁰⁸ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Art. 87.

función de su representatividad.³⁰⁹ De acuerdo con la ley, la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, será una entidad desconcentrada administrativa, técnica y financieramente. Sin embargo, el reglamento dispone que es parte sustancial y orgánica del nivel de gestión central de la Autoridad Educativa Nacional.³¹⁰ Lo que tornaría a la norma reglamentaria en ilegal, al no existir una correspondencia entre lo que disponen la ley y el reglamento sobre la naturaleza de éste organismo. Adicionalmente, no se encuentra ninguna disposición en la ley o en el reglamento que establezca, el modo de designación del Subsecretario de Educación Intercultural Bilingüe.

En cuanto a la **participación ciudadana y control social, es responsable de adoptar las acciones pertinentes para que la administración del SEIB sea colectiva y participativa**, propiciando que los pueblos indígenas **presenten propuestas** que nutran la **política pública** que debe ser **definida por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional**. Los pueblos indígenas deben participar en veedurías comunitarias y de rendición de cuentas, aplicando criterios de alternabilidad y variación territorial para proponer a sus representantes, de conformidad con las políticas definidas por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional.³¹¹

Al respecto, es preciso puntualizar que la Subsecretaría de Educación Intercultural, constituye el organismo parte del nivel central con mayores atribuciones en lo que se refiere a la formulación de políticas públicas en materia educativa, además de tener la potestad de coordinar a los niveles desconcentrados y tener bajo su cargo a la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe. Estas funciones involucrarían un alto grado de participación de los pueblos indígenas en su educación, no obstante lo cual, no se establece cual es el mecanismo para la designación del Subsecretario de Educación Intercultural Bilingüe, es decir la autoridad facultada para la adopción de decisiones, de allí la necesidad de que dentro de ésta instancia se asegure la representatividad de los pueblos indígenas.

Por otro lado, en lo que se refiere al control social y participación que debe promover la Subsecretaría, la ley dispone que se deberán designar representantes respetando la alternabilidad y territorialidad, sin embargo ésta selección deberá ser aprobada por la Autoridad Nacional. Una de las nociones del derecho a la autonomía consiste en la facultad de elegir a sus representantes. Bajo esas premisas, esta

³⁰⁹ *Ibidem*. Art. 88.

³¹⁰ Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241. Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente. Art. 246.

³¹¹ *Ibidem*. Art. 249.

disposición no permite la adopción de decisiones por parte de los pueblos indígenas o la influencia sobre las mismas, porque no existe un mecanismo de designación específico, tanto para los técnicos, como para las autoridades que garanticen su participación. En consecuencia no es posible la plena vigencia del derecho a la autodeterminación.

Una vez establecido ello, es preciso analizarlo a partir de los parámetros de plurinacionalidad e interculturalidad. En lo que se refiere a la institucionalidad que respete el pluralismo jurídico en la educación, al no quedar claro si ésta instancia es desconcentrada o dependiente de la Autoridad Educativa Nacional, se da lugar a que una vez más la autoridad máxima concentre las funciones no sólo administrativas sino también las académicas. A su vez, ello incide en que no se evidencie una comprensión diversa de la democracia, puesto que en este nivel no se contempla la participación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas ya sea como técnicos o autoridades. Ello trae como consecuencias que el ámbito e influencia de los pueblos sobre la política educativa sea sometido a la discrecionalidad de la Autoridad Educativa Nacional y en consecuencia se vulnere el derecho a la participación.

De acuerdo con el reglamento la **Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe** es parte orgánica de la Subsecretaría de Educación intercultural Bilingüe, y tiene las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el reglamento y el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación.³¹² Sin embargo, en la ley y reglamento no se encuentra ninguna disposición que haga referencia a las funciones de la DINEIB. Por su parte el Estatuto Orgánico por procesos establece que el Director Nacional de Educación Intercultural Bilingüe tiene entre otras funciones las de:

- a) Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Educación Intercultural Bilingüe planes, programas y proyectos de Educación Intercultural Bilingüe;
- b) Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Educación Intercultural Bilingüe políticas educativas interculturales en contra del racismo;
- c) Proponer acciones para garantizar la pertinencia cultural y lingüística en el sistema educativo nacional.

³¹² *Ibidem.* Art. 250.

- d) Administrar técnica y pedagógicamente el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en función de la realidad social, cultural, lingüística y económica de las nacionalidades y los pueblos, asegurando una amplia participación comunitaria, bajo el marco del Plan Nacional del Buen Vivir, Plan Nacional de Educación y las políticas educativas y de gestión del Ministerio de Educación;
- e) Coordinar con las instancias pertinentes del MINEDUC, el asesoramiento y la auditoría técnica y pedagógica a los Distritos Interculturales Bilingües, en la adaptación de herramientas curriculares pertinentes a su contexto cultural y lingüístico, en el marco del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe;
- f) Proponer y poner en consideración del (la) Subsecretario(a) de Educación Intercultural Bilingüe la planificación de la participación activa de las comunidades y organizaciones de los pueblos y nacionalidades, en el proceso educativo.
- g) Proponer a la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe lineamientos para la participación del talento humano de los pueblos y nacionalidades en las instancias desconcentradas;
- h) Proponer y poner en consideración del(la) Subsecretario(a) de Educación Intercultural Bilingüe planes de capacitación y evaluación para la suficiencia lingüística de la lengua ancestral del personal del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en los niveles desconcentrados;^[1]

Es preciso realizar en primer lugar un análisis sobre la naturaleza que presenta ésta institución en la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Como quedó señalado anteriormente, la DINEIB, constituyó el organismo que administró la educación intercultural bilingüe en el Ecuador durante 23 años, contando una serie de experiencias respecto de la implementación de las políticas públicas educativas. En la actualidad la DINEIB se encuentra subordinada, en primer lugar a la Subsecretaría de Educación Intercultural bilingüe y en un segundo momento a la Autoridad Nacional. Las facultades concedidas a éste organismo son eminentemente técnicas, relacionadas con el ámbito académico, y se reducen a la presentación de “propuestas” a la Subsecretaría. De ello se deduce que en la actualidad la DINEIB no posee la capacidad para tomar decisiones o

influir en las mismas, en consecuencia no se garantiza la autodeterminación en esta instancia.

En lo que se refiere a la plurinacionalidad e interculturalidad, las funciones únicamente técnicas, más no de decisión otorgadas a esta instancia, así como la subordinación a la Subsecretaría de Educación Intercultural y a la Autoridad Educativa Nacional, han incidido en que se desconozca la anterior institucionalidad generada por los pueblos indígenas, dentro de la cual ésta instancia era la de mayor importancia. La generación de un marco jurídico que regule la participación de los pueblos indígenas en el SEIB no tiene porque significar la eliminación total de la institucionalidad anterior, sino por el contrario debe tender al fortalecimiento del pluralismo. De igual manera al no disponer si estará conformada por los pueblos y nacionalidades no se ha integrado la noción de una comprensión diversa de la democracia.

El Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales de los Pueblos y Nacionalidades, es una entidad de derecho público, con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Educación, y parte integral del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, con sede en la ciudad de Quito y con jurisdicción nacional. El Estado provee del presupuesto para el funcionamiento de esta entidad.³¹³

Se encarga de fortalecer las políticas educativas establecidas por la Autoridad Educativa Nacional e investigar, sistematizar, registrar y difundir, por todos los medios, las ciencias, los saberes, los conocimientos relativos a temas de interculturalidad, plurinacionalidad, identidad, historia, cultura, economía comunitaria, gobierno comunitario y demás ciencias del saber ancestral con el objeto de desarrollar la interculturalidad y plurinacionalidad.³¹⁴ Tomar en consideración las líneas estratégicas para las políticas públicas del Sistema Educativo Intercultural Bilingüe propuestas por el Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe y **aprobadas por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional.**³¹⁵

El Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales será dirigido por un Director Ejecutivo, designado mediante concurso público de méritos y oposición organizado por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional.³¹⁶

³¹³ *Ibíd.* Art. 255.

³¹⁴ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Art. 90.

³¹⁵ Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241. Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente. Art. 258.

³¹⁶ *Ibíd.* Art. 257.

El Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales de acuerdo a la normativa poseen personería jurídica propia, aunque se encuentra adscrito al Ministerio de Educación. Este Instituto se encarga eminentemente de sistematizar y trasponer los conocimientos, saberes, idiomas indígenas al sistema educativo intercultural bilingüe. No obstante lo cual, la ley no prevé la representación de los pueblos indígenas en ésta instancia, sino que establece que el Director Ejecutivo será seleccionado mediante un concurso de oposición y méritos, organizado por la Autoridad Central. En ese sentido no se garantiza la participación o influencia en la adopción de decisiones por parte de los pueblos indígenas.

En lo que se refiere a los criterios de plurinacionalidad e interculturalidad ésta instancia en razón del pluralismo y la democracia diversa, debería incorporar algún mecanismo de participación de los pueblos y nacionalidades, puesto que son únicamente ellos quienes pueden aportar para el registro y sistematización de sus conocimientos ancestrales.

En conclusión, en lo que respecta al Nivel Central del SEIB, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, prevé cierto grado de participación de los pueblos y nacionalidades indígenas dentro del Nivel Central, los mismos que se encontrarán siempre bajo las disposiciones de la Autoridad Central. En ese sentido, si bien la ley contempla la existencia de un mayor número de organismos con capacidad técnica, éstos no se encuentran legitimados por la participación de los pueblos indígenas lo que da lugar a la existencia de una institucionalidad que no contempla el pluralismo y una comprensión diversa de la democracia, requisitos indispensables para la construcción de un Estado plurinacional e intercultural. En consecuencia no permite alcanzar la libre determinación de los pueblos y nacionalidades.

Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, estableciendo que por lo general los gobiernos manejan la educación desde un nivel central, en el que la ausencia de participación de los pueblos indígenas deviene en la implementación de políticas o normas discriminatorias:

Normalmente la educación la controlan los gobiernos a nivel central y, en muchos países, las actividades educativas que no siguen los planes de estudio del gobierno son objeto de un férreo escrutinio. La falta de participación de los pueblos indígenas en la planificación, programación y aplicación de los programas de estudio es un problema importante. Es necesario revisar esas barreras con miras a

reformular las políticas y las leyes en materia de educación para que integren mejor los valores y perspectivas indígenas y sean sensibles a ellas. Las reformas deberían comprender también la creación de una autoridad facultada para adoptar decisiones en lo que respecta a los pueblos indígenas. La discriminación y los prejuicios contra los pueblos indígenas pueden combatirse incluyendo a representantes y personal docente, procedentes de esas comunidades en la elaboración de los planes de estudio con el fin de que las perspectivas indígenas queden reflejadas de forma adecuada y respetuosa.³¹⁷

En ese sentido, se precisa el reforzamiento de los criterios de plurinacionalidad e interculturalidad en el nivel central, lo que se logrará en la medida en que la Autoridad Central permita a los organismos parte del nivel central influir de manera suficiente en las decisiones respecto de las políticas educativas. De igual manera, se precisa la existencia de una representatividad de los pueblos y nacionalidades en cada una de las instancias del nivel, respetando sus mecanismos propios de designación.

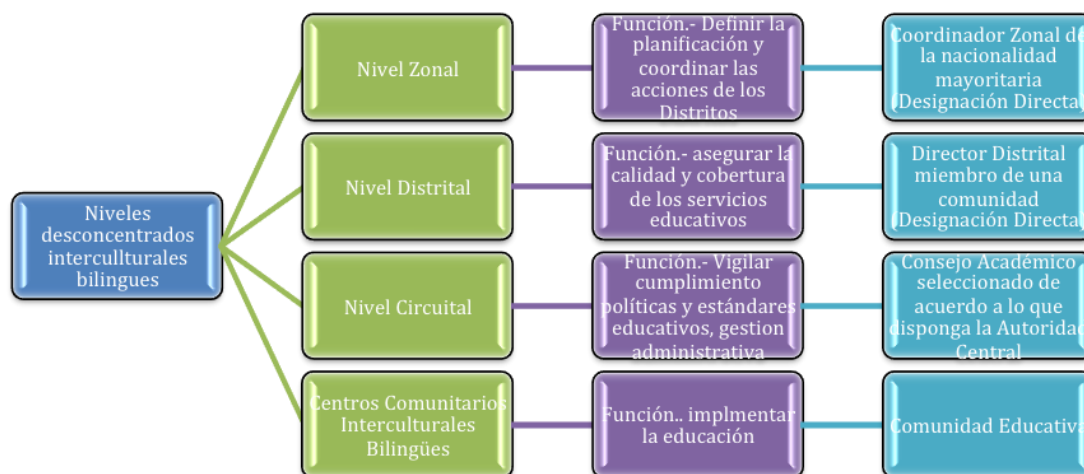
Una vez analizado el nivel central es posible pasar a tratar el derecho a la participación en lo que se refiere a los niveles zonales, distrital, circuital y centros comunitarios interculturales bilingües. De acuerdo a lo señalado por el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, las buenas prácticas de participación de los pueblos indígenas se evidencian en la posibilidad de los pueblos indígenas de influir y adoptar decisiones, así como también de alcanzar la libre determinación. Dentro de estos niveles de gestión desconcentrada la intención del legislador ha sido generar una mayor proximidad del nivel con la comunidad educativa. No obstante lo cual, ello reviste varias dificultades en la práctica puesto que al no existir una política clara sobre el mecanismo de selección de las autoridades de cada nivel, éstas son designadas directamente por la Autoridad Educativa Nacional, y por tanto no se encuentran plenamente legitimadas por la comunidad. Ello deviene en que las decisiones que puedan tomar no reflejen sus necesidades.

Adicionalmente, se debe destacar que las funciones otorgadas a los niveles desconcentrados son en su mayoría de implementación de la política pública previamente diseñada por el nivel central, por lo que su prerrogativa para adoptar decisiones es bastante restringida, aun cuando se entiende que son los organismos más próximos a la realidad de los pueblos y nacionalidades. A continuación se establecen una ilustración

³¹⁷ A/HRC/12/33, Consejo de Derechos Humanos 12o período de sesiones. Tema 5 del programa, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 31 de agosto de 2009, párr. 108, 109.

que contiene las funciones y composición de cada uno de los niveles de gestión del SEIB, enseguida se analizan esos aspectos con mayor detalle.

Ilustración 8: Funciones y Composición de los Niveles desconcentrados del SEIB



Fuente: Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011
Estado: Vigente.

Elaboración propia

Ahora bien en lo que respecta al **nivel zonal intercultural y bilingüe**, éste comprende las coordinaciones zonales, de distritos educativos metropolitanos y del distrito educativo del régimen especial de Galápagos. Entre sus funciones se encuentran definir la planificación y coordinar las acciones de los distritos educativos y realizar el control de todos los servicios educativos de la zona de conformidad con las políticas definidas por el nivel central. Su estructura y funcionamiento será definido en el respectivo reglamento. En todas las zonas donde sea pertinente, se garantiza una instancia para la atención específica a la Educación Intercultural y Bilingüe que desarrolle y fortalezca este sistema. **El coordinador o coordinadora de la zona donde exista mayoría de un pueblo o nacionalidad pertenecerá a ese pueblo o nacionalidad.**³¹⁸

El **Nivel distrital intercultural y bilingüe** tiene por funciones asegurar la cobertura y la calidad de los servicios educativos del Distrito, atender las particularidades culturales y lingüísticas en concordancia con el plan nacional de educación, asegurar la cobertura necesaria en su distrito intercultural y bilingüe en relación con la diversidad cultural y lingüística, garantizar que cada circuito educativo intercultural y bilingüe cubra la demanda educativa. De acuerdo a la Ley **dentro del nivel distrital intercultural y bilingüe, se garantiza una política de recursos humanos que permita la**

³¹⁸ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Art. 28

incorporación servidoras y servidores pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas.

Respecto de la selección de autoridades de éste nivel, la ley dispone que el o **la Directora Distrital deberá ser miembro de una comunidad**, pueblo o nacionalidad indígena en aquellos distritos cuya población sea mayoritariamente indígena.

El **circuito educativo intercultural bilingüe** está compuesto por un conjunto de instituciones educativas públicas, particulares y fiscomisionales, en un espacio territorial delimitado, conformado según criterios poblacionales, geográficos, étnicos, lingüísticos, culturales, ambientales y de circunscripciones territoriales especiales. Cada circuito intercultural y ó bilingüe creará un consejo académico que tendrá no menos de tres y no más de siete miembros que serán nombrados por los directores y rectores de los establecimientos educativos que lo conforman; en el caso de las instituciones particulares estas participan con un representante en el consejo académico con voz y voto exclusivamente en temas pedagógicos.

Cada circuito intercultural y o bilingüe cuenta con un administrador, que será nombrado mediante concurso de méritos y oposición. En el caso de los **circuitos conformados por una mayoría de centros educativos de un pueblo o nacionalidad, el administrador pertenecerá al pueblo o nacionalidad del circuito correspondiente.**³¹⁹ La elección de los miembros del Consejo Académico se debe hacer de conformidad con la normativa específica que para el efecto expida el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional.³²⁰

Los **Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües** son responsables del desarrollo de los saberes comunitarios, de la formación técnica, científica y de la promoción de las diversas formas de desarrollo productivo y cultural de la comunidad con la participación de los actores sociales de la educación intercultural bilingüe. La comunidad participará activamente en el proceso de Educación Intercultural Bilingüe mediante sus autoridades comunitarias y formará parte del Gobierno Educativo Comunitario por intermedio de sus representantes.

Dentro de los niveles desconcentrados se dispone la ejecución de la política pública diseñada y aprobada por el nivel central, de modo que estas instancias se caracterizan

³¹⁹ Ibídem. Art. 30.

³²⁰ Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241. Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente. Art. 5.

mayormente por realizar la gestión de la educación intercultural bilingüe. En todas ellas se prevé la participación de los pueblos indígenas, sin embargo persiste la ausencia de reconocimiento de los mecanismos tradicionales para la selección de las autoridades que administrarán los niveles desconcentrados. En tal sentido, se da lugar, como en la práctica sucede a que los Coordinadores Zonales, Directores Distritales y Administradores de los Circuitos, a que las autoridades comunitarias sean designadas directamente por la Autoridad Educativa Nacional. En ese sentido, los pueblos indígenas de las zonas no reconocen la legitimidad de dichas autoridades.

Una vez analizado el nivel central y sus organismos técnicos administrativos, así como también los niveles de gestión desconcentrados, estableciendo el grado de respeto de los derechos a la autonomía y participación, es preciso establecer que aun cuando la Ley Orgánica de Educación Intercultural, contempla varias formas de participación por parte de los pueblos indígenas, sobre el SEIB, ésta no satisface los estándares que los instrumentos en derechos humanos a los que se ha hecho referencia mencionan. Esto se debe a que existe un solo organismo que contempla la participación directa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, las demás instancias son de carácter técnico y su participación se encuentra reducida a la aprobación de la Autoridad Nacional. Los niveles desconcentrados se encargan únicamente de ejecutar las políticas públicas y no presentan funciones de decisión. Las autoridades en su mayoría son designadas directamente y no se prevé mecanismos culturalmente apropiados que legitimen la selección de las mismas.

Al respecto el Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, en su informe sobre la visita al Ecuador realizada en octubre de 2012, señala que a pesar de la existencia de un nuevo marco jurídico sobre la educación intercultural bilingüe, continúan existiendo brechas entre la garantía del derecho a la educación para la población en general y para los pueblos indígenas:

51. Como se indicó, la importancia asignada en el nuevo marco jurídico a un enfoque intercultural en el sistema general de educación ha allanado el camino considerablemente para garantizar la inclusión de un enfoque que tenga en cuenta en mayor grado las características culturales en las políticas de educación. No obstante, pese a las nuevas inversiones de las que informó el Gobierno para la promoción de normas de calidad y la formación docente, el sistema de educación bilingüe aun carece de la capacidad financiera y técnica para garantizar la educación de buena calidad y adaptada culturalmente a los diversos grupos indígenas del país.

72. Pese a que participaron en la formulación de determinadas políticas educativas, algunas organizaciones de la sociedad civil informaron que tenían dificultades para mantener un diálogo con las autoridades a las que se había encomendado la tarea de aplicar y evaluar las políticas educativas. Por ejemplo, las comunidades indígenas y rurales informaron que no se las había consultado en el proceso que llevó al cierre de algunas unidades educativas locales y la reubicación de los estudiantes. Las autoridades también reconocieron que habían tenido problemas de diálogo con algunos sectores de la sociedad civil.³²¹

En ese sentido, el informe del Relator, evidencia no sólo que continúan existiendo barreras económicas para la garantía del derecho a la educación, sino también que no existe participación efectiva por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas en la construcción de las políticas públicas educativas interculturales bilingües. Ello es además reconocido por el Estado cuando las autoridades estatales señalan que han existido problemas de diálogo con la sociedad civil.

De igual manera, el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha reconocido la importancia de la participación de los pueblos indígenas en sus sistemas de educación a fin de alcanzar la realización efectiva del derecho a la educación y en uno de sus informes señaló que:

... un antiguo Relator Especial de los Derechos de los Pueblos Indígenas, recomendó la participación de los pueblos indígenas en todas las etapas de planificación, diseño, aplicación y evaluación de los sistemas educativos en proceso de reforma. La adopción de decisiones aunadamente y la participación de los padres y los dirigentes comunitarios son esenciales para la realización efectiva del derecho de los pueblos indígenas a la educación.³²²

En virtud de dichas consideraciones es posible establecer que la Ley Orgánica de Educación Intercultural y la implementación práctica del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, deberán incorporar efectivamente a los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones sobre la política educativa y no únicamente en los procesos técnicos. Ello representa un requisito indispensable no sólo para el respeto del contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural sino para alcanzar el mandato constitucional de construir un Estado plurinacional e intercultural.

³²¹ SINGH, Kishore, Informe preliminar sobre la visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación realizada del 10 al 17 de septiembre de 2012, Carta del Relator al Embajador Luis Gallegos Chiriboga, 28 de marzo de 2013, párr. 51, 72.

³²² A/HRC/12/33, Consejo de Derechos Humanos 12o período de sesiones, Tema 5 del programa, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 26

3.1.2 El derecho a la autonomía de los pueblos y nacionalidades sobre sus sistemas de educación en la Ley Orgánica de Educación Intercultural

El derecho a la autonomía encuentra su fundamento en la autodeterminación de los pueblos indígenas como naciones étnicas. Los pueblos indígenas poseen “una identidad propia con valores comunes y con la finalidad de poder regirse con la libertad de sus medios y de pertenecer a una estructura jurídico – política geográfica superior con la cual ha de haber coordinación y respeto de la pluralidad”.³²³

De acuerdo con lo anterior, el Relator de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, ha establecido que la autodeterminación de los pueblos indígenas significa que “a seres humanos, individualmente y como grupos, les corresponde igualmente el derecho a controlar su destino y a vivir bajo órdenes institucionales de gobierno que estén diseñadas de acuerdo con ese propósito”.³²⁴

En ese sentido, el derecho a la autonomía guarda relación con la facultad de autogobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre sus instituciones, sistemas y modos de organización en general, a través de lo cual se efectiviza la libre determinación.

Bajo esas premisas, éste derecho de los pueblos indígenas ha sido consagrado por varios instrumentos internacionales, como por ejemplo, la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, que establece:

Artículo 4.- Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

El alcance de protección que concede la Declaración de Naciones Unidas a éste derecho es bastante amplio, por lo que cabe realizar una interpretación integral del mismo en relación con otras disposiciones de dicho instrumento. De acuerdo con René Kuppé,³²⁵ el derecho a la autonomía se encuentra estrechamente vinculado a los derechos consagrados en los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Declaración. Estos son: 1) el

³²³ CHACÓN HERNÁNDEZ, David, *Democracia, Nación y Autonomía Étnica, El derecho fundamental de los pueblos indígenas*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 245.

³²⁴ KUPPÉ, René, Autonomía de los pueblos indígenas, p. 105. En: (coord.) GONZÁLEZ, BURGUETE, Araceli, ORTIZ, Pablo, *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, 2010.

³²⁵ *Ibidem*.

derecho al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, 2) el derecho a la igualdad y no discriminación fundada en su origen o identidad indígena, 3) el derecho a la libre determinación sobre su desarrollo económico, social y cultural y 5) el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo su derecho a participar plenamente, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Como se puede observar el alcance del derecho a la autonomía contempla la garantía de otros derechos humanos como son la igualdad y no discriminación, la libre determinación y la participación. En ese sentido, la doctrina observando éste amplio alcance ha desarrollado cuales son los elementos básicos del derecho a la autonomía que deben ser respetados para su efectividad:

- a) **el autogobierno:** la facultad para disponer de autoridades propias con capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas, y ejercer competencias para la administración de sus asuntos y normar la vida interna³²⁶;
- b) **un base territorial:** espacio en el cual los pueblos y nacionalidades puedan ejercer sus facultades de autogobierno y practicar un conjunto de derechos³²⁷;
- c) **asignación legislativa de competencias** a las autoridades e instituciones autónomas para que puedan ejercer poderes y facultades adecuados para desplegar su autogobierno en la formulación y ejecución de los planes y programas económicos, sociales, educativos y culturales en su jurisdicción³²⁸;
- d) **participación y representación política en la vida nacional:** los pueblos indígenas tradicionalmente han sido privados del derecho a participar en las instancias en donde se deciden y formulan políticas y leyes que les afectan. La participación de los pueblos indígenas tanto en los ámbitos respectivos de sus entidades autónomas como en el conjunto de la vida política nacional del país para poder incidir en la toma de decisiones es un derecho y una derivación del régimen de autonomía.³²⁹

³²⁶ Cfr. SÁNCHEZ, Consuelo, *Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos*, p. 264. En: (coord.) GONZÁLEZ, BURGUETE, Araceli, ORTIZ, Pablo, *La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, 2010.

³²⁷ Cfr. *Ibidem*.

³²⁸ Cfr. *Ibidem*.

³²⁹ Cfr. *Ibidem*.

De acuerdo con la misma autora que desarrolla estos elementos, la autonomía representa una forma de autodeterminación que solo podrá conseguirse mediante el reconocimiento constitucional de los elementos de la autonomía. Para ello se requiere “una estructura política, jurídica, administrativa, territorial y económica plurinacional”.³³⁰

En el Ecuador existe una base normativa favorable para la vigencia de la autonomía en relación con el derecho a la educación, ya que se ha dado el reconocimiento del Estado como plurinacional e intercultural y la Constitución dispone respecto de la educación intercultural que: Art. 57. 14.- Se reconoce y garantizará a los pueblos y nacionalidades indígenas el derecho a desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe. **La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.**

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la Ley ha representado una transformación sobre la anterior estructura institucional que regía la educación intercultural bilingüe en el Ecuador. La DINEIB que era el órgano más representativo de la educación intercultural, en la actualidad constituye únicamente una parte del nivel central del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. Es decir que éste organismo ha pasado de ser una entidad desconcentrada a formar parte del SEIB.

Como se analizó en el acápite precedente respecto del derecho a la participación la nueva estructura institucional que rige la educación intercultural bilingüe en el Ecuador tiene una composición compleja. El nivel central concentra el poder de decisión sobre la política educativa, mientras que los niveles desconcentrados se encargan de la ejecución e implementación de la misma.

En ese sentido, con la finalidad de analizar si se garantiza el derecho a la autonomía dentro del SEIB, es preciso analizar uno por uno el cumplimiento de sus elementos. En lo que se refiere al autogobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas sobre el SEIB se debe indicar que si bien existe una instancia en el nivel central de composición intercultural, con capacidad de decisión, el Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe, sus decisiones como quedo expuesto con anterioridad, se hallan sujetas a la aprobación en última instancia por parte de la Autoridad Educativa Nacional. Ello reduce en gran medida el grado de autogobierno que ejercen los pueblos y nacionalidades en ésta instancia.

³³⁰ *Ibidem.*

En lo que respecta a las demás instancias del nivel central, la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, el Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales y la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, la ley no contempla ninguna función de decisión para éstas instancias y las funciones que se les otorgan son más bien de carácter técnico. En resumen, dentro del nivel central las funciones de decisión se concentran en la Autoridad Educativa Nacional, de modo que el autogobierno de los pueblos y nacionalidades es casi nulo en ésta esfera.

Respecto de los niveles desconcentrados, cabe señalar que la naturaleza de sus funciones consiste en coordinar y controlar las acciones de los entes desconcentrados subordinados (Nivel Zonal), asegurar la cobertura educativa y atender las particularidades lingüísticas de cada distrito (Nivel Distrital), Vigilar el cumplimiento de políticas y estándares educativos, y realizar gestiones administrativas (Nivel Circuital), implementar la formación académica y desarrollar los saberes ancestrales (Centros Educativos Interculturales Bilingües).

Como se puede observar las funciones de las instancias de los niveles desconcentrados se encargan de ejecutar la política pública ya diseñada por el nivel central, sus funciones son administrativas, de control e implementación de la educación. En ese sentido el grado de autogobierno en éstos niveles es escaso.

En lo que se refiere a la territorialidad, se debe señalar que en éste caso el espacio en el que los pueblos indígenas deberán ejercer su autogobierno y ejercer sus derechos, es el territorio nacional. Sin embargo, como se estableció en el capítulo primero, no todos los centros educativos interculturales bilingües, se encuentran bajo la dirección de un Distrito Intercultural Bilingüe, por lo que el espacio de autogobierno se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Educación Intercultural. En ocasiones ésta limitación deviene en que no se atiendan de manera correcta las particularidades culturales de los educandos que se encuentran en aquellas escuelas interculturales bilingües que se hallan bajo la administración de un circuito intercultural más no intercultural bilingüe.

En lo que se refiere a la asignación legislativa de competencias para desplegar el autogobierno, como quedo dispuesto en líneas anteriores, la única instancia de participación directa de los pueblos indígenas en la toma de decisiones es el Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe. En lo que respecta a las demás instancias del nivel central y niveles de gestión, la ley ha dispuesto únicamente funciones técnicas, administrativas, de gestión y ejecución. De modo que se entiende que la

asignación legislativa de competencias otorga reducidas competencias sobre la adopción de decisiones a los niveles desconcentrados, existiendo la necesidad de democratizar dicho proceso hacia todos los niveles desconcentrados e instancias.

Finalmente, en lo que hace relación a la participación y representatividad, es preciso hacer referencia a lo tratado en el acápite precedente en el que ya se ha analizado como no existe un respeto del pluralismo en la institucionalidad y una comprensión diversa de la democracia. Ello se evidencia en la ausencia de una composición intercultural al interior del nivel central, así como también en la designación directa de las autoridades dentro de los niveles desconcentrados, lo cual ha incidido en que los procesos de adopción de decisiones no se encuentren plenamente legitimados y en ocasiones no traduzcan las necesidades reales de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Una vez expuestos los elementos del derecho a la autonomía en relación con las disposiciones normativas sobre el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe cabe señalar que la vigencia del derecho a la autonomía involucra el respeto de las facultades de autogobierno, territorialidad y participación de los pueblos indígenas sobre las diversas instancias educativas. Mediante esta afirmación se pretende dejar en claro que el respeto del derecho a la autonomía no significa que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe deba funcionar aislado del Sistema Nacional de Educación, sino que por el contrario deberá funcionar en coordinación con éste último. En ese sentido, el respeto del derecho a la autonomía consiste en la necesidad de promover el pleno ejercicio de la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles e instancias y sobre cada una de las decisiones que se adopten, así como también en la posibilidad de ejercer el autogobierno mediante mecanismos legalmente consagrados.

En virtud de tales consideraciones es posible afirmar que la institucionalidad del SEIB tal como funciona en la actualidad presenta aun varios retos por alcanzar la plurinacionalidad e interculturalidad, en el sentido de generar condiciones simétricas para la el relacionamiento horizontal de ambos sistemas de educación.

Una vez analizado este derecho, es preciso pasar a analizar el elemento esencial del derecho a la educación de aceptabilidad. De acuerdo a lo señalado en el capítulos segundo, la aceptabilidad contempla la necesidad de que la educación tenga un contenido culturalmente pertinente, por lo que dentro de ésta característica esencial del derecho a la educación, se halla implícito el derecho a la identidad cultural. Bajo dichas

consideraciones, a continuación se analiza el derecho a la identidad cultural en relación con la vigencia del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe.

3.1.3 El Derecho a la Identidad Cultural de los Pueblos y Nacionalidades sobre sus Sistemas de Educación en la en la Ley Orgánica de Educación Intercultural

Para establecer la naturaleza y alcance del derecho a la identidad cultural en relación con el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, es preciso empezar definiendo lo que se entiende por cultura³³¹ e identidad. De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cultura es:

... el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.³³²

Este concepto de cultura representa únicamente una referencia, puesto que no existe un consenso internacional sobre lo que debe concebirse como tal, debido a su naturaleza en continuo cambio. La cultura es una institución en transformación que se alimenta de los factores sociales internos, como la dialéctica del grupo y externos como las manifestaciones de otros colectivos. En ese sentido la cultura representa a la vez una creación y producto social.³³³

Por su parte, la identidad entendida como un derecho individual se refiere a la conciencia de un individuo sobre sí mismo y su origen, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

La identidad personal está íntimamente ligada a la persona en su individualidad específica y vida privada, sustentadas en una experiencia histórica y biológica, así como en la forma en que se relaciona dicho individuo con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social.³³⁴

³³¹ RUIZ, Oswaldo, *El Derecho a la Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas y las Minorías Nacionales: Una Mirada desde el Sistema Interamericano*, p. 2. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23477.pdf>

³³² Preámbulo de la Declaración Universal de las Unesco sobre la diversidad cultural (2001), citado por: RUIZ CHIRIBOGA, Oswaldo, *El Derecho a la Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas y las Minorías Nacionales: Una Mirada desde el Sistema Interamericano*, p. 2. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23477.pdf>

³³³ Cfr. E/C.12/GC/21/Rev.1, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 43º período de sesiones, Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009 Observación general N° 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural, (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 12.

³³⁴ Corte IDH, *Caso Forneron e hija Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 123.

La identidad en su dimensión individual brinda herramientas para la construcción del concepto de identidad cultural, en tanto establece que la identidad se encuentra relacionada con las experiencias históricas y biológicas que permiten una relación social. Dentro de ésta concepción es posible hacer referencia a la identidad cultural entendida a su vez como un derecho colectivo, por el cual un grupo social tiene conciencia de pertenecer a determinada cultura y presenta la necesidad de que se reconozcan sus prácticas tradicionales. Así de acuerdo con Catherine Walsh la identidad cultural se define como:

... el conjunto de las referencias culturales por el cual una persona o un grupo se definen, manifiesta y desea ser reconocido, implica las libertades inherentes a la dignidad de la persona e integra, en un proceso permanente, la diversidad cultural, lo particular y lo universal, la memoria y el proyecto.³³⁵

El derecho a la identidad cultural encuentra su sustento en la existencia de múltiples y muy variadas culturas, cada una con sus respectivos modos de vida y cosmovisión. Ello genera la necesidad de los colectivos e individuos de que se reconozca su derecho a pertenecer a su propia cultura, conservarla, realizar las prácticas sociales inmersas dentro de la misma y no ser forzado a pertenecer a otra cultura o ser asimilado.³³⁶

Este derecho al igual que los derechos a la autonomía y participación se encuentra contemplado en la Constitución del Ecuador, en el artículo 57.14 que dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a “Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, **conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades** en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.”

En su dimensión individual, la identidad cultural ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la siguiente manera:

Artículo 15.- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los

³³⁵ WALSH, Catherine, *Derechos Colectivos y Justicia Indígena Cultura, Identidad y Derechos Humanos*, p. 2. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf1/wash%20catherine.pdf>. Acceso 20 de mayo de 2013.

³³⁶ RUIZ, Oswaldo, *El Derecho a la Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas y las Minorías Nacionales: Una Mirada desde el Sistema Interamericano*, p. 2. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23477.pdf>

intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.³³⁷

Artículo 27.- En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.³³⁸

La definición del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, contenida en el artículo 15 referente a la participación en la vida cultural, ha sido interpretada por el Comité DESC, que ha establecido que éste derecho comprende tres dimensiones:³³⁹

- a) la participación en la vida cultural: comprende, el derecho de toda persona de escoger su propia identidad, ejercer sus propias prácticas culturales, expresarse en la lengua de su elección y compartir sus conocimientos y expresiones culturales;
- b) el acceso a la vida cultural: comprende el derecho de toda persona a **conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de la educación** y la información, y **a recibir educación y capacitación de calidad con pleno respeto a su identidad cultural.**
- c) la contribución a la vida cultural: comprende el derecho de toda persona a contribuir a la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad. Participar en el desarrollo de la comunidad a la que pertenece, así como en la definición, formulación y aplicación de políticas y decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales.³⁴⁰

³³⁷ Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 15.

³³⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 27.

³³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 43º período de sesiones, Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009, Observación general Nº 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural, (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 15.

³⁴⁰ Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, art. 5. Véase, asimismo, la Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales, art. 7.

De lo anterior se concluye que la educación con pertinencia cultural, forma parte del contenido del derecho a la identidad cultural y se ubica dentro de la dimensión de acceso a la vida cultural. En ese sentido la educación culturalmente pertinente impide que los individuos y colectivos sean asimilados u homogeneizados por la cultura dominante:

El derecho de toda persona a participar en la vida cultural está (...) intrínsecamente vinculado al derecho a la educación, por medio de la cual los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religión, costumbres, lenguas y otras referencias culturales, y que contribuye a propiciar un ambiente de comprensión mutua y respeto de los valores culturales.³⁴¹

De igual manera, el derecho a la identidad cultural se encuentra reconocido como un derecho colectivo en los instrumentos específicos de protección de los derechos de los pueblos indígenas como el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas:

Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas

Artículo 8.- 1. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura. 2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;

Artículo 11.- 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

Artículo 12.- 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.

Convenio No, 169 OIT

Artículo 5.- Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; c) deberán adoptarse, con la participación y

³⁴¹ Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Derechos Culturales, Documentos Básicos de Naciones Unidas, UNESCO Extea, 2010, p. 9.

cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

En ese sentido, el derecho a la identidad cultural puede ser concebido como un derecho individual, y como un derecho colectivo. En ese sentido, el derecho a la identidad cultural para los pueblos y nacionalidades indígenas como derecho colectivo, comprende dos dimensiones, una referente a la prohibición para el Estado y los particulares de realizar actos de asimilación forzada. La otra dimensión se encuentra en la facultad que tienen los pueblos indígenas de fortalecer, desarrollar, manifestar y enseñar sus prácticas culturales. Dentro de ésta segunda dimensión del derecho a la identidad de los pueblos indígenas se encuentra la educación intercultural bilingüe, que también se consagra de manera específica en el artículo 27 del Convenio No. 169 de la OIT: “Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán responder a sus necesidades particulares, y abarcar su historia, conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales económicas y culturales.”

De acuerdo con una interpretación realizada sobre ésta disposición del Convenio No. 169 de la OIT se ha establecido en relación a éste artículo que además de las necesidades individuales y del derecho a la educación, los pueblos indígenas tienen derechos y necesidades educativos colectivos, que surgen de sus historias, culturas, valores, idiomas, conocimientos, estrategias de subsistencia, modos de aprendizaje y su deseo de transmitirlos a generaciones futuras.”³⁴²

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha analizado la importancia del derecho a la educación de los niños y niñas indígenas y sus características específicas en relación con su identidad cultural, dentro del caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay señalando que “en la medida de lo posible la educación impartida deberá considerar la cultura de la Comunidad y del Estado y será bilingüe y a elección de los miembros de la Comunidad, español o guaraní”.³⁴³

En ese sentido, es preciso establecer cuales son los elementos imprescindibles en la educación para garantizar el respeto del derecho a la identidad cultural. Al respecto el

³⁴² Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica, Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT, p. 130. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/normes/documents/publication/wcms_113014.pdf. Acceso 22 de mayo de 2013.

³⁴³ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 230.

Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, ha manifestado que “los Estados están obligados a velar por que la educación sea flexible y adaptable a las necesidades específicas, **cultura, idioma y situación de los pueblos** indígenas de que se trate y **responda a sus diversos entornos sociales y culturales**”.³⁴⁴

La identidad cultural en la educación comprenderá un amplio conjunto de elementos, entre los que compete mencionar para presente análisis: 1) la enseñanza del idioma; 2) la enseñanza de tradiciones, costumbres, historias y ceremonias espirituales, religiosas; 3) la aplicación de formas indígenas de aprendizaje, enseñanza, instrucción y formación; 4) la inclusión de las perspectivas indígenas en los programas escolares y el material didáctico, 5) la elaboración conjunta de los planes de estudio entre los ministerios de educación y los pueblos indígenas, 6) la capacidad y formación de profesores para que las comunidades administren los proyectos educativos de forma independiente.³⁴⁵

Ahora bien, una vez que se ha comprendido el amplio alcance de protección que presenta el derecho a la identidad cultural, es preciso hacer referencia a las disposiciones normativas de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que se encuentran relacionadas con éste derecho. Para tales fines, es preciso detenerse en dos de los elementos básicos de la identidad cultural en la educación: 1) la inclusión de las perspectivas indígenas en los programas escolares y el material didáctico y 2) la elaboración conjunta de los planes de estudio entre los ministerios de educación y los pueblos indígenas.

El Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural dispone que el currículo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe será diseñado e implementado por el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional en todos los niveles del sistema educativo, el cual debe estar conformado por el currículo nacional de aplicación obligatoria en todas las instituciones educativas del país independientemente de su sostenimiento y modalidad y los componentes específicos relacionados con pertinencia cultural y lingüística de los pueblos y nacionalidades originarios.³⁴⁶

³⁴⁴ A/HRC/12/33, Consejo de Derechos Humanos 12o período de sesiones, Tema 5 del programa, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 26

³⁴⁵ *Ibidem.* párr. 51, 52, 53, 70, 73, 81.

³⁴⁶ Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241. Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente. Art. 245

Al respecto, el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ha señalado que los programas de estudio normalizados por lo general son preparados por los Ministerios de Educación de acuerdo a la política del Gobierno y no traducen las necesidades y perspectivas de los pueblos indígenas. En ese sentido una buena práctica legal que ha destacado el organismo de Naciones Unidas, para la garantía del derecho a la educación intercultural bilingüe que garantice la identidad cultural consiste en que:

Entre las disposiciones jurídicas importantes en vigor están las que dan reconocimiento a los sistemas educativos plurales, asignan igual importancia a los métodos tradicionales de enseñanza y aprendizaje, y dejan en las manos de los pueblos indígenas el control de sus planes de estudio e instituciones de enseñanza, prestando un apoyo suficiente, de carácter financiero y de infraestructura, para la aplicación de esas iniciativas.³⁴⁷

En ese sentido, se observa como la inclusión de las perspectivas indígenas en los programas educativos y la elaboración conjunta de los planes de estudio se encuentra estrechamente relacionada. Ello en virtud de que si los programas educativos se elaboran en conjunto, se conseguirá que las perspectivas indígenas se encuentre plasmadas en la educación.

Por tanto, la disposición que establece que el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional diseñará e implementará el currículum educativo para la educación intercultural bilingüe, no halla conformidad con la necesidad de que se asigne igual importancia a los métodos tradicionales de enseñanza y aprendizaje y se deje en las manos de los pueblos indígenas el control de sus planes de estudio. Al respecto, es preciso establecer que éste aspecto de la identidad cultural es a su vez parte del derecho a la autonomía sobre sus sistemas educativos.

En la actualidad, el modelo de gestión del SEIB como se analizó en el acápite precedente se encuentra articulado a la Autoridad Educativa Nacional del Ministerio de Educación, lo cual no puede significar de manera alguna, que al ser una institución estatal, el currículum educativo deba contener una única visión cultural. Es necesario que se otorgue a los pueblos y nacionalidades indígenas un grado de autonomía y participación suficientes al interior de las estructuras del SEIB, a fin de lograr una

³⁴⁷ A/HRC/12/33, Consejo de Derechos Humanos 12do. período de sesiones, Tema 5 del programa, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 51.

coordinación en relación horizontal con la Autoridad Educativa Nacional y el Sistema Nacional de Educación, respetando el pluralismo cultural.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural, establece una disposición en este sentido y señala que la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe se encargará de conformar un equipo curricular interdisciplinario bilingüe y plurilingüe para la elaboración de **las particularidades del currículo bilingüe, así como también para la elaboración de materiales textuales y paratextuales.**³⁴⁸ El currículo intercultural bilingüe fomentará el desarrollo de la interculturalidad a partir de las identidades culturales, aplicando en todo el proceso las lenguas indígenas, los saberes y prácticas socioculturales ancestrales, valores, principios.³⁴⁹

En este sentido, la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, sería el órgano del Nivel Central encargado de introducir la perspectiva de los pueblos indígenas en el currículo educativo. No obstante lo cual, como quedó dispuesto, ni la Ley ni el Reglamento disponen que la designación de la autoridad que rige éste organismo se realizará mediante métodos culturalmente pertinentes. La ley también establece que será un equipo multidisciplinario el que diseñe el curriculum educativo, pero no se prevé que sean docentes, ancianos o sabios de las comunidades quienes aporten para la construcción del mismo.

De acuerdo con el Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas, “según cual sea el nivel de colaboración y amplitud conceptual de las autoridades escolares, las formas y métodos tradicionales de enseñanza pueden contribuir a que los alumnos indígenas desarrollen una mayor estima por el aprendizaje.” De acuerdo con ello, el mecanismo, también ha mencionado que la elaboración conjunta de los planes de estudios permite la legitimidad de los Sistemas Educativos mediante la participación e integración de los pueblos indígenas.

La elaboración conjunta de los planes de estudio por los pueblos indígenas y los ministerios de educación ha tenido un enorme impacto no solo en el logro de resultados, sino también en el establecimiento de nexos y de compromisos de participación e integración. Para conseguir un cambio de actitud en los funcionarios docentes y las instituciones estatales se necesita crear una estrecha colaboración con las autoridades que se ocupan de la educación general. Si se logra un cambio de esas características y los Estados demuestran seriedad en el desempeño de sus

³⁴⁸ Ley Orgánica de Educación Intercultural, Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente. Art. 92.

³⁴⁹ *Ibidem.* Art. 92.

responsabilidades habrá progresos para hacer valer el derecho de los pueblos indígenas a la educación.³⁵⁰

En referencia a ello, es preciso mencionar que en la actualidad el curriculum para el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe no existe y los centros educativos interculturales bilingües se encuentran implementando únicamente el curriculum establecido para el Sistema Nacional de Educación, de aplicación obligatoria. El curriculum para el SEIB se encuentra en construcción. De acuerdo con las entrevistas realizadas, existe personal de las Direcciones Distritales que es convocado para participar de dichos procesos, en calidad de técnicos, más no con poder para adoptar decisiones. En ese sentido, como es el caso del Centro Educativo Intercultural Bilingüe 29 de octubre, un reducido número de docentes bilingües se encargan de diseñar experiencias propias para introducir la perspectiva de los pueblos indígenas en la educación.

Ello a su vez, también se encuentra regulado por el Reglamento a la Ley dispone que “Los currículos nacionales **pueden complementarse** de acuerdo con las especificidades culturales y peculiaridades propias de las diversas instituciones educativas. Las instituciones educativas **pueden realizar propuestas innovadoras** y presentar proyectos tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, siempre que tengan como base el currículo nacional; su implementación se realiza con previa aprobación del Consejo Académico del Circuito y la autoridad Zonal correspondiente.”

En ese sentido, si bien la ley contempla la posibilidad de que se incorporen en la educación intercultural bilingüe conocimientos, saberes y tradiciones que son propias de cada una de las comunidades indígenas, y que no se encuentran en el curriculum nacional, esta facultad se encuentra limitada en la práctica. Las experiencias de los Centros Educativos Interculturales Bilingües señalan que los docentes y autoridades al interior de los Centros Educativos Interculturales Bilingües, como quedó dispuesto en el capítulo precedente, no cuentan con una sólida formación educativa desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas y las lenguas indígenas, lo cual resulta en una gran dificultad para incorporar la perspectiva intercultural y del idioma propio dentro de la educación.

³⁵⁰ A/HRC/12/33, Consejo de Derechos Humanos 12do. período de sesiones, Tema 5 del programa, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, párr. 73

Lo anterior, conduce a hacer referencia a otro elemento del respeto de la identidad cultural en la educación que es la **capacidad y formación de profesores para que las comunidades administren los proyectos educativos de forma independiente**.

En la Ley Orgánica de Educación Intercultural no existe ninguna referencia sobre la preparación de docentes bilingües mediante la generación de un proceso de formación continua que desarrolle la capacidad técnica necesaria para impartir los conocimientos que requieren los niños y niñas de los pueblos indígenas. Esta preparación requerirá de la comprensión de un amplio espectro de conocimientos de los pueblos y nacionalidades indígenas, pues la educación intercultural bilingüe abarca la enseñanza de la lengua propia, la historia, cosmovisión, tradiciones, costumbres, ceremonias espirituales, religiosas de los pueblos y nacionalidades, entre otras.

De acuerdo con ello, se observa que el contenido de la educación intercultural bilingüe puede ser tan amplio como la diversidad cultural existente al interior del Estado, no obstante lo cual, entre estos elementos se destaca uno imprescindible para la garantía de la identidad cultural, la enseñanza de la lengua propia. De acuerdo con los datos obtenidos de las entrevistas realizadas, existe un reducido número de docentes bilingües con capacidad para transmitir las lenguas propias de los pueblos indígenas³⁵¹. La no existencia de docentes con capacidad para transmitir los conocimientos requeridos evidencia un vacío en la legislación y en la estructura del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, que tiene como consecuencia inmediata la no garantía del derecho colectivo a la educación intercultural, mediante la pérdida del idioma y en consecuencia la asimilación cultural.

Bajo dichas premisas, se requiere que la Ley Orgánica de Educación Intercultural incorpore de manera efectiva a los pueblos y nacionalidades indígenas en la elaboración y diseño de los programas de educación, incluido el currículum, los materiales y textos escolares. No es suficiente la existencia de una Comisión Técnica, al interior de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, para el diseño del currículum. Un mecanismo efectivo consistiría, por ejemplo replicar la conformación del Consejo Plurinacional de Educación Intercultural Bilingüe, integrado por un representante de cada nacionalidad, en el diseño de los contenidos pedagógicos de la educación intercultural, siempre y cuando también en ese proceso se respeten los mecanismos tradicionales de los pueblos indígenas sobre representatividad.

³⁵¹ Quishpe, Toribio, Director de la Unidad Educativa Intercultural Bilingüe "29 de Octubre", entrevista con Andrea Bustos, Cayambe, parroquia Cangahua, 29 de abril de 2013.

Por último, vale añadir, que se esperaría que la adopción de decisiones sobre los contenidos académicos se realice como lo señalan los estándares internacionales, en conjunto con los pueblos indígenas, y no mediante el diseño y aprobación concentrada en última instancia en la Autoridad Educativa Nacional, como lo señala la ley.

En ese sentido, es posible establecer que ciertas disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, al tomar como una potestad de la Autoridad Educativa Nacional la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas en la construcción de sus programas académicos, no respeta el derecho a la identidad cultural y en consecuencia no garantiza el contenido del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe.

Una vez analizados los derechos implícitos dentro del contenido mínimo del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe: a la autonomía, participación e identidad cultural, y establecida la falta de cumplimiento de los estándares de protección del derecho colectivo a la educación intercultural, de acuerdo a su contenido esencial, es preciso analizar la constitucionalidad de forma de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

3.2 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE FORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL, LA AUSENCIA DE CONSULTA PRELEGISLATIVA

Como se analizó respecto de la constitucionalidad de fondo, las condiciones de validez de una norma en un Estado constitucional de derechos como es el Ecuador, se han transformado, de acuerdo con Luigi Ferrajoli³⁵² el respeto de los procesos de formación de la ley, permite la vigencia de la misma, mientras que su concordancia con los imperativos sustanciales, es decir con los derechos humanos fundamentales, constituye el elemento para su validez:

El constitucionalismo de contenidos, constitucionalismo de derechos, produce un cambio de cualidad en las condiciones de validez de las leyes. Ésta ya no es asimilable, reductible, a la mera existencia de las mismas; no es la consecuencia, sin más, del seguimiento de los procesos formales de elaboración parlamentaria, sino sólo el fruto de la coherencia con aquellos imperativos de orden sustancial. Mientras que la observancia de las exigencias procedimentales asegura la vigencia

³⁵² Cfr. FERRAJOLI, Luigi, Derechos y Garantías, La Ley del más débil, Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 10.

o la pertenencia de la ley al ordenamiento, la validez depende del balance positivo de una comprobación en ese segundo ámbito.³⁵³

Bajo dichas consideraciones, en el acápite precedente se analizó la conformidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural con ciertos principios fundamentales, es decir se analizó su validez. De ello, se concluyó que ciertas disposiciones de la misma se oponen a la plena vigencia de los derechos a la autonomía, participación e identidad cultural, que forman parte del contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe.

El presente estudio por su parte, tiene por objeto analizar el proceso legislativo de formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, estableciendo si éste proceso ha respetado los parámetros específicos para la tramitación de las leyes que contienen disposiciones que afectan a los pueblos y nacionalidades indígenas.

En ese sentido, el presente análisis no tiene por objeto contradecir el contenido de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, sino más bien el procedimiento legislativo para su promulgación, no obstante lo cual, en cierta medida, también analiza la concordancia de éste con lo que Ferrajoli denomina “imperativos sustanciales”, por lo que podría considerarse un análisis aplicable tanto a la vigencia, como a la validez de la norma.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la aplicación directa de la Constitución de la República del Ecuador, implica que todos los actos y normas del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, por lo que legisladores, jueces y demás servidores públicos y particulares, deben tomar a la Constitución como norma de decisión.³⁵⁴

En ese orden de ideas a continuación se establecerá en primer lugar el fundamento y alcance del derecho a la consulta prelegislativa para los pueblos y nacionalidades indígenas y posteriormente se relacionará el alcance de éste derecho con el procedimiento de formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

³⁵³ FERRAJOLI, Luigi, Derechos y Garantías, La Ley del más débil, Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 10.

³⁵⁴ Sentencia 001, 10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010, Juez Ponente, Patricio Pazmiño Freire, Registro Oficial Suplemento, No. 176, de 21 de abril de 2010, Caso Consulta Prelegislativa, Ley de Minería, p. 26.

3.2.1 El Derecho a la consulta Pre legislativa de los Pueblos Indígenas

La consulta pre legislativa es un derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas, que ha sido reconocido en varios tratados internacionales sobre derechos humanos. El Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo reconoce éste derecho de la siguiente manera:

Artículo 61. 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;

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En ese sentido, el derecho a la participación se concibe como la piedra angular sobre la cual se basan las disposiciones del Convenio No. 169 de la OIT, que ha sido ratificado por el Estado ecuatoriano. La participación de los pueblos indígenas, en los procesos de formación de las normas que les afectan directamente, de acuerdo con la Comisión de Expertos sobre el Convenio No. 169, es un elemento fundamental para garantizar la equidad y la paz social a través de la inclusión y el diálogo y lograr la prevención y resolución de conflictos.³⁵⁵

Asimismo, la Constitución del Ecuador garantiza este derecho en su artículo 57 numeral 17 estableciendo el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados “antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.³⁵⁶

Ahora bien, para determinar el alcance del derecho colectivo a la consulta prelegislativa, es preciso hacer referencia a lo que ha establecido la Corte Inteamericana de Derechos Humanos, dentro del caso del Pueblo Indígena Saramaka vs. Suriname: Al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo (...) el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, el Estado deberá permanecer en constante comunicación con los pueblos indígenas a fin de brindar información. Además, todas las consultas deben

³⁵⁵ Oficina Internacional del Trabajo, Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013, p. 12.

³⁵⁶ Constitución del Ecuador, Artículo 57.17.

realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.³⁵⁷

Es decir que, los procesos de consulta a los pueblos indígenas sobre asuntos que los afecten directamente, deberán observar las características culturales, propias de los pueblos a fin de que se pueda arribar a un acuerdo.

En concordancia con ello, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado en relación a la interpretación del derecho a la participación de los pueblos indígenas consagrado en el Convenio No. 169 de la OIT, que el derecho de los pueblos indígenas de ser consultados es a la vez amplio y específico, por lo que con la finalidad de hacerlo posible los Estados deberán diseñar mecanismos apropiados para el efecto:

En términos operacionales, esto implica a menudo el establecimiento de mecanismos institucionalizados para consultas regulares y amplias a la par que mecanismos específicos que se aplican cada vez que una comunidad determinada se vea afectada.³⁵⁸

En base a ello, se comprende que los Estados se encuentran obligados a incorporar en su legislación o en sus prácticas internas, mecanismos institucionalizados de consulta, que obedezcan a las características culturales de los pueblos indígenas. Estos mecanismos, deberán aplicarse a todos los casos en que el Estado emprenda planes de desarrollo o inversión y medidas legislativas, por las cuales una comunidad se vea afectada, y no se podrá omitir la realización de los mismos, en virtud de una facultad discrecional de las autoridades a cargo de los mismos.

Por tanto, la consulta a los pueblos indígenas sobre medidas legislativas que los afecten no constituye una prerrogativa de los funcionarios legislativos, puesto que al encontrarse en la Constitución y en los tratados internacionales, la omisión de su aplicación constituiría una violación a dichos instrumentos y por tanto tornaría la medida en inconstitucional.

Bajo dichas consideraciones, la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la sentencia dictada en el caso de la inconstitucionalidad de la Ley de Minería, hizo referencia a varios estándares de protección de los derechos de los pueblos indígenas

³⁵⁷ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172

³⁵⁸ Oficina Internacional del Trabajo, Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013, p. 13.

sobre el procedimiento de consulta prelegislativa, que debe anteceder a la promulgación de la Ley de Minería. No obstante este razonamiento, la Corte concluye dictado la constitucionalidad del la Ley de Minería, ante la ausencia de un cuerpo normativo que regule los parámetros de la consulta pre legislativa, aun cuando como lo señala la misma Corte no existió un proceso de consulta pre legislativa formal diseñado para el efecto y la consulta prelegislativa no requiere una regulación adicional puesto que es un derecho constitucional reconocido en el artículo 57.³⁵⁹

De cualquier modo, los estándares allí contenidos dejan entrever que el razonamiento lógico del tribunal debía haberse inclinado por la declaración de inconstitucionalidad de la ley, además de contribuir a la formación de un criterio sobre las fases que debe observar cualquier consulta prelegislativa.

En ese sentido, la Corte dentro de su razonamiento estableció que la consulta prelegislativa constituye no solo un requisito de formalidad para la aprobación de las normas sino que es “un requisito previo sine qua non que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador”.³⁶⁰ Sin embargo, la Corte desconoce todos sus argumentos y declara que ante la ausencia de un cuerpo normativo que regule los parámetros de la consulta pre legislativa, el proceso de información y participación implementado se ha desarrollado en aplicación directa de la Constitución.³⁶¹

En la actualidad existe un documento de orden reglamentario emitido por la Asamblea Nacional que regula la consulta prelegislativa el "Instructivo para la aplicación de la Consulta Prelegislativa" aprobado en sesión del Consejo de Administración Legislativa el trece de junio de 2012 y se reformó mediante resoluciones aprobadas en las sesiones del Consejo de Administración Legislativa de tres, diez, veintiséis y treinta y uno de julio y trece de septiembre de 2012, publicado en el Registro Oficial Suplemento 733 de 27 de junio de 2012, mediante el cual se regula el objeto y sujetos de la consulta, la finalidad, los principios que deben regir el proceso, señalando la oportunidad, el plazo razonable, la buena fe, la interculturalidad y plurinacionalidad, la información veraz y suficiente y la autonomía.³⁶²

³⁵⁹ Sentencia 001, 10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010, Juez Ponente, Patricio Pazmiño Freire, Registro Oficial Suplemento, No. 176, de 21 de abril de 2010, Caso Consulta Prelegislativa, Ley de Minería, p. 32.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ *Ibidem*.

³⁶² Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Dirección de Derechos Humanos, Informe de Cumplimiento de la sentencia dentro del caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Quito, 2012, p. 5.

Bajo dichas consideraciones, es posible establecer que aun cuando la regulación de la consulta prelegislativa en el Ecuador ha sido posterior a la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, éste ya constituye un precedente jurisprudencial, por lo cual en virtud de una mejor garantía de los derechos, no se debió obviar este desarrollo realizado por la Corte Constitucional, a pesar de que su resolución haya sido contraria a su razonamiento.

Adicionalmente, cabe establecer que aun cuando la Corte Constitucional en dicho caso haya establecido que el proceso de socialización realizado fue suficiente, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Ecuador antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ya establecían el procedimiento básico de la consulta prelegislativa. Asimismo, es preciso reiterar que éste es un derecho colectivo consagrado en la Constitución, que no hace distinción entre un proceso legislativo u otro, sino que rige para todos los casos en que “una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.”³⁶³ Por lo tanto, la consulta prelegislativa al incluirse en el bloque de constitucionalidad no constituye una prerrogativa del legislativo sino un derecho de los pueblos indígenas.

En ese sentido, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, al contener un acápite para el tratamiento de la educación intercultural bilingüe, un asunto que conlleva efectos directos para los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador, como se ha analizado a lo largo de la presente disertación, se encontraba sujeta a la obligación del legislativo de garantizar el derecho a la consulta prelegislativa.

Del expediente sobre el procedimiento de formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se desprende que dentro de los dos debates de ley existentes, se receptaron varios documentos de observaciones y propuestas alternativas sobre el articulado de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

De entre las propuestas, sobre las cuales es preciso mencionar su contenido por encontrarse relacionadas con el derecho colectivo a la educación intercultural, se encuentran, para el primer debate, las Observaciones realizadas por el Asambleísta Nacional, Virgilio Hernández y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador. Entre las observaciones a resaltar para el segundo debate, se encuentran las de la Asambleísta Nacional, Gioconda Saltos y del Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador.

³⁶³ Constitución del Ecuador, Artículo 57.17.

En lo que se refiere a las observaciones del Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador, para el primer y segundo debates, ésta organización plantea que el Consejo Plurinacional de Educación Intercultural que forma parte del SEIB, se encuentre integrado por el Subsecretario de Diálogo Intercultural, el Secretario Nacional de Educación Intercultural, el presidente de la CONAIE, presidente de la FEINE y el presidente de la FENOCIN. Además propone que para la designación de autoridades que se elijan por concurso de oposición y méritos, sean escogidas de un terna que sea determinada por una Comisión integrada por el Ministro de Educación o su delegado y por un representante de cada una de las organizaciones indígenas nacionales (CONAIE, FEINE, FENOCIN).

El Asambleísta Nacional, Virgilio Hernández en su documento de observaciones al primer debate establece respecto de la educación intercultural bilingüe que “Parece fundamental y de sentido común recoger las propuestas de las nacionalidades, pueblos y del propio sistema en funcionamiento”.³⁶⁴

La Asambleísta Nacional, Gioconda Saltos en su documento de propuestas, hace referencia a la necesidad de que el curriculum de educación intercultural bilingüe sea elaborado como un proceso de acuerdo y negociación bajo los requerimientos de la sociedad.

Estos son los aportes relevantes sobre el derecho a la educación intercultural bilingüe, que forman parte del expediente del proceso de formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Sin embargo, dentro del expediente de la ley que reposa en los archivos no se desprende la existencia de ningún proceso formal de consulta prelegislativa que recoja los estándares establecidos por la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador.

Ahora bien, de la investigación documental realizada se determinó que de acuerdo con el documento “Asamblea del Buen Vivir, Informe de Labores de la Asamblea para el año 2009 – 2011”, ésta ley contó con una amplia socialización y participación de los ciudadanos, que acudieron a las comisiones y foros, organizados por la Asamblea Nacional, el Magisterio, los Pueblos y Nacionalidades y la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que alcanzó a un total de 8.000 personas”.

³⁶⁴ Sentencia 001, 10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010, Juez Ponente, Patricio Pazmiño Freire, Registro Oficial Suplemento, No. 176, de 21 de abril de 2010, Caso Consulta Prelegislativa, Ley de Minería, p. 41.

No obstante el gran número de participantes, es preciso resaltar que éste no constituye un proceso de consulta prelegislativa, sino únicamente eventos aislados de socialización. En ese sentido, es preciso distinguir que no todas las personas de la sociedad civil que participaron en dichos eventos, pertenecen a los pueblos y nacionalidades indígenas. Sumado a ello, se debe precisar que éste proceso no se realizó específicamente con el objeto de arribar a consensos con la población indígena, sobre el contenido de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, sino más bien con el objeto de exponer a la ciudadanía en general una norma de aplicación tanto para la población blanco - mestiza, como para los pueblos indígenas.

Por lo cual, éste proceso de socialización no contempla los estándares internacionales establecidos sobre la consulta prelegislativa, ya que para la socialización se implementaron talleres de socialización, una sesión de pleno y comisión y una audiencia de presidencia, los cuales no constituyen mecanismos son culturalmente pertinentes, y tampoco han sido diseñados con miras a obtener un consenso o aprobación por parte de los pueblos indígenas sobre la educación intercultural bilingüe.

En ese sentido vale hacer referencia a los estándares citados por la Corte Constitucional en su sentencia sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Minería del año 2010, que brindan pautas específicas sobre cómo deberán desarrollarse, cualquier consulta prelegislativa, estableciendo que existen cuatro fases: fase de preparación; fase de convocatoria pública; fase de registro, información y ejecución; y fase de análisis de resultados y cierre del proceso.³⁶⁵ Adicionalmente la Corte dispuso que para la realización de cualquier consulta prelegislativa deberá tomarse en cuenta los parámetros desarrollados por la OIT: a) **El carácter flexible del procedimiento** de consulta de acuerdo con las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados; b) **El carácter previo de la Consulta**, c) **El carácter público e informado de la consulta**: tener acceso oportuno y completo a la información necesaria d) **La consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida**, debe ser un proceso sistemático de negociación, un genuino diálogo con los representantes legítimos de las partes,³⁶⁶ e) **La obligación de actuar de buena fe**, a fin de alcanzar el consenso entre los participantes, f) El deber de **difusión pública** del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso, g) **La definición previa y concertada**

³⁶⁵ *Ibidem.* p. 41.

³⁶⁶ Sentencia 001, 10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010, Juez Ponente, Patricio Pazmiño Freire, Registro Oficial Suplemento, No. 176, de 21 de abril de 2010, Caso Consulta Prelegislativa, Ley de Minería, p. 55. James Anaya pone el caso de la reforma constitucional mexicana de 2001 donde se mantuvieron reuniones y audiencias ante el congreso federal con representantes indígenas, que si bien permitieron a sus representantes expresar ciertas opciones sobre el proyecto de reforma, en la medida en que dichas audiencias no fueron sistemáticamente organizadas, no se pueden catalogar de consultas en los términos del convenio 169 de la OIT.

del procedimiento, el mecanismo para la realización de la consulta debe definirse previamente, h) **La definición previa y concertada de los sujetos de la Consulta**, que son los pueblos y comunidades afectadas de manera real e indubitable por la decisión, i) **El respeto a la estructura social y a los sistemas de Autoridad y Representación de los pueblos consultados**, j) **El carácter sistemático y formalizado de la consulta**, debe desarrollarse a través de procedimientos más o menos formalizados, previamente conocidos, y replicables en casos análogos,³⁶⁷ k) el resultado de la **consulta**, tiene una connotación jurídica especial, (cercana a aquella que tiene el soft law), l) los **efectos del incumplimiento de esta obligación estatal**, constituyen la responsabilidad internacional del Estado incumplido, y la eventual nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas.³⁶⁸

De éstos parámetros que la Corte Constitucional ha establecido, son particularmente aplicables al caso que nos compete, aquellos que establecen que la consulta no se agota con la mera difusión o información pública, que se requiere una definición previa y concertada del procedimiento para la consulta y el carácter formal y sistemático de la misma.

En ese sentido, el proceso de socialización realizado, constituyó una mera información sobre las disposiciones de la ley, de acuerdo a lo establecido por el presidente de la Comisión Ocasional de Educación que se formó para la elaboración de la ley, si bien se requirió al presidente de la Asamblea que definiera el proceso para la realización de la consulta prelegislativa, esto no se realizó, dándose únicamente los eventos de socialización. Finalmente, en cuanto al carácter formal y sistemático, no es posible establecer que ésta socialización, sea un proceso sostenido a ser replicado en situaciones similares, sino únicamente un caso de socialización de normas.

En ese orden de ideas, es posible determinar que el proceso de socialización de la Ley Orgánica de Educación Intercultural no ha respetado el derecho a la consulta prelegislativa reconocido a los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador en la Constitución y por tanto reviste de una inconstitucionalidad de forma y fondo. Puesto que tal y como lo estableció la Corte Constitucional del Ecuador, en su razonamiento dentro

³⁶⁷ Sentencia 001, 10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010, Juez Ponente, Patricio Pazmiño Freire, Registro Oficial Suplemento, No. 176, de 21 de abril de 2010, Caso Consulta Prelegislativa, Ley de Minería, p. 55. El Relator aconseja la aprobación de leyes o reglamentos generales que regulen los distintos casos de consulta.

³⁶⁸ El Relator de Naciones Unidas de Pueblos Indígenas ha establecido que en países como Colombia o Costa Rica, el incumplimiento de la consulta y sus requisitos esenciales implica la nulidad de derecho público de los procedimientos, actos y medidas adoptadas: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia N° 13832 del 11 de septiembre de 2008, consulta facultativa expediente N° 08-011089-0007-CO; Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-030 de 2008.

de la sentencia por la inconstitucionalidad de la Ley de Minería, la consulta prelegislativa no representa un mero procedimiento, sino es un derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades indígenas. En tal medida, la inexistencia de un proceso formal de consulta prelegislativa para la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ha determinado que la ley en varios aspectos se torne ilusoria para la real garantía de las necesidades de representación, autonomía e identidad cultural en la educación de los pueblos indígenas, que no han participado de su construcción.

CONCLUSIONES

El derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, fue invisibilizado en las primeras etapas constitucionales del Ecuador. En la actualidad la Constitución reconoce un amplio catálogo de derechos colectivos entre ellos el derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe. Asimismo, el reconocimiento del Ecuador como Estado plurinacional e intercultural representa un marco jurídico favorable para la salvaguarda de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, puesto que trae consigo la noción de una institucionalidad diversa en la que deberá regir el pluralismo jurídico, así como también evidencia la necesidad de una comprensión distinta de la democracia. No obstante este marco jurídico vanguardista; continua representando un reto para la institucionalidad del Estado el articular bajo condiciones simétricas a las entidades que se encargan de la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, a la estructura estatal. En el caso que nos compete el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe aun reviste dificultades para insertarse en la institucionalidad del Ministerio de Educación, con sus particularidades culturales y de representación intercultural.

En tal sentido, la Constitución reconoce un contenido específico respecto del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas, que una vez que se han analizado los instrumentos internacionales sobre protección de los derechos humanos se ha arribado a la conclusión de que dentro de su contenido se hallan insertos otros derechos como son la participación, la autonomía y la identidad cultural. Estos derechos deben ser contemplado por el legislador al momento de regular la educación intercultural bilingüe con la finalidad de que las normas sean constitucionales.

En tal sentido, la articulación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe al Ministerio de Educación, dispuesta en la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe deberá tener como finalidad el fortalecimiento de la institucionalidad de éste sistema, mediante el respeto de la participación y autonomía de las decisiones que se tomen al interior de los niveles del Sistema de Educación Intercultural. Este proceso de articulación, no podrá representar de ninguna manera la legitimación de un centralismo y concentración del ámbito de adopción de decisiones en la Autoridad Central. Puesto que ello acarrearía la deslegitimación de las regulaciones que rigen la educación intercultural bilingüe en el Ecuador.

Del análisis realizado a lo largo de la disertación es posible concluir que las disposiciones normativas a pesar de conceder cierto grado de participación y autonomía a los pueblos y nacionalidades indígenas sobre la gestión del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, tienden a concentrar en un altísimo grado la incidencia y el poder de decisión en la Autoridad Educativa Nacional. Ello no guarda relación con la disposición constitucional que reconoce el derecho colectivo a la educación intercultural en el artículo 57. 14 que señala que la administración del mismo será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

Asimismo, una vez analizada la normativa secundaria sobre educación intercultural bilingüe en el Ecuador (Ley Orgánica de Educación Intercultural, Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación), se deduce que la legislación ha dado un salto desde la desconcentración económica, financiera y académica absoluta de la DINEIB, hacia el actual centralismo de la Autoridad Educativa Nacional. Ninguna de éstas dos posiciones institucionales hace posible una plena garantía del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe, en la medida en que mientras la una deja al margen de la institucionalidad del Estado las cuestiones educativas de los pueblos indígenas, generando una inseguridad jurídica, aunque con un alto nivel de autonomía y participación, la segunda opta por no dejar ningún ámbito libre para la incidencia y adopción de decisiones mediante la participación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas. Bajo esas premisas, como ya se estableció en el capítulo tercero, la garantía del derecho colectivo a la educación intercultural solo puede conseguirse garantizando los niveles adecuados de autonomía y participación de los pueblos indígenas en la institucionalidad generada por la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el capítulo primero el respeto de las características de plurinacionalidad e interculturalidad del Estado exigen la coordinación entre los sistemas educativos mediante un diálogo simétrico. Para tales fines, se precisa la consolidación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe como una estructura parte del Ministerio de Educación pero con sus particularidades culturales.

Otro aspecto analizado dentro de la presente disertación fue el respeto del derecho a la identidad cultural como parte del contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe. La identidad cultural de acuerdo con la normativa internacional puede concebirse como un derecho individual y como un derecho colectivo para los fines de la presente disertación interesa más su dimensión colectiva en tanto los pueblos

indígenas constituyen sus titulares como un grupo humano. La necesidad de concebirlo de ésta manera radica en que en su relacionamiento con el derecho a la educación determina la necesidad de dispone la garantía de elementos específicos del derecho en su noción colectiva como son la protección de la cultura, tradiciones, cosmovisión y forma de vida a través de la educación. Como se analizó dentro de la disertación éste derecho presenta grandes dificultades para su garantía en tanto, el Estado no ha adecuado el sistema educativo a las necesidades culturales de los pueblos indígenas, al punto en que no existen suficientes profesores que tengan conocimiento de los idiomas ancestrales y los textos escolares no reflejan la cultura e identidad de los pueblos y nacionalidades. Por tanto, la falta de garantía de éste derecho no sólo dificulta la garantía de elemento esencial de aceptabilidad de la educación, sino que al no existir las condiciones para su efectividad es el camino hacia la asimilación cultural y la extinción de los pueblos y nacionalidades. En conclusión la no garantía de éstos derechos trae como consecuencia la inobservancia de la Constitución y por tanto la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe.

Otro de los derechos que se analizaron dentro de la presente disertación, como parte de un examen de constitucionalidad de forma de la Ley Orgánica de Educación Intercultural es el derecho a la consulta prelegislativa. De acuerdo a lo expuesto en el capítulo tres éste se concibe no sólo como un requisito de forma para la aprobación de cualquier ley que contenga disposiciones que afecten directa o indirectamente a los pueblos y nacionalidades, sino también como un verdadero derecho de los pueblos y nacionalidades. La importancia del mismo radica en que mediante su garantía se consigue que las necesidades de los pueblos y nacionalidades se vean traducidas en las medidas legislativas.

Asimismo, analizada la naturaleza de éste derecho es posible concluir que además de ser un requisito procedimental y un derecho colectivo, puede ser parte también del derecho a la participación. Ello en la medida en que si se realiza una analogía con el derecho a la consulta previa por el cual los pueblos y nacionalidades tienen derecho a la participación efectiva en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio por lo cuales el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, en el caso de la consulta prelegislativa aplicable a las medidas normativas, existe una mecánica similar. De modo que el componente esencial del derecho a la consulta prelegislativa es la garantía del derecho a la participación de los pueblos y nacionalidades. En virtud de ello, se ha determinado que la inexistencia de un proceso de

consulta prelegislativa, origina inconstitucionalidad no sólo de forma sino también de fondo.

La consulta prelegislativa en sí representa una obligación genérica que puede presentar dificultades para su garantía en tanto el Estado no regule el modo en que debe presentarse su garantía, como ocurrió en el Ecuador, en que la Corte Constitucional omitió declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Minería por no existir un proceso reglado a seguirse para el cumplimiento de la misma. En el caso de la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe, tampoco existía un proceso reglado previo a su tratamiento. Sin embargo, al ser la consulta prelegislativa un derecho de los pueblos y nacionalidades, no fue legítimo esperar el momento en que los tribunales o legisladores establezcan como garantizar el derecho, su aplicación es inmediata y al no haber existido un procedimiento establecido con anterioridad el legislativo debió acogerse a la mejor interpretación del derecho contenida en los instrumentos internacionales. Dentro de los instrumentos internacionales se establece claramente las fases y características esenciales de los procesos de consulta prelegislativa, los mismos que no se visibilizan en el procedimiento de formación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

En resumen, el alcance de la protección del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas es bastante amplio, sin embargo en la presente disertación se ha abordado a partir de cuatro derechos básicos que se consideran inmersos dentro de su contenido esencial. Estos derechos son la autonomía, participación, identidad cultural y consulta prelegislativa, determinando que al no verificarse una garantía plena de los mismos, la ley reviste una inconstitucionalidad de forma y de fondo.

En el futuro, se prevé que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe funcione bajo la dirección de la Autoridad Educativa Nacional, con una amplia concentración de poder de decisión. En vista de lo cual las organizaciones sociales y los pueblos y nacionalidades se encontrarán bastante alejados de los procesos de toma de decisión. No obstante lo cual, se evidencia de manera paulatina la necesidad de contar en todo momento con la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas incluso en los informes remitidos al Estado ecuatoriano por los mecanismos de supervisión de derechos humanos, como el Relator de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación.

Asimismo, las brechas existentes entre la educación impartida en los Centros Comunitarios Interculturales Bilingües y en los centros educativos interculturales se

hacen cada vez más visible en las consecuencias que acarrea a la larga. El analfabetismo y la pobreza tienen mayor incidencia en la población indígena, como consecuencia de un sistema educativo deficiente. Se espera que a largo plazo que el Estado se ocupe en mayor medida de la educación de los niños y niñas indígenas, dotando al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de mayores recursos económicos y de talento humano bien capacitado. Para ello la participación de la población indígena en todo proceso de decisión es imprescindible, puesto que en la actualidad en que la comunidad educativa se halla más alejada de los centros de toma de decisiones se ha generado un desconocimiento de las necesidades de los pueblos indígenas.

En el futuro la política pública que se diseñe para la garantía del derecho colectivo a la educación intercultural deberá incorporar en todo momento el respeto de los derechos a la identidad cultural, participación y autonomía. Se espera que el Ministerio de Educación logre articular en un corto plazo al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en condiciones simétricas con el Sistema Nacional de Educación. A largo plazo, el ideal para la construcción del Estado plurinacional e intercultural será la incorporación dentro de la malla curricular de todos los centros educativos a nivel nacional de la enseñanza de las lenguas ancestrales y la cultura, cosmovisión y conocimientos tradicionales de los pueblos y nacionalidades indígenas, a fin de generar una igualdad material y erradicar la discriminación basada en el origen étnico.

RECOMENDACIONES

La Autoridad Educativa Nacional debe generar en la práctica procesos de consenso para la toma de decisiones a todo nivel de gestión y dentro de todas las instancias del nivel central. Una vez alcanzado dicho nivel de participación el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe podrá insertarse en condiciones simétricas dentro de la estructura del Ministerio de Educación.

La Autoridad Educativa Nacional debe tener en claro que el contenido esencial del derecho colectivo a la educación intercultural bilingüe para los pueblos y nacionalidades indígenas se encuentra integrado por los derechos a la autonomía, participación e identidad cultural y que cualquier menoscabo de los mismos tendrá por consecuencia la violación de la Constitución.

Existen disposiciones de la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe que aun cuando a simple vista parecen permitir el ejercicio pleno de los derechos a la participación, autonomía e identidad cultural en la práctica generan situaciones violatorias de derechos. En tal sentido al resultar inconstitucionales deberán ser removidos del ordenamiento jurídico.

La consulta prelegislativa no debe constituir una prerrogativa del poder legislativo, sino más bien el límite de su actuación, en su calidad de derecho constitucional. Se debe distinguir la consulta prelegislativa de los procesos de socialización e información sobre medidas legislativas, que no contienen el mismo propósito que la consulta prelegislativa y resultan restrictivos a fin de incorporar las necesidades reales de la población.

Es preciso que la Corte Constitucional desarrolle su jurisprudencia en relación al derecho a la consulta prelegislativa, removiendo cualquier precedente jurisprudencial que no permita la mejor garantía de los derechos y que transgreda lo establecido en los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS Christian. (2004). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta.
2. ABRAMOVICH, Víctor, COURTIS, Christian. (2006). El umbral de la ciudadanía, El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional. Buenos Aires: Estudios del puerto.
3. Acuerdo de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe No. 524 dictado por el Director Nacional de Educación Intercultural Bilingüe Santiago Utiag, 1999.
4. Acuerdo Ministerial 4573, Registro Oficial 169 de 8 de octubre de 1997.
5. ALEXY, Robert. (2007). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Segunda edición en castellano, Traducción y estudio introductorio, Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. ALEXY, Robert. (1979). "Zum Begriff des Rechtsprinzips" en Rechtstheorie, Beheft.
6. ÁLVAREZ, Catalina, MONTALUISA, Luis, Educación. (2012). Currículo y Modos de Vida como referentes para la construcción del conocimiento en el contexto ecuatoriano: un manifiesto para la humanización. Quito: Revista Sofía, Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador.
7. ARIZA, Rosembert, MARTÍNEZ, Juan, PADILLA Guillermo, REGALADO, José, VALIENTE, Aresio, Elementos y Técnicas de Pluralismo Jurídico, Manual para Operadores de Justicia, Konrad Adenauer Stiftung, PRUJULA (Grupo por el Pluralismo Jurídico en América Latina), Fundar (Centro de Análisis e Investigación).
8. ÁVILA Ramiro. (2008). Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia, En: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito.
9. ÁVILA, Ramiro. (2008). Las garantías de los derechos humanos en tiempos de constitucionalismo, p. 11. Disponible en Internet: [http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs19/Lasgarant%C3%ADAsdelosderechoshumanosentiemposdeconstitucionalismo\(RamiroAvila\).pdf](http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs19/Lasgarant%C3%ADAsdelosderechoshumanosentiemposdeconstitucionalismo(RamiroAvila).pdf). Acceso: 10 de abril de 2013.
10. AYALA, Enrique. (2002). Ecuador: Patria de todos. La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
11. AYALA, Enrique. Interculturalidad en el Ecuador. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec>
12. BERNAL, Carlos. (2007). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador. Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales.
13. BIDART, Germán. (2000). El derecho de la Constitución y su fuerza normativa. Citado por: Uprimny, Rodrigo, Bloque de Constitucionalidad, Derechos Humanos y Nuevo Procedimiento Penal.


14. CARPIO, Patricio, El buen vivir más allá del desarrollo, La nueva perspectiva constitucional en el Ecuador, p. 125. En: (comp.) ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza, El buen vivir, una vía para el desarrollo, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009.
15. CORTE IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110.
16. CORTE IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.
17. CORTE IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63.
18. CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-16/97: El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 16.
19. CHACÓN, David. (2009). Democracia, Nación y Autonomía Étnica. El derecho fundamental de los pueblos indígenas. México: Editorial Porrúa.
20. CHISAGUANO, Silverio. (2005). La educación intercultural bilingüe: una propuesta educativa de los pueblos indígenas del Ecuador, avances, limitaciones y desafíos. Quito, Ecuador: FEINE, FLACSO.
21. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09¹³⁰ diciembre 2009, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
22. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Caso 12.465) contra Ecuador.
23. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 43º período de sesiones, Ginebra, 2 a 20 de noviembre de 2009 Observación general N° 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural, E/C.12/GC/21/Rev.1, (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
24. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de Naciones Unidas, Observación general No. 11: Planes de acción para la enseñanza primaria.
25. Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Informe progresivo sobre pueblos indígenas sudamericano a participar en la toma de decisiones, A/HRC/15/35, 23 de agosto de 2010.
26. Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21º período de sesiones, 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999.
27. Constitución del Ecuador 2008

28. Constitución Política del Ecuador, 1830. Artículos 9 y 12. Artículo 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; 3. Saber leer y escribir.
29. Constitución Política del Ecuador, 1835.
30. Constitución Política del Ecuador, 1843.
31. Constitución Política del Ecuador, 1845.
32. Constitución Política del Ecuador, 1851, Decreto Legislativo 0 Folleto 245 de 25-feb-1851 Estado: Derogado.
33. Constitución Política del Ecuador, 1852, Decreto Legislativo 0 Folleto 287 de 06-sep-1852 Estado: Derogado.
34. Constitución Política del Ecuador, 1861, Decreto Legislativo 0  Diario de la Convención Nacional 1861 de 02-may-1861 Estado: Derogado.
35. Constitución Política del Ecuador, 1869, Decreto Legislativo 0 Recopilación 1874 de 28-jul-1869 Estado: Derogado.
36. Constitución Política del Ecuador, 1878, Decreto Legislativo 0 Folleto 409 de 31-mar-1878 Estado: Derogado.
37. Constitución Política del Ecuador, 1884, Decreto Legislativo 0 Folleto 456 de 04-feb-1884 Estado: Derogado.
38. Constitución Política del Ecuador, 1897. Decreto Legislativo 0 , Recopilación 1896 de 14-ene-1897 Estado: Derogado.
39. Constitución Política del Ecuador, 1906, Decreto Legislativo 0  Registro Oficial 262 de 24-dic-1906 Estado: Derogado.
40. Constitución Política del Ecuador, 1929. Ley 0 , Registro Oficial 138 de 26-mar-1929 Estado: Derogado.
41. Constitución Política del Ecuador, 1945. Decreto Legislativo 0  Registro Oficial 228 de 06-mar-1945. Estado: Derogado. Estado: Derogado.
42. Constitución Política del Ecuador, 1946. Decreto Legislativo 0  Registro Oficial 773 de 31-dic-1946 Estado: Derogado.
43. Constitución Política del Ecuador, 1967. Decreto Legislativo 0  Registro Oficial 773 de 31-dic-1946 Estado: Derogado.
44. Constitución Política del Ecuador, 1979. Decreto Supremo 0  Registro Oficial 800 de 27-mar-1979 Estado: Derogado.

45. Constitución Política del Ecuador, 1984. Ley 0 [SEP] Registro Oficial 763 de 12-jun-1984
Estado: Derogado.
46. Constitución Política del Ecuador, 1998. Decreto Legislativo 0 [SEP] Registro Oficial 1 de
11-ago-1998 Estado: Derogado.
47. Diario El Comercio. Consultado el 12 de febrero de 2013. Disponible en:
http://www.elcomercio.ec/noticias/Dineib-sacudida-Decreto_0_7199814.html
48. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia D-5807, Disponible en:
<http://www.secretariassenado.gov.co/leyes>
49. Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, Inconstitucionalidad
por la forma de la Ley de Minería. [SEP] Resolución de la Corte Constitucional 1,
Registro Oficial Suplemento 176 de 21 de Abril del 2010, Quito, D.M., 18 de
marzo del 2010, sentencia No. 001-10-SIN-CC CASOS.
50. Corte Constitucional del Ecuador, Resolución 001-2004-DI, Lunes 3 de Marzo del
2008, Registro Oficial N° 286.
51. Corte Constitucional del Ecuador, Resolución de la Corte Constitucional 1, Registro
Oficial Suplemento 479 de 02-dic-2008.
52. CORTE IDH, Caso Forneron e hija Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas.
Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242.
53. CORTE IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua.
Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C
No. 79.
54. CORTE IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares,
Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie
C No. 172
55. CORTE IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.
Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.
56. CORTE IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y
Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245
57. CORTE IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo,
Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No.
207.
58. CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares.
Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1.
59. CORTE IDH. Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo,
Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No.
203.
60. CORTE IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo,
Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 199.

61. CORTE IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
62. CORTE IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.
63. CRUZ, Pedro. (1989). Formación y evolución de los derechos fundamentales. España: Extracto del apartado I, De qué hablamos cuando hablamos de derechos fundamentales, Revista Española de Derecho Constitucional No. 25.
64. CRUZ, Pedro y PARDO, Javier. (2000). Los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978. México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie año XXXIII, núm. 97.
65. DE SOUSA, Boaventura, "La reinención del Estado y el Estado plurinacional", OSAL, CLACSO, Año VIII, No. 22, Buenos Aires, 2007, p. 31. Consultado en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros>, el 2 de abril de 2013.
66. DE SOUSA, Boaventura, Cuando los excluidos tienen derecho, pp. 18, 19. En: DE SOUSA, Boaventura, GRIJALVA, Agustín, Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador, Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2012.
67. DE SOUSA, Boaventura. (2010). Descolonizar el Saber, Reinventar el poder. Uruguay: Ediciones Trilce.
68. DE SOUSA, Boaventura, Enriquecer la democracia, construyendo la plurinacionalidad, p. 25. En: Lang, Miriam, comp.; Democracia, participación y socialismo: Bolivia, Ecuador, Venezuela, Quito, Ecuador, Fundación Rosa Luxemburg, 2010.
69. DE SOUSA, Boaventura y GRIJALVA, Agustín. (2012). Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador. Quito: Abya Yala. Fundación Rosa Luxemburg. Presentación, Parte II, El difícil diálogo entre la justicia indígena y la justicia ordinaria.
70. DE SOUSA, Boaventura. (2008). Ponencia "Las Paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad". Manta: Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador.
71. Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001).
72. Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales.
73. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995).
74. Decreto Ejecutivo 1780, publicado en el Registro Oficial No. 620, Quito, Jueves 25 de Junio del 2009.
75. Decreto Ejecutivo 196, publicado en el Registro Oficial, N° 539, Año III, Quito, Martes 3 de Marzo del 2009.
76. Decreto Ejecutivo 203, de 9 de noviembre de 1988, publicado en el Registro Oficial 066 de 15 de noviembre de 1988.

77. FERRAJOLI, Luigi. (2004). Derechos y Garantías, La Ley del más débil. Madrid: Editorial Trotta.
78. FUNDACIÓN TUKUI SHIMI. (2010). CONAIE, Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, Evaluación de una década 1998-2008. Quito: Editorial IWGIA.
79. GASCÓN, Marina, La Teoría General del Garantismo: Rasgos Principales, Universidad Castilla-La Mancha, España, p. 21. En: (eds.) CARBONELL, Miguel, SALAZAR, Pedro, Garantismo, Estudios sobre el pensamiento de Luigi Ferrajoli, Editorial Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Madrid, 2009.
80. GIL, Raymundo, El Estado Constitucional de Derechos y los Derechos Humanos, p. 513. En: (coord.) FERRER MC GREGOR, Eduardo, ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Tomo XI Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, México, 2008.
81. GIL, Andrés. (2005). Neoconstitucionalismo y derechos colectivos. Buenos Aires, Argentina: Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera.
82. GONZÁLES, Jorge Alguacil, Objeto y Contenido de los derechos fundamentales: presupuesto e implicaciones de una nueva diferenciación dogmática, Biblioteca Jurídica Virtual, Universidad Autónoma de México. Disponible en: www.juridicas.unam.mx.
83. GRIJALVA, Agustín, Constitucionalismo en el Ecuador, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011.
84. GRIJALVA, Agustín, Coordinación entre justicia, ese desafío, p. 581. En: DE SOUSA, Boaventura, GRIJALVA, Agustín, Justicia Indígena, Plurinacionalidad e Interculturalidad en Ecuador, Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, Quito, 2012.
85. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Directrices sobre Pueblos Indígenas, febrero 2008.
86. HABERMAS, Jürgen, La modernidad; su conciencia del tiempo y su necesidad de autocercioramiento, p. 12. En: HABERMAS, Jürgen, El discurso filosófico de la modernidad, Katz Editores, Segunda Edición, Madrid 2010.
87. HURTADO, Francisco, Observatorio de Derechos Colectivos, Ley Orgánica de Educación Intercultural, p. 2. Consultado en: <http://observatorio.cdes.org.ec/documentos>. el 10 de febrero de 2013.
88. Biblioteca de Guayaquil. Leyes de Educación. Disponible en: http://www.bibliotecadeguayaquil.com/index.php?option=com_content&view=article&id=257. Consultada el 4 de abril de 2013.
89. Informe para Primer Debate de la Ley Orgánica de Educación General. OF-126-CEOLEG-P-2009.
90. Informe para Segundo Debate. OF-219-CEOLEG-P- 2010 de 14 de mayo de 2010. Anexo: Fundamentos de cambios de debate en mesa, párrafo 18

91. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2008). Sistema Universal y Sistema Interamericano. San José de Costa Rica: Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo.
92. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Diagrama de Autoidentificación de la población. Disponible en: http://www.inec.gov.ec/cpv/?TB_iframe=true&height
93. KOWII, Ariruma, El Sumak Kawsay, Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, p. 5. Ariruma Kowii es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Central del Ecuador, Quito, Magister en Letras, con mención en Estudios de la Cultura, y candidato doctoral en Estudios Culturales Latinoamericanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito.
94. KRAINER, Anita. (2012). Educación, interculturalidad y ambiente, Experiencias prácticas en centros educativos del Ecuador. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
95. KYMLICKA, Will. (2009). Las odiseas multiculturales, Las nuevas políticas internacionales de la diversidad. Barcelona, España: Paidós.
96. Ley Orgánica de Educación Intercultural,  Registro Oficial Suplemento 417 de 31-mar-2011 Estado: Vigente.
97. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009.
98. Ley Reformatoria Especial No. 150 de 15 de abril de 1992, publicada en el Registro Oficial No. 918 del 20 de abril de 1992.
99. LLÁSAG, Raúl, Constitucionalismo y pluralismo jurídico: Balance de la aplicación de las reformas constitucionales relativas al Derecho Indígena en el Ecuador. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/12667.pdf> Consultado el 5 de abril de 2013.
100. LLASAG, Raúl. (2009). El sumak kawsay y sus restricciones constitucionales. Quito: Foro Revista de Derecho, No. 12, UASB Ecuador / CEN.
101. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica, Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/normes/documents/publication/wcms_113014.pdf. Acceso 22 de mayo de 2013.
102. MACAS, Luís, Construyendo desde la historia, resistencia del movimiento indígena en el Ecuador, p. 83. En: (comp.) Acosta Alberto, De Sousa Santos Boventura, Trujillo Julio César, Ocles Alexandra, Macas Luís, Vargas Edwar, Quijano Aníbal, Ramón Galo, Walsh Catherine, Plurinacionalidad, Democracia en la Diversidad, Ediciones Abya Yala, Quito, 2009.
103. MARRONE, Pierpaolo, Los intentos de una nueva fundación: neoliberalismo, neocontractualismo, comunitarismo, p. 399. En: (coord.) DUSSO, Giuseppe, El Poder, Para una historia de la filosofía política moderna, Siglo Veintiuno Editores, México, 2005.

104. Ministerio de Educación y Cultura. (1993). Modelo de Educación Intercultural Bilingüe. Quito.
105. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Dirección de Derechos Humanos, Informe de Cumplimiento de la sentencia dentro del caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Quito, 2012.
106. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Ministerio Coordinador de Patrimonio, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Módulos de formación sobre derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, Quito, 2012.
107. MORA, Alfonso. (1971). La Educación Cívica al servicio de la enseñanza. Quito: Editorial Olmedo. En: AYALA, Enrique, Ecuador: Patria de todos, La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito 2002.
108. MÜLLER, Strukturierende; RECHTSLEHRE, Duncker & HUMBLOT, Berlín, 1984, pp. 147 y ss., Fr. MÜLLER, Moderne Theorie und Interpretation der Grundrechte, pp. 12 y ss., Fr. MÜLLER, Tesis sobre la estructura de las normas jurídicas, REDC, núm. 27, 1989, pp. 120 y ss. Citado por: BERNAL, Carlos en: El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2007.
109. NINO, Carlos, "Introducción", en Ética y derechos humanos, 2da. Edición Argentina, Editorial Astrea, 2005, pp. 1-7, citado por: ÁVILA, Ramiro, Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia, p. 24. En: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2008.
110. NOWAK, Manfred, "The Right to Education" en Economic, Social and Cultural Rights (Asbjorn Eide, Catarina Krause and Allan Rosas, Editores) Ed. Kluwer Law Internacional. 2001, págs. 245 a 271. Citado por: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sistema Universal y Sistema Interamericano, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo, San José de Costa Rica, 2008, p. 283. Disponible en Internet: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/ddh>, Acceso: 20 de abril de 2013.
111. Oficina Internacional del Trabajo, Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013.
112. Oficio T 4691 –SNJ – 11- 195 de 10 de febrero de 2011 de la Presidencia Nacional de la República.
113. Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Derechos Culturales, Documentos Básicos de Naciones Unidas, UNESCO Extea, 2010.

114. Organización de Naciones Unidas sobre el Derecho a la educación, ciencia y cultura, Declaración Universal sobre Derechos Lingüísticos, Precisiones Conceptuales 2 y 3.
115. Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas Segundo período de sesiones^[SEP] 10 a 14 de agosto de 2009, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derechos de los pueblos indígenas a la educación. En: E/CN.4/2005/88
116. Organización de Naciones Unidas, para la educación, la ciencia y la cultura, Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 1960.
117. Organización Internacional del Trabajo, Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ratificado por el Ecuador en el año 1998.
118. OSPINA PERALTA, Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador, Op. Cit. p. 203. En: GONZÁLEZ, Miguel, BURGUETE, Cal, MAYOR, Araceli y ORTIZ, Pablo, La autonomía a debate Autogobierno indígena^[SEP] y Estado plurinacional^[SEP] en América Latina (coord.), FLACSO, Sede Ecuador, Cooperación Técnica Alemana, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Intercultural de Chiapas, Quito, 2010.
119. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.
120. Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
121. PARRA, Oscar, El contenido del derecho a la salud y la prohibición de regresividad, p. 54-55. En: (comp.) COURTIS, Christian, Ni un paso atrás, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Centro de Estudios Legales, Buenos Aires, 2006.
122. Comité DESC. UN doc. E/1991/23. La índole de las obligaciones de los estados partes. (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) (5º período de sesiones, 1990)
123. PECES, Gregorio. (1999). Curso de derechos fundamentales, Madrid, Universidad Carlos III, capítulo 10, citado por: GRIJALVA, Agustín, Constitucionalismo en el Ecuador, Pensamiento Jurídico Contemporáneo 5, Corte Constitucional para el Período de Transición, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, Quito, 2011.
124. PECES, Gregorio, Los Derechos Colectivos, Universidad Carlos III, Madrid, España.. Disponible en: <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9768/1>
125. PÉREZ, Antonio. (2007). Del bienestar a la justicia, Aportaciones para una ciudadanía intercultural. Madrid: Editorial Trotta.

126. PÉREZ, Antonio, Los derechos fundamentales, Tecnos, España, 1995, pp. 19–29, citado al pie de página por: GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, Neoconstitucionalismo y derechos colectivos, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, Argentina, 2005.
127. PISARELLO, Gerardo, APARICIO Wilhelmi Marco, Los derechos humanos y sus garantías. Disponible en: <http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CFEQFjAH&url=http%3A%2F%2Fdefensaintegraloax.files.wordpress.com%2F2009%2F08%2Fderechos-pisarello-y-aporicio>
128. PORRAS, Angélica, ROMERO, Johanna. (2011). Acción de inconstitucionalidad. Resúmenes de sentencias, Guía de jurisprudencia constitucional ecuatoriana. Quito: Corte Constitucional para el período de transición.
129. Preámbulo de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural (2001), citado por: RUIZ, Oswaldo, El Derecho a la Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas y las Minorías Nacionales: Una Mirada desde el Sistema Interamericano, p. 2. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23477.pdf>
130. Comité de los Derechos del Niño. Recomendaciones del Día de debate general del Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos de los niños indígenas, 2003, párr. 9. En: Comité de los Derechos del Niño 50o período de sesiones ^[SEP] Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009, Observación General No 11 (2009). Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.
131. Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Decreto Ejecutivo 1241. Registro Oficial Suplemento 754 de 26-jul-2012 Estado: Vigente.
132. Reglamento Orgánico Estructural y Funcional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural ^[SEP] Bilingüe, DINEIB, Registro Oficial N° 53, Viernes 7 de Abril del 2000.
133. Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, Registro Oficial 933 de 12 de mayo de 1992.
134. Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49, párr. 57. Citada por: Defensoría del Pueblo de Colombia, El Derecho a la Educación, en la Constitución, la Jurisprudencia y los Tratados Internacionales, Bogotá, 2003.
135. Resolución A/RES/63/117 adoptada el 10 de diciembre de 2008, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
136. Resolución No. AN-CAL-09-027 de 17 de septiembre de 2009.
137. RODRÍGUEZ, Juan. La creación judicial del derecho en la colisión entre derechos fundamentales, Universidad de la Laguna.

138. RUIZ, Oswaldo, El Derecho a la Identidad Cultural de los Pueblos Indígenas y las Minorías Nacionales: Una Mirada desde el Sistema Interamericano. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23477.pdf>
139. SALAZAR, Manuel. (2009). Multiculturalidad e interculturalidad en el ámbito educativo, Experiencias de países latinoamericanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
140. SALGADO, Hernán, "La Constitución de 1929 del Estado y el Reordenamiento Jurídico", Revista Ruptura No. 29, Escuela de Derecho PUCE, Quito, PUCE, 1985, P. 44. En: GRIJALVA, Agustín, Elecciones y representación política, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 1998.
141. SALVADOR, Jorge. (2010). Breve historia contemporánea del Ecuador. Bogotá: Ediciones Fondo de Cultura Económica.
142. SÁNCHEZ, Consuelo, Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos, p. 264. En: (coord.) GONZÁLEZ, Araceli, ORTIZ, Pablo, La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, 2010.
143. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, del Ecuador. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito.
144. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador. (2009). Plan Nacional del Buen Vivir. Quito.
145. SILVA, Carolina. (2008) ¿Qué es el buen vivir en la Constitución? En: La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado, Quito: Editor: Ávila Santamaría Ramiro, Ministerio de Justicia, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad.
146. SINGH, Kishore, Informe preliminar sobre la visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación realizada del 10 al 17 de septiembre de 2012, Carta del Relator al Embajador Luís Gallegos Chiriboga, 28 de marzo de 2013.
147. STAVENHAGEN, Rodolfo. La cuestión étnica. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos. 2001, 1990, p. 17, 18, citado por OSPINA PERALTA, Pablo en: Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador, p. 202. En: (coord.) González, Miguel, Burguete Cal y Mayor, Araceli y Ortiz, Pablo, La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, (eds.) FLACSO, Sede Ecuador, Cooperación Técnica Alemana, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Intercultural de Chiapas, Quito, 2010.
148. STAVENHAGEN, Rodolfo. (2005). Los Pueblos Indígenas y sus derechos, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. México: Informe: La educación indígena.
149. TAMASSIA, Claudia. (2006). Estándares educacionales: ¡La Pieza Faltante!. Chile: Revista PRELAC, Proyecto Regional de Educación para América, Salvati Impresores.

150. TERÁN, Rosemarie. La Educación Laica y el Proyecto Velasquista en el Ecuador, 1930 – 1950, Universidad Andina Simón Bolívar, Ponencia presentada en el Congreso de Americanistas, realizado en Quito, 2000. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1745/1/RP-23-ES-Ter%C3%A1n.pdf>. Consultado el 6 de abril de 2013.
151. TORBISCO, Neus. La interculturalidad posible: el reconocimiento de derechos colectivos. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Los Derechos Colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección, María Paz Ávila Ordóñez y María Belén Corredores Ledesma Editoras, Quito, 2009
152. TORTOSA, José. Sumak Kawsay, suma Qamaña, buen vivir, p. 1. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, disponible en: Repositorio Digital Universidad Andina Simón Bolívar, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle>
153. UN. Doc. E/1991/23, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990, punto 10.
154. UNESCO. Las Obligaciones del Estado. Disponible en internet: <http://www.unesco.org>. Acceso: 18 de abril de 2013.
155. UNESCO, Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura. Directrices de la UNESCO sobre la educación intercultural, UNESCO, Paris.
156. VELEZ, Catalina. Trayectoria de la educación intercultural en Ecuador, Revista Educación y Pedagogía, Vol. XX, No. 52. Septiembre - Diciembre de 2008.
157. WALSH, Catherine. Derechos Colectivos y Justicia Indígena Cultura, Identidad y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdf1/wash%20catherine.pdf>. Acceso 20 de mayo de 2013.
158. WALSH, Catherine. (1998). Interculturalidad, Estado y Sociedad, Luchas de coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Ediciones Abya Yala.
159. WALSH, Catherine. (1998). Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: las insurgencias político- epistémicas de refundar el Estado. Bogotá – Colombia: Tabula Rasa. No. 9.
160. WALSH, Catherine, (1998). La Interculturalidad y la educación básica ecuatoriana: propuestas para la reforma educativa. Quito: Revista Ecuatoriana de Historia. No. 12, Corporación Editora Nacional.
161. ZABALA, Virginia. (2007). Avances y Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú. Perú: CARE.
162. KUPPÉ, René, Autonomía de los pueblos indígenas, p. 105. En: (coord.) GONZÁLEZ, Araceli, ORTIZ, Pablo, La autonomía a debate, Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, FLACSO, Sede Ecuador, Quito, 2010.
163. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-774/01, Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria>

164. A/HRC/12/33 Anexo Opinión No 1 (2009) del Mecanismo de Expertos sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación.
165. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004.
166. UNESCO. (1992). Conferencia Internacional de Educación, 43a reunión, La contribución de la educación al desarrollo cultural.
167. Comité de los Derechos del Niño, 50o período de sesiones^[L SEP] Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009, Observación General No. 11 (2009) ^[L SEP] Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.
168. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002.
169. Decreto Ejecutivo 196, Registro Oficial 113 de 21-ene-2010 Estado: Vigente.
170. A/HRC/EMRIP/2010/2, Consejo de Derechos Humanos Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Tercer período de sesiones 12 a 16 de julio de 2010. Tema 3 del programa provisional, Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, 17 de mayo de 2010.
171. A/HRC/EMRIP/2011/2, Consejo de Derechos Humanos Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Cuarto período de sesiones 11 a 15 de julio de 2011. Tema 3 del programa provisional. Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas.
172. CORTE IDH, Opinión Consultiva Oc-18/03^[L SEP] De 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.
173. A/HRC/12/33, Consejo de Derechos Humanos 12o período de sesiones, Tema 5 del programa, Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
174. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 21o período de sesiones (1999) Observación general No. 13, ^[L SEP] El derecho a la educación, Artículo 13 - Temas especiales de amplia aplicación, No discriminación e igualdad de trato.
175. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13 numeral 1.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Andrea Cecilia Bustos Fraga, C.C. 1719182469 autora del trabajo de graduación intitulado "El reconocimiento constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural de los pueblos indígenas en el Ecuador", previa a la obtención del grado académico de **LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 13 de noviembre de 2013.



Andrea Bustos Fraga
C.C. 1719182469


REPÚBLICA DEL ECUADOR
 DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL,
 IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

No. **171918246-9**

CEDULA DE CIUDADANÍA
 APELLIDOS Y NOMBRES
BUSTOS FRAGA ANDREA CECILIA
 LUGAR DE NACIMIENTO
PICHINCHA QUITO
BENALCAZAR
 FECHA DE NACIMIENTO **1988-09-02**
 NACIONALIDAD **ECUATORIANA**
 SEXO **F**
 ESTADO CIVIL **SOLTERA**







INSTRUCCIÓN SUPERIOR

PROFESIÓN / OCUPACIÓN ESTUDIANTE

V4333V3442

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE BUSTOS EDWIN ORLANDO
APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE FRAGA CECILIA DEL AMPARO
LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN QUITO 2012-08-01
FECHA DE EXPIRACIÓN 2022-08-01







DD 1002617



DIRECTOR GENERAL

FIRMA DEL CEDULADO



REPÚBLICA DEL ECUADOR
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL
CERTIFICADO DE VOTACIÓN
ELECCIONES GENERALES 17-FEB-2013

014

014 - 0186

1719182469

NÚMERO DE CERTIFICADO

CEDULA

BUSTOS FRAGA ANDREA CECILIA

PICHINCHA
PROVINCIA QUITO
CANTÓN

CIRCUNSCRIPCIÓN RUMIPAMBA
1
RUMIPAMBA
ZONA



(.) PRESIDENTE/A DE LA JUNTA



