

Sofía C. Yanchapaxi Yanchapaxi

Socióloga y Antropóloga con posgrado en Diseño de Proyectos de Desarrollo, con experiencia profesional y de investigación dedicada a pueblos originarios del Ecuador, en la región amazónica con énfasis en la protección en pueblos en aislamiento voluntario y pueblos de contacto reciente. En el ámbito de la educación, su experiencia se enfoca en el diseño de políticas públicas para la Interculturalización del Sistema de Educación Superior del Ecuador.

INTERCULTURALIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR

De acuerdo a la *Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas - ONU*, la educación es considerada como un derecho humano, primordial para el pleno desarrollo personal y el fortalecimiento de las libertades fundamentales de todo ser humano. En Ecuador, la educación es un derecho ineludible que garantiza el Estado desde el nivel inicial al nivel superior (EC, 2008, art. 26). Sin embargo, varias brechas han provocado la transgresión de estos derechos. La población en condiciones de vulnerabilidad como la perteneciente a pueblos y nacionalidades ha sido fuertemente perjudicada a lo largo de todo el sistema educativo en el acceso a una educación de calidad y con pertinencia cultural, con resquicios cognitivos, culturales, lingüísticos, tecnológicos, entre otros; prueba de ello se tiene como dato estadístico que la tasa bruta de matrícula en el año 2016 para la población autoidentificada indígena fue de 13,2 %, frente a la tasa bruta de matrícula en la población mestiza que fue de 34,8%.

En la Constitución, el Ecuador se reconoce a sí mismo como territorio plurinacional e intercultural y otorga el reconocimiento de los derechos colectivos a 13 pueblos y 14 nacionalidades (EC, 2008). No obstante, la imposibilidad de educación dirigida a esta población se refleja en el ingreso, permanencia y culminación de estudios desde los niveles básicos hasta la educación superior. Los jóvenes de pueblos y nacionalidades que logran culminar el bachillerato se encuentran en desventaja frente a la población mayoritaria y deben sortear obstáculos reproducidos desde el mismo sistema de educación para ingresar a una institución de educación superior.

Frente a la problemática planteada, se cuestiona ¿Cuáles son las políticas públicas de

educación intercultural que ha implantado el Ecuador: sus alcances y limitaciones ¿Cuáles son los retos concretos para promover el acceso a la educación superior con pertinencia intercultural para los jóvenes de pueblos y nacionalidades, desde los actores sociales y desde el gobierno central? A lo largo presente, se pretende brindar observaciones y comentarios a las políticas públicas aplicadas por el gobierno central del Ecuador, que sirvan como elementos orientadores para la generación de políticas incluyentes y pertinentes interculturalmente.

En primer lugar, se expone la normativa nacional vigente relativa al derecho a la educación y las particularidades a considerar sobre la interculturalidad y el acceso a la educación superior en el Ecuador. En contrapunto, con la normativa, se contextualizan las actuales condiciones de la educación intercultural bilingüe, se exponen varios tropiezos de las políticas públicas y se visibilizan las limitaciones sobre del acceso a la educación superior para los miembros de pueblos y nacionalidades¹. En contraste con los hallazgos, se considera el eje de *Interculturalidad* como categoría necesaria para la comprensión e inclusión de las particularidades de los pueblos y nacionalidades, por ello se ha consultado la bibliografía académica del Instituto Internacional de la UNESCO para Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

1. MARCO NORMATIVO RELATIVO AL ACCESO E INTERCULTURALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para iniciar con la temática de la educación y la interculturalidad es importante tener presente el marco normativo que lo sustenta en el Ecuador. En lo referente a la educación, la Constitución de la República del Ecuador estipula: “La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive” (EC, 2008, art. 28). Además, se señala que es deber primordial del Estado, garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. A propósito de lo mencionado, la Constitución declara que Ecuador es un Estado constitucional intercultural, plurinacional y laico (EC, 2008). Dado que el marco nacional otorga el derecho a la educación a las personas, y se reconoce como intercultural y plurinacional, se infiere que el pleno ejercicio de los derechos en la educación debería considerar el principio de interculturalidad y plurinacionalidad. A pesar del argumento declarativo citado, existe un vacío en la definición, alcance y aplicabilidad de la interculturalidad, como en el caso que nos compete de la educación superior, y su vínculo con la educación básica y media.

En el ámbito de la educación, se han identificado varias problemáticas acerca del sistema educativo público desde la educación básica y media, en sectores y territorios rurales y urbanos donde se acentúan jóvenes de pueblos y nacionalidad, los cuales adolecen de falencias como: desconocimiento de la realidad multicultural del país, uso del bilingüismo sin pertenencia cultural, planes y programas diseñados desde las nacionalidades indígenas kichwa o shuar hablantes, sin considerar otros pueblos, nacionalidades como minorías lingüísticas; limitado acceso a medios tecnológicos en las zonas rurales y urbano-marginales, entre otros problemas.

¹ La información brindada en el presente artículo es el reflejo de mi experiencia profesional en una institución gubernamental encargada de la política pública de educación superior en Ecuador, donde se recogieron datos, historias de vida e información de primera mano con jóvenes de varias nacionalidades que generaron los cuestionamientos y observaciones desarrolladas en este documento.

En la actualidad el modelo de “educación intercultural” básica y media, con las poquísimas excepciones, es un compendio de rellenos temáticos o curriculares formados desde la lengua kichwa y la cosmovisión andina que son aplicados a toda la población autodenominada como pueblos y nacionalidades sin distinción. La réplica de esta modalidad de educación intercultural se reproduce con la lengua shuar para los contextos indígenas amazónicos, mediante lecturas unilaterales de la herencia cultural e histórica desde el mundo andino principalmente, que son expresadas como folklorización de todas las referencias culturales. Si se quiere ser preciso, se diría que no hay tal educación intercultural que represente a la diversidad cultural de las 14 nacionalidades con su propia lengua reconocidas en Ecuador, sino una imitación desafortunada del bilingüismo kichwa o shuar, que son los idiomas originarios reconocidos oficialmente como lengua de relación intercultural por la Constitución.

El Sistema Nacional de Educación Superior determinado en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) actualizada en agosto del año 2018, define que la rectoría recaerá en tres instituciones: Secretaría de Educación Superior, Ciencia e Innovación (SENESCYT), encargada de la generación de política pública; Consejo de Educación Superior (CES), entidad que tiene la competencia de generar la normativa de la educación superior; y Consejo de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior – CACES, encargado de garantizar la calidad de las instituciones de educación superior.

La LOES incluye a la interculturalidad como un principio de la educación superior construido mediante el diálogo de saberes, por ello dispone: “El Sistema de Educación Superior deberá regirse por los principios de [...] autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes [...]” (LOES, 2018, art 12). Adicionalmente, se determina la promoción y fortalecimiento de las lenguas, culturas y sabidurías ancestrales de los pueblos y nacionalidades del Ecuador en el marco de la interculturalidad (LOES, 2018).

Por otro lado, tenemos la Ley Orgánica de Educación Intercultural - LOEI, siendo el primer cuerpo normativo que brinda una definición de interculturalidad:

La interculturalidad y plurinacionalidad garantizan a los actores del Sistema el conocimiento, el reconocimiento, el respeto, la valoración, la recreación de las diferentes nacionalidades, culturas y pueblos que conforman el Ecuador y el mundo; así como sus saberes ancestrales, propugnando la unidad en la diversidad, propiciando el diálogo intercultural e intracultural, y propendiendo a la valoración de las formas y usos de las diferentes culturas que sean consonantes con los derechos humanos (LOEI - Art. 2).

No obstante, el alcance de esta normativa marca una ruptura con el Sistema de Educación Superior: “Se exceptúa del ámbito de esta Ley a la educación superior, que se rige por su propia normativa y con la cual se articula de conformidad con la Constitución de la República, la Ley y los actos de la autoridad competente” (LOEI - Art. 1). El ámbito de aplicación de la LOEI es la educación básica y media, otorgando la potestad de definir el modelo de educación intercultural bilingüe a la Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe liderada principalmente por representantes de pueblos y nacionalidades denominados kichwa andino,

por lo que, la visión con el que se desarrolla el modelo bilingüe es incoherente con las diversidades existentes de los otros pueblos y nacionalidades que habitan el territorio ecuatoriano.

Cabe indicar que, desde la publicación de la LOES el sistema de educación superior, las instituciones de educación superior atravesaron un proceso de evaluación bajo parámetros de calidad. Sin embargo, la *calidad* frente a la diversidad cultural puede ser cuestionable desde la visión de Daniel Mato: “[...] las ideas de «calidad» frecuentemente responden a representaciones transnacionalizadas de una suerte de imaginariamente desterritorializada «excelencia académica»” (Mato pp. 261, 2013). Bajo los estándares de calidad impuestos desde ex-CEACES (actualmente CACES), en el año 2012 se realiza la evaluación y categorización de las instituciones de educación superior, donde la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi - única en su tipo en Ecuador-, vivió un proceso de acreditación bajo parámetros de calidad que condujo a su suspensión en el año 2013. Este proceso de suspensión definitiva de la Universidad Amawtay Wasi marca el punto de inflexión en el proceso de evaluación de la calidad de la educación, a pesar de que se formaron criterios de interculturalidad, éstos fueron insuficientes para comprender el paradigma de conocimiento no convencional perteneciente a la cosmovisión de pueblos y nacionalidades.

De este modo, el gran ausente en los cuerpos normativos es una definición concluyente sobre interculturalidad, lo que se refleja en la ausencia del tratamiento y aplicabilidad de este principio declarativo en el sistema de educación superior y las políticas públicas que se diseñan desde el gobierno central. Intrínsecamente, se podría entender como Diálogo de Saberes, pero este es un concepto que tampoco se encuentra desarrollado en los marcos normativos sobre educación, lo que genera la libre interpretación de la interculturalidad y su aplicabilidad. Desde el gobierno central se ha definido dos líneas gruesas de política pública en materia de interculturalidad en torno a la educación superior, ciencia, tecnología e innovación:

- 1) Saberes Ancestrales: definido en el Código Orgánico de la Economía social de los conocimientos – COESCCI, enfocado al uso, aprovechamiento y divulgación de los conocimientos ancestrales.
- 2) Acceso a la educación superior: acciones afirmativas que beneficien a personas autoidentificadas como perteneciente a pueblos y nacionalidades.

Gran parte del COESCCI no se ha logrado poner en práctica, así tampoco se ha generado el *Diálogo de Saberes*, a pesar de que se éste fue publicado en el año 2016. Este Código define al diálogo de saberes como el uso y aprovechamiento de los saberes ancestrales para fines intelectuales y comerciales mediante el patentamiento, respetando el principio de consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Sin embargo, hasta la actualidad no se ha hecho público ningún caso de este patentamiento por parte de pueblos originarios. Bajo la limitada agudeza de la normativa y aplicabilidad relativa a la interculturalidad, no se puede esperar que el modelo del Sistema de educación básico y de educación superior logre garantizar este derecho a las personas de pueblos y nacionalidades,

así tampoco se ha logrado plasmar el Diálogo de Saberes. El vacío estructural sobre la interculturalidad como ejercicio del derecho colectivo de los pueblos y nacionalidades en la educación, ha ahondado en el crecimiento de la brecha que se arrastra desde la educación inicial a la educación superior. Si bien varios estudiantes logran superar la educación básica y media en el contexto de desventaja antes mencionado, se enfrenta a las limitaciones de acceder, permanecer y egresar del sistema de educación superior, peor aún enfrentarse al mercado laboral. Frente a ello, es necesario tomar en cuenta varias consideraciones que se han encontrado a la política pública para el acceso a la educación superior actual dentro de los pueblos y nacionalidades.

2. PROBLEMÁTICAS SOBRE EL ACCESO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Con este contexto, la perspectiva de política pública de interculturalidad en la educación superior no es mas acertada que la educación en los otros niveles. Sin embargo, nos centraremos en la política pública de acceso a la educación superior, la cual representa una limitada estrategia de inclusión en el acceso a las instituciones de educación superior – IES, con criterios y resultados cuestionables. Dentro del Sistema de Educación Superior se encuentra el Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (CES, 2019), el cual define que para el acceso a una institución de educación superior, los bachilleres deben rendir un examen unificado a nivel nacional y de acuerdo a la puntuación obtenida podrían postular por las carreras en Universidades o Institutos Superiores. Para el caso de grupos considerados vulnerables, desde el año 2019 se diseñó la política de Acción Afirmativa que consiste en otorgar puntos adicionales al examen de ingreso a la educación superior a varios grupos poblacionales, entre ellos a las personas que se auto-identifiquen como miembros de pueblos y nacionalidades.

Esta estrategia con enfoque declarativo y de discriminación positiva, no es suficiente para reconocer e incorporar la diversidad cultural que supere la categoría de *auto-identificación* en Sistema de Admisión como ejercicio de derechos, tampoco ha logrado considerar las particularidades de los pueblos y nacionalidades reconocidos en el Ecuador, desde el uso de sus idiomas originarios, el limitado acceso al uso de medios tecnológicos; menos aún ha reducido las brechas históricas en la garantía a una educación básica y media de calidad que permita la continuidad de formación formal en el nivel superior. Para sustentar esta afirmación nos remitiremos a los datos del proceso de acceso de la educación superior del año 2019, cuando el Sistema de Nivelación y Admisión asignó un total de 26.868 cupos para pueblos indígenas, dejando sin la opción de cupo a 62.727 jóvenes de pueblos y nacionalidades que rindieron el examen de acceso a la educación superior. Estos sesgos en la política pública son la práctica constante en la educación intercultural, como lo expone Diego Matos:

Como mucho, se establecen programas de cupos y/o de becas para asegurar la «inclusión de individuos» indígenas y afrodescendientes en universidades en las que sus lenguas, conocimientos y visiones de mundo no forman parte del currículum. Más excepcionalmente, se crean programas interculturales especialmente dirigidos a estudiantes de esos pueblos. Pero, continúa ignorándose que en sociedades pluriculturales, la educación intercultural debe ser para todos los grupos sociales y a todos los niveles del sistema educativo (Mato, 2014, p.261).

Además, se puede inferir que el acceso se ha convertido en un privilegio para los sectores más favorecidos dentro de los pueblos y nacionalidades, para quienes han adoptado el castellano como lengua materna, han podido superar la barrera de la mala calidad de educación rural y cuentan con los medios, sobre todo económicos, que costeen los cursos de preparación para rendir el examen de acceso a la educación superior y obtener un cupo en la educación superior. Otra de las grandes fallas de la política pública, ha sido la ausencia de la oferta académica con pertinencia territorial urbana y rural que responda a las necesidades locales, a los contextos culturales de este grupo poblacional con sus particularidades culturales y lingüísticas. Así también, como se ha expuesto anteriormente, existe una clara distinción entre el sistema de educación intercultural bilingüe, del sistema de educación básica y media, con el sistema de educación superior.

Considerando los conflictos culturales, estructurales y socioeconómicos que ha generado el modelo de educación actual, es preciso considerar nuevas propuestas que transformen las universidades. Maro (2014), considera ejemplos de Universidades Interculturales en la región tales como: Universidad Indígena Aymara, la Universidad Quechua la Universidad Guaraní y de Pueblos Indígenas de Tierras Bajas, etc.: pues su objetivo es cambiar “la episteme que constituye su «sentido común», así como el de las agencias gubernamentales de educación superior y ciencia y tecnología, [...] por interculturalizar toda la educación superior” (Mato, 2014, p. 277).

En consecuencia, es imprescindible contar con estrategias desde la política pública y desde las bases de pueblos y nacionalidades, que apunten a construir la Interculturalización de la educación superior, mediante mecanismos oportunos y pertinentes, como pueden ser la democratización del acceso a medios tecnológicos, equiparación de conocimientos de la educación media mediante cursos de nivelación, comprensión de cosmovisiones diversas, y en función de ello generar el modelo de acceso a la educación superior que incluyan a las minorías lingüísticas.

3. CONCLUSIÓN

El Ecuador es un país plurinacional e intercultural en donde los grupos poblacionales diversos han sido víctimas históricas de la desigualdad. Esto ha generado una brecha importante en la educación. La limitación a la que esta población se enfrenta es el acceso a una educación de calidad con pertinencia cultural que incluya el acceso a recursos tecnológicos, cognitivos que faciliten el ingreso, permanencia y egresamiento al sistema de Educación Superior en el país.

Si bien el marco normativo nacional otorga el derecho a la educación y a su vez reconoce un Estado intercultural y plurinacional, se infiere que el pleno ejercicio de los derechos en la educación no ha considerado e incorporado el principio de interculturalidad y plurinacionalidad. A pesar del argumento declarativo, el gran ausente en estos cuerpos normativos es una definición concluyente sobre interculturalidad reflejado en el tratamiento de este principio en el sistema de educación superior y las políticas públicas que se diseñan desde el gobierno central, lo que ha genera la libre interpretación y el inadecuado manejo

declarativo de los derechos colectivos.

Para solventar las demandas de los pueblos y nacionalidades, el gobierno central ha generado la estrategia de Acción afirmativa con enfoque declarativo, sin el reconocimiento e incorporación de pertinencia cultural, tampoco ha logrado considerar las particularidades actuales de los pueblos y nacionalidades en contextos urbanos, desde el uso de sus idiomas originarios, el limitado acceso al uso de medios tecnológicos ; menos aún ha estimado las brechas históricas en la garantía de una educación básica y media de calidad que permita la continuidad de formación formal en la educación superior, como lo llama Diego Mato, se debe construir la interculturalización de la educación superior.

Finalmente, frente a las problemáticas esbozadas en los párrafos anteriores, es preciso brindar varias líneas estratégicas a modo de propuestas para la construcción de política pública: construcción de una definición/concepto/categoría/paradigma de interculturalidad, que garantice la inclusión del principio de intercultural con el eje transversal de diálogo de saberes en la Educación Superior. Así también, generar verdaderos procesos de participación con los miembros de pueblos y nacionalidades, para identificar las necesidades y demandas reales y actuales de estos grupos poblacionales que superan la territorialidad rural, así como considerar su participación como restitución de derechos colectivos y educativos con pertinencia cultural.

REFERENCIAS

- EC. (2008a). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- EC. (2008b). Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre 2008.
- EC. (2010). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial Nº 417, Segundo Suplemento, 31 de marzo del 2011.
- González Reyes Y., González S. N, Guerrero D. J., Ríos Guarango P. A. (2018). “Principales retos a la inclusión en la educación superior ecuatoriana”. Enfermería Investiga.
- Mato Daniel (2013). Contribución de experiencias de vinculación social de las universidades al mejoramiento de la calidad académica y factores que limitan su desarrollo y valoración institucional. Universidade de Sorocaba. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, vol. 18, núm. 1, marzo, 2013, pp. 151-180.
- Mato Daniel (2014). Democratizar la educación Superior demanda Interculturalizar toda la Educación superior. (pp 261-284). Caracas, UNESCO-IESALC.