

# **Explicando la diferencia estructural entre los programas de Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador y Guatemala: ¿Cómo incide la organización indígena?**

## **Explaining the structural difference between Intercultural Bilingual Education programmes in Ecuador and Guatemala: How does indigenous organisation influence it?**

**MIRIAM BROEKS**

Magíster en Política Social Comparativa, Universidad de Oxford  
miriambroeks@gmail.com

Recibido el 12 de diciembre de 2015.

Aceptado el 24 de marzo de 2016.

### **Cómo citar este artículo**

Broeks, M. (2016). Explicando la diferencia estructural entre los programas de Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador y Guatemala: ¿Cómo incide la organización indígena? *Revista Némesis*, 13, 23-56.

### **Resumen**

Los programas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) incorporan a los idiomas y culturas indígenas en el proceso de aprendizaje. Ecuador implementó un modelo de 'enriquecimiento' que acoge la interculturalidad, mientras que Guatemala un modelo de 'bilingüismo de transición' que, principalmente, presenta función asimilacionista. Dada la importancia que la EIB tiene para los pueblos indígenas y la creciente agencia política de estos grupos durante los 80, este estudio busca responder: ¿Cómo incide la organización indígena en la diferencia estructural entre los programas de Educación Intercultural Bilingüe de Ecuador y Guatemala? La metodología utilizada se basa en un 'seguimiento de procesos' para rastrear la evolución de las políticas de EIB y evaluar la influencia que, principalmente, la organización indígena tuvo sobre las mismas, entre otros factores. Se concluye que la influencia que la organización indígena tiene sobre las políticas de EIB es mediada por estructuras institucionales establecidas por gobiernos militares y por la orientación política de actores gubernamentales, lo que explica la diferencia entre los casos de estudio. Este estudio contribuye al conocimiento sobre políticas sociales en países en desarrollo.

### **Palabras clave**

Educación Intercultural Bilingüe, Organización indígena, Ecuador, Guatemala, Seguimiento de procesos

## **Abstract**

Intercultural Bilingual Education (IBE) programmes incorporate indigenous languages and cultures throughout the learning process. Ecuador has implemented an 'enrichment' IBE model that incorporates an intercultural approach, while Guatemala a 'transitional bilingualism' model which serves primarily an assimilationist purpose. Given the relevance of IBE for indigenous peoples and their growing political agency during the 1980s, the difference in the implementation of IBE programmes could be explained by the degree of influence indigenous organisation had on shaping national policies. This study seeks to answer: *how did the indigenous organisation in Ecuador and Guatemala influence the formulation of IBE programmes?* The methodology used draws upon elements of process tracing in order to trace the policy evolution of these IBE programmes. It is found that the influence that indigenous organisation had on the formulation of these policies was indeed different. However, it is also found that institutional constraints left by past military governments and the ideological orientation of state actors moderates this influence. This study contributes to our knowledge about the development of social policies in developing countries.

## **Keywords**

Intercultural Bilingual Education, Indigenous organisation, Ecuador, Guatemala, Process tracing

## **Introducción**

### ***Política social en países en desarrollo y marginalización de poblaciones indígenas***

Históricamente, las sociedades latinoamericanas se han caracterizado por la constante lucha contra la pobreza y la desigualdad presentes en ellas. Además, la mayoría de estos países ha pasado por una constante inestabilidad política y económica, caracterizada por golpes y gobiernos militares y Estados frágiles que luchan contra la corrupción y la falta sistemática de recursos (Mares & Carnes, 2009; Haggard y Kaufman, 2010; Conaghan, 2012). Sus historias coloniales han producido una estructura poblacional y política compleja en que la marginación y la falta de representación de los grupos sociales más vulnerables – en particular, las poblaciones indígenas– se han institucionalizado (Warren y Jackson, 2002; Bertranou y Durán, 2005). Esta situación se ve reflejada en múltiples áreas, siendo una de ellas educación: en general, estos grupos reciben educación de baja calidad, siendo notoria la permanente brecha educativa que existe entre estudiantes indígenas y no indígenas (Ames, 2012; Danbolt Drange, 2011; Hornberger, 1998; López, 2009; Tinajero y Englander, 2011).

Si bien esta brecha persiste hasta hoy, la influencia política de los grupos indígenas ha ido en aumento desde la década de 1980 gracias a una mejor organización interna y a un mayor apoyo internacional (Becker, 2010; Warren, 1998; May y Aikman, 2003; Yeates, 2014). Por ejemplo, la declaración de los Derechos del Niño de la Organización

de las Naciones Unidas (ONU) y la ratificación del convenio 169<sup>1</sup> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) crearon un contexto global que facilitó la participación e influencia política de los grupos indígenas (Walsh, 2009). Como resultado, los gobiernos tuvieron que reestructurarse y escuchar sus demandas (May, 1998). Warren y Jackson (2002) explican que en toda la región "los pueblos indígenas están respondiendo a la violencia del Estado y a los movimientos sociales pro-democracia para hacer valer sus derechos y obtener un mayor grado de autonomía cultural y de autodeterminación" (pág. 7). Estas reformas constitucionales han redefinido la condición jurídica de las comunidades indígenas y el significado de su ciudadanía.

### ***El impacto de la organización indígena en la esfera educativa: los programas de EIB***

En la esfera de las políticas sociales<sup>2</sup> a favor de los pueblos indígenas, las políticas educativas han jugado un rol importante (Coulby, 2006). En este ámbito, han habido diversas transformaciones constitucionales, entre las que destacan los programas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) (López, 2010). La EIB es entendida como un modelo educativo para y de los pueblos indígenas, que tiene como característica principal la inclusión de las lenguas y culturas indígenas a lo largo del proceso de aprendizaje (Bahamondes y Chiodi, 2001; Williamson, 2004). En este sentido, el enfoque intercultural incorpora las costumbres, normas sociales, y diferentes cosmovisiones y conocimientos de los grupos indígenas en el currículo educativo (Valiente Catter, 2012). El componente bilingüe de estos programas, esto es, el enseñar en lenguas nativas y en castellano, hace accesible la educación para aquellos estudiantes cuya lengua materna no es el castellano.

Es importante destacar que en Latinoamérica se observan diferentes modelos de EIB. Churchill (1986) y López (2009) los categorizan a lo largo de un continuum que ejemplifica el grado de incorporación del componente intercultural dentro de los mismos. Las categorías pueden resumirse en cuatro tipos de modelos: 1) el modelo de 'sumersión', que ve a los idiomas y culturas indígenas como una amenaza para la unión nacional, 2) el modelo de 'bilingüismo de transición', que acepta al idioma de la minoría como una medida de transición, 3) el modelo de 'bilingüismo de adición', que busca mantener y desarrollar dichos idiomas, y 4) el modelo de 'enriquecimiento', que otorga un estatus oficial al idioma de la minoría. En este último, la idea de ciudadanía intercultural es plenamente acogida.

Los países que han incorporado la EIB han estructurado estos programas de maneras distintas a pesar de haber recibido influencias globales similares (Cortina, 2013). Dos países que tienen contextos comparables son Ecuador y Guatemala, puesto que ambos países tienen porcentajes de población indígena similares, hay evidencia sobre la

---

<sup>1</sup> Determina los estándares de las políticas nacionales que afectan a los pueblos tribales e indígenas.

<sup>2</sup> En el presente artículo, se consideran a las políticas de educación como un tipo de política social. Así mismo, las políticas sociales son consideradas una sub-categoría dentro de políticas públicas.

organización indígena en los últimos 40 años en ellos, y sus trayectorias nacionales han sido marcadas por gobiernos militares e inestabilidad política (Grandin, 2000; Hale, 1997). A pesar de estas similitudes, la forma en la que han estructurado sus programas de EIB difieren. En Ecuador, la EIB se incorpora desde la educación preescolar, a lo largo de la primaria y secundaria, hasta la educación superior. Por consiguiente, se asemeja a un modelo de 'enriquecimiento' (MEC Ecuador, 2013a; López, 2010). Según López (2008), este modelo tiene el mayor potencial para superar las desigualdades sociales que afectan a los pueblos indígenas. Esto contrasta drásticamente con el modelo guatemalteco de 'bilingüismo de transición', donde la EBI<sup>3</sup> sólo debe incorporarse desde la enseñanza preescolar hasta el tercer año de primaria y, por ende, cumple principalmente una función asimilacionista (MINEDUC Guatemala, 2009; Walsh 2009).

### ***Objetivos y relevancia del estudio***

El objetivo del presente artículo es analizar la evolución de las políticas de EIB en Ecuador y Guatemala en relación con la influencia política de movimientos indígenas y sus demandas educativas, como también considerar posibles limitaciones que las estructuras institucionales han ejercido sobre estas. Así, busca aclarar cuáles son los elementos que explican la diferencia estructural entre los programas de ambos países. De este modo, el artículo ha de responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo incide la organización indígena en la diferencia estructural entre los programas de Educación Intercultural Bilingüe de Ecuador y Guatemala?

Analizar el desarrollo de las políticas de EIB de estos países es relevante por dos motivos: por un lado, porque aumenta nuestro conocimiento sobre la formulación de políticas sociales en un contexto de países en desarrollo; mientras que, por otro lado, también reconoce las ventajas pedagógicas que la EIB trae y destaca su contribución a la democracia (Baker, 2001; Cummins, 2000; Küper y López, 2000; Mares y Carnes, 2009; Benson, 2004). En este sentido, el presente artículo busca contribuir a la evidencia existente en relación a cómo la EIB contribuye a la consolidación de la democracia mediante la igualación de oportunidades de los pueblos indígenas a través de la provisión de una educación más inclusiva y de mejor calidad.

La estructura del artículo es la siguiente: primero, se presenta el marco analítico el cual brinda la base teórica de este estudio. Luego, en la metodología, se explica la selección de casos y el método de análisis usado, el cual se basa en elementos de un 'seguimiento de procesos' (Collier, 2011). En tercer lugar, se presenta el análisis, el cual primero describe el desarrollo de las políticas de EIB en cada país, luego las examina en relación a la posible influencia que la organización indígena pudo ejercer, y finalmente en relación a estructuras institucionales. Por último, la discusión y conclusión resumen los hallazgos de este análisis y se responde a la pregunta central de investigación.

---

<sup>3</sup> En Guatemala estos programas son denominados Educación Bilingüe Intercultural. De esta manera, indica a través del nombre que el énfasis es puesto en el bilingüismo y no en la interculturalidad.

## Marco analítico

### *Actores políticos y dinámicas institucionales de la EIB*

Este estudio se basa sobre un análisis de Redes Políticas (RPs), puesto que evaluar el desarrollo de la EIB como una política pública requiere una inspección de los intereses de cada agente implicado en el proceso, como también de las estructuras institucionales que dan forma a dichos programas. Las RPs se caracterizan por carecer de consenso a causa de conflictos de interés, y por contar con miembros interdependientes con diferentes grados de poder y acceso a recursos (Rhodes, 1997). La agencia humana puede determinar como una política pública es implementada y, por lo tanto, es relevante especificarla en una RP (Hudson y Lowe, 2009; Knoepfel, Larrue y Varone, 2011). Según Rhodes (2008), “las variaciones en la distribución de recursos y en las habilidades de negociación de los participantes explican [...] diferencias en los resultados” de las negociaciones políticas (*traducción*, pág. 432). Por ende, analizar las RPs dentro de las cuales las políticas de EIB en Ecuador y Guatemala surgen, permitirá entender su evolución e identificar factores a los cuales puede atribuirse su diferencia, ya que las RPs son estructuras capaces de filtrar o mediar cambios que determinan cómo se distribuye el poder entre actores. En el caso de la formulación de políticas de EIB los actores implicados pueden especificarse –de una manera simplificada– como: agentes estatales o élites políticas, organizaciones indígenas como un grupo de interés, y los diversos actores internacionales<sup>4</sup> que buscan satisfacer sus propios intereses y o que tienen control sobre recursos económicos.

Al respecto, Mares y Carnes (2009, pág. 95) sostienen que interpretaciones que tengan en cuenta no sólo las “preferencias de las élites políticas y burocráticas, sino también las preferencias de los grupos organizados y de las masas públicas” son de suma importancia para comprender mejor los mecanismos que orientaron la formulación de las políticas adoptadas en países en desarrollo. Teniendo esto en consideración, junto a las ideas de Galston (2006) sobre la agencia de actores<sup>5</sup>, se puede hipotetizar que los grupos indígenas son y han sido actores que activamente han buscado influenciar la forma y contenido de los programas de EIB en sus países respectivos. La pregunta de investigación se basa en este planteamiento.

Mientras que esta es una explicación viable, el análisis también considera la influencia que las estructuras institucionales y otros actores pueden ejercer para determinar las reformas de políticas sociales (Hudson y Lowe, 2009; Pierson, 2004). Por ende, además de la influencia que los actores tienen sobre una RP, también es necesario considerar la relación dialéctica existente entre estructuras institucionales, actores, y políticas

---

<sup>4</sup> Este artículo solo se enfoca en los primeros dos actores. Debido a límites de tiempo y espacio la esfera internacional no puede cubrirse en esta oportunidad.

<sup>5</sup> De acuerdo a Galston (2006), los actores involucrados en negociaciones políticas buscan continuamente influenciar a su favor el resultado de las decisiones tomadas.

públicas (Marsh y Smith, 2000). Así como los actores influyen la toma de decisiones sobre políticas públicas, sus decisiones y acciones son delimitadas por las estructuras o el contexto en el que operan, y viceversa, los actores limitan las estructuras institucionales a través de sus acciones (Hudson y Lowe, 2009). Por lo tanto, tener una perspectiva histórica-institucional es importante para entender el rol modelador que tienen las instituciones ya que crean un '*path dependence*' o 'trayectorias dependientes' (Pierson, 2004). Es decir, decisiones pasadas determinan la trayectoria que una política ha de seguir (Pierson, 2000). Por ende, una institución puede persistir aun cuando actores racionales prefieren cambiarla, siempre y cuando una élite que se beneficia del arreglo institucional existente tenga la fuerza para resistir una transformación (Mahoney, 2001).

Además de los puntos mencionados anteriormente, es útil caracterizar el contexto político en que ciertas políticas públicas son implementadas. Por ejemplo, cobra relevancia analizar las constituciones, precedentes de gobiernos autoritarios, los sistemas de partidos, la ideología política de los gobiernos (si son de izquierda o de derecha), las alianzas políticas que apoyan una determinada política, e incluso los modelos de desarrollo económico (Mainwaring y Scully, 1995; Mares y Carnes, 2009). Estudios anteriores identifican que partidos políticos de izquierda en países latinoamericanos tienden a adoptar reformas más radicales que los de centro o derecha (Mares y Carnes, 2009; Zoco, 2006). De acuerdo a Huber et al. (2006), la fuerza e influencia de los partidos izquierdistas contribuye a diferencias en sus patrones de gasto público, así como también gobiernos dirigidos por mandatarios de izquierda tienden a invertir más en políticas que buscan reducir desigualdades sociales.

Finalmente, dos hipótesis más pueden formularse: la primera sigue una perspectiva histórico-institucional, la cual destaca la capacidad modeladora de las instituciones. De este modo, las diferencias entre los programas de EIB de Ecuador y Guatemala estarían relacionadas con acuerdos institucionales diferentes (esto es, rezagos de gobiernos militares en estructuras institucionales y el poder de negociación de los actores implicados). La segunda hipótesis, por su parte, responde a la literatura sobre orientaciones políticas de los actores; es posible proponer que la presencia de gobiernos de izquierda beneficiaría a los intereses indígenas en un contexto de reducción de desigualdad y, consecuentemente, al implementar programas de EIB adoptarían probablemente un modelo de 'enriquecimiento' que tiene el mayor potencial de promover igualdad (López, 2008; Camilleri, 1992).

## **Metodología**

### ***Selección de casos***

Los casos de estudio de esta investigación fueron seleccionados usando el método de Sistema Similar – Resultado Distinto (Rihoux y Ragin, 2009). Este método permite controlar factores que son similares en cada país, lo cual permite descartarlos como posibles elementos que contribuyen a la diferencia en la variable dependiente, en este

caso, la estructura de los programas de EIB. De esta manera, se facilita la comparabilidad entre casos. La tabla 1 resume los componentes tomados en cuenta.

**Tabla 1.** Factores de control para la selección de casos

Factor	Ecuador	Guatemala
Producto Interno Bruto (mil millones)	18,3	18,7
Gasto Público en Educación (% PIB)	2,2	2,1
Economía Basada en Exportación	Sí	Sí
Índice de GINI	56,4	54,8
Nacionalización del Sistema Partidario	Baja	Baja
Población (millones)	12,5	11,2
Población Indígena Pobre (%)	87	75
Población Indígena (%)	25-30	39,5
Diversidad Lingüística	Sí	Sí
Ex-Colonia Española	Sí	Sí
<i>Años</i>	<i>1534-1830</i>	<i>1523-1821</i>
Reforma Agraria	Sí	Sí

Fuentes. Porcentajes corresponden al año 2000, obtenidos de la base de datos abierta del Banco Mundial (2015), excepto para:

- ‘Gasto público en educación’ (datos de Ecuador corresponden a 1998 de la base de datos del Banco Mundial, los de Guatemala obtenidos del World Data on Education (UNESCO, 2006).
- ‘Población indígena’ (porcentajes de Ecuador obtenidos del reporte del INEC (2006) que presenta diferentes valores, en este caso se toman los porcentajes que reflejan el número de individuos que se auto-identifican como indígenas y o que hablan una lengua indígena; y para Guatemala del Censo Nacional 2002 (INE, 2003)).
- ‘Población indígena pobre’ (Banco Mundial, 2005).

Otras fuentes utilizadas: Frye, 2006; Bertranou & Durán, 2005; López, 2009; Hale, 2002; Rosas, 2005; Jones & Mainwaring, 2003; Oviedo & Wildemeersch, 2008; Jiménez, 2010; INEC, 2012; Hornberger, 1997; O’Connor, 2007; Woodward, 2008; De Janvry & Sadoulet, 2002; Griffiths, 2004; Preston & Redclift, 1980; Yashar, 1998.

Además de factores demográficos, también se consideraron factores económicos –dada la conexión entre estos y la capacidad de países de financiar sus políticas educativas (Frye, 2006) – y se evaluó el índice de GINI como una medida que refleja la desigualdad de ingresos en estos países (Bertranou y Durán, 2005). Entre las características políticas, se consideró el nivel de nacionalización del sistema partidario. En ambos países esta es baja, lo cual significa que tienen múltiples partidos con partidarios que están geográficamente dispersos, lo cual aumenta la complejidad del sistema político en su conjunto (Hale, 2002; Rosas, 2005; Jones y Mainwaring, 2003). Se consideró a la diversidad lingüística como un factor etno-cultural (Hall y Patrinos, 2004). Ambos

países tienen una gran diversidad lingüística<sup>6</sup>, y cuentan con cuatro lenguas principales que son habladas por el 80% de su población indígena<sup>7</sup> (Jiménez, 2010; INEC, 2012; MINEDUC Guatemala, 2009).

### ***Método y conceptualización***

Para poder analizar a las redes políticas de la EIB, el método usado se basa sobre un 'Seguimiento de Procesos' (SPs). Un SPs permite comprender mecanismos causales, pues utiliza descripciones rigurosas y presta especial atención a la secuencia de eventos para identificar regularidades en ellos (Collier, 2011). En sí, un SPs consiste en un recuento histórico. Por consiguiente, desarrollar un seguimiento de procesos para ambos países permite identificar similitudes y diferencias en sus procesos y en las características de los actores implicados, así como de las estructuras institucionales existentes. Por lo tanto, es necesario obtener suficiente información de trasfondo (Beach y Pedersen, 2013; De Vaus, 2001), que permita evaluar cómo la organización de los grupos indígenas incide en la formulación de las políticas de EIB. De esta forma, un SPs permitirá, primero, corroborar que la organización indígena ha tenido influencia en la formulación de políticas de EIB en Ecuador y Guatemala, y por otro lado, a través de la recopilación y evaluación de la evidencia, cómo es que esto ha sucedido. Esto último se hará enfocándose en las hipótesis delimitadas anteriormente (1) la influencia de estructuras institucionales, y (2) la orientación política de gobiernos y gobernantes.

Las fuentes de datos para el análisis engloban leyes, las constituciones de los países, documentos sobre políticas públicas, reportes no gubernamentales, fuentes académicas, noticias, documentales y declaraciones de funcionarios públicos y de representantes indígenas. Páginas web gubernamentales y de organizaciones indígenas también fueron visitadas. El análisis abarca 19 años de evaluación a fondo del desarrollo de políticas de EIB desde 1978 hasta 1997. Sin embargo, para obtener un entendimiento suficiente del contexto de la elaboración de estas políticas, también se considera información que remonta a 1960.

La organización indígena es conceptualizada como el grado de influencia que los movimientos indígenas tienen en la formulación de políticas de EIB. En definitiva, su habilidad de penetrar la esfera política es analizada. La efectividad de la 'organización indígena' se especifica mediante evidencia que demuestra que las presiones indígenas tuvieron como resultado una respuesta gubernamental favorable (por ejemplo, cambios en leyes), y mediante datos o documentos que demuestran la participación de individuos indígenas en la redacción de las políticas de EIB.

Finalmente, es necesario considerar algunas limitaciones metodológicas. Primeramente, las inferencias llegadas a través de este SPs no pueden ser generalizadas

---

<sup>6</sup> Ecuador cuenta con 13 nacionalidades indígenas cada una con su propia lengua, y Guatemala con 22 comunidades sociolingüísticas Mayas.

<sup>7</sup> En Ecuador el Kichwa, Shuar, Achuar y Chachi, y en Guatemala el K'iche', Mam, Kaqchikel y Q'eqchi'.

más allá de los dos casos de este estudio (Falleti, 2006; Mahoney, 2012). Y, adicionalmente, las fuentes de datos están restringidas a sólo aquella información accesible a través de internet.

## **Análisis**

### ***Evolución de las políticas de EIB***

El análisis comienza con un resumen cronológico de la adopción de los programas de EIB en Ecuador y Guatemala. La tabla 2 muestra que las políticas de EIB de ambos países empezaron a desarrollarse paralelamente y que la educación indígena empieza como Educación Bilingüe (EB). En Guatemala, un programa piloto para la EB se inicia en 1980 financiado por la agencia para el desarrollo estadounidense USAID<sup>8</sup>. Luego del periodo de prueba, el Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural (PRONEBI) recibió apoyo gubernamental en 1984 y fue introducida en la constitución de 1985 (Guatemala Orden Ejecutiva No.1093-84, 1984; Guatemala Const. pt.2, art. LVIII §2, art. LXXVI §4, & pt.3, art. CXLIII §1, [todas] derogadas en 1985).

En Ecuador, en 1982 el Proyecto Alternativo de Educación Bilingüe Bicultural (PAEBIC) se inició en cooperación con la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE) (MEC Ecuador, 2013b). La PAEBIC se oficializó bajo el Acuerdo Ministerial No.000529 (1982). En 1983, el artículo 23 de la constitución se cambió estableciendo que el idioma principal de instrucción en zonas indígenas sería a partir de ese momento el idioma indígena de dichas zonas (Ecuador Const. pt.2, art. XXVII, §5, derogado 1983). En 1986, la organización indígena regional formó a la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Las negociaciones de la CONAIE con el gobierno para incluir un enfoque intercultural dentro de la educación indígena, tuvo como fruto la adopción del Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (PEBI). PEBI se desarrolló bajo la supervisión de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) (MEC Ecuador, 2013b). En 1988, la CONAIE propuso la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), la cual se institucionalizó bajo la Orden Ejecutiva No.203-88 (1988). En 1990, un gran levantamiento indígena tuvo lugar, demandándole al gobierno asignar mayores recursos para el PEBI (Arias, 2006). Desde entonces se desarrollaron programas para mejorar este proyecto conjuntamente con la colaboración de grupos indígenas y de organizaciones internacionales (Velez, 2008). En 1991, se introdujo a la EIB al nivel universitario mediante el acuerdo multilateral PUSEIB-Paz<sup>9</sup> (MEC Ecuador, 2013b). Bajo el Decreto de Ley No.150-92 y Registro Oficial No.818 (1992), la DINEIB obtuvo autonomía administrativa y fue dirigida por organizaciones indígenas. En 1993, se estableció el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) (Ecuador Registro Oficial No.278, 1993).

---

<sup>8</sup> En inglés 'U.S. Agency for International Development'.

<sup>9</sup> Programa Universitario del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

En el caso de Guatemala, si bien hasta 1985 se realizó un avance importante, el proceso post-1985, que buscaba incorporar un enfoque intercultural dentro de la educación indígena, fue más lento. Entre 1985 y 1991 se logra institucionalizar el requisito de incorporar a los idiomas indígenas dentro de la educación pública. En 1986, mediante el Decreto de Ley No.43-36, se estableció que el idioma de instrucción para estudiantes monolingües deberá ser su idioma materno. En 1987, la Orden Ejecutiva No.1046 oficializó el uso del alfabeto maya que fue ideado por representantes mayas durante el Primer Seminario de Lenguas Mayas. Durante el Segundo Seminario de las Lenguas Mayas en 1989 los mismos representantes se reunieron para establecer la ALMG o Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Bajo el Decreto-Ley No.65-90 la ALMG obtuvo autonomía y se convirtió en la entidad del estado a cargo de desarrollar el material educativo en idiomas mayas. En 1991, se reconoció legalmente que Guatemala es un estado multilingüe y pluricultural (Guatemala Decreto-ley No.12-91, 1991). En 1993, el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), se estableció en coordinación con el Ministerio de Educación y fue dirigido por mayas (CNEM, s.f.). En 1995, como parte de los Acuerdos de Paz promovidos por las Naciones Unidas, se firmó el Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI). Estos eventos resultaron en la creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) en 1995 (Guatemala Orden Ejecutiva No.726-95, 1995). Es a partir de este momento que Guatemala incorpora la interculturalidad dentro de la educación indígena.

Esta descripción de la evolución de políticas de EIB revela similitudes entre los dos países, como, por ejemplo, que en ambos casos agencias internacionales dieron supervisión técnica y recursos económicos. Sin embargo, también se pueden identificar diferencias. Cuando se evalúa el momento en el que se institucionalizó la EB por primera vez, en Ecuador esto tuvo lugar en 1982 en cooperación directa con CONFENIAE. En el caso de Guatemala, es en 1984 que se adopta oficialmente el PRONEBI, que fue el resultado del proyecto piloto de 1980 de la USAID. Además, a diferencia de Ecuador, en Guatemala no existen documentos gubernamentales que declaren que individuos u organizaciones mayas aportaron a dicho proceso. Por lo tanto, se hace evidente que en Ecuador la EIB empezó como una iniciativa desde 'abajo', mientras que en Guatemala la iniciativa vino desde 'arriba' (López, 2008).

A lo largo del desarrollo de la política de EIB ecuatoriana, la contribución indígena es notable. En Guatemala, la participación de organizaciones mayas para influenciar no sólo políticas de idioma, pero también directamente la EIB, ocurre solo desde 1990 con la creación de la ALMG. Además, paralela a esta diferencia se observa que en Ecuador la educación indígena adquiere un perfil intercultural cuatro años después de su adopción inicial, mientras que en Guatemala esto toma siete años desde 1984. Asimismo, la EIB ecuatoriana se extiende hasta el nivel universitario en 1991. En contraste, en Guatemala la EIB solo se brinda hasta el tercer año de primaria hasta hoy (IPNUSAC, 2015). Estas diferencias pueden ser interpretadas como que la presencia indígena durante la formulación de políticas de EIB es favorable para que se implemente un modelo de 'enriquecimiento'.

**Tabla 2.** Desarrollo de las políticas de EIB en Ecuador y Guatemala

Año	Ecuador	Políticas de EIB	Guatemala	Políticas de EIB	Gobierno
1978	Se otorga el derecho al voto a los analfabetos		Seminario sobre educación y alfabetización: Es facilitado por el maya Demetrio Cojtí.		PE – Lucas García Militar
1979	Artículo 1 de la Constitución cambia: Los idiomas ancestrales se oficializan				Triunvirato Militar – desde 1976 PE – Roldós Aguilera Populista/centro-izquierda
1980	Se inicia el Programa Nacional de Alfabetismo		Programa piloto de cuatro años de Educación Bilingüe, introducido y financiado por la USAID		
1981	Orden Ejecutiva No.1159: Establece la terminación de las relaciones con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV)				PF – Hurtado Larrea* Centro-izquierda
1982	Proyecto Alternativo de Educación Bilingüe Bicultural (PAEBIC) de la CONFENIAE. Conlleva al Acuerdo Ministerial No.000529: La Educación Bilingüe Bicultural se oficializa. Deberá ser dada en escuelas primarias y secundarias en zonas indígenas.				GE D – Ríos Montt Guerra civil
1983	Cambia el Artículo 27 de la Constitución: El idioma de instrucción en zonas indígenas deberá de ser el idioma indígena. El Castellano servirá como un idioma de relación intercultural.				GE – Mejía Víctores (military) Proceso de democratización se inicia.
1984			<b>Orden Ejecutiva No.1093-84:</b> Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural (PRONEBI) continúa siendo financiado por la USAID. Segundo Congreso Nacional Lingüístico: Se habla sobre el alfabeto maya. <b>PRONEBI entra en la constitución:</b> Artículo 58 – sobre la identidad cultural; Artículo 76 – sobre el sistema de educación y la enseñanza bilingüe; Artículo 143 – El idioma oficial continúa siendo el castellano, pero los idiomas indígenas son reconocidos como patrimonio cultural. <b>Acuerdo Ministerial No.996:</b> Define la administración de PRONEBI.		
1985					

Programas de Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador y Guatemala  
Miriam Broeks

1986	Se establece la CONAIE Se inicia el proyecto de Educación Bilingüe Intercultural: Recibe asistencia técnica de la agencia alemana GTZ, y trabajó en cooperación con federaciones indígenas.	PE – Cerezo Arévalo Centro-Izquierda, Social Dristiano
1987		<b>Decreto de Ley No.43-86:</b> Ley de alfabetización requiere a las escuelas usar la lengua materna de los estudiantes como idioma de instrucción para enseñar a niños monolingües. <b>Primer Seminario de Lenguas Mayas:</b> La aun no oficial ALMG organiza este seminario para discutir las posibilidades de un alfabeto unificado para ser usado en materiales educativos Maya. <b>Orden Ejecutiva No.1046-87:</b> El alfabeto unificado Maya se oficializa.
1988	Se firma acuerdo de cooperación entre el MEC y la CONAIE. <b>Orden Ejecutiva No.203 &amp; Registro Oficial No.66:</b> Se establece la dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). Orden reforma la Ley General de Educación que establece que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tendrá que trabajar en coordinación con organizaciones indígenas (CONAIE).	PE – Borja Cevallos Centro-izquierda
1989		Se establece la Comisión de Reconciliación (CNR): En el nuevo congreso hay 8/100 diputados que son indígenas Maya.  Segundo Seminario de Lenguas Mayas: Grupo de representantes mayas se reúnen para hablar sobre la formalización de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG). Se establece una fecha límite para que el congreso acepte la propuesta.
1990	<b>1990 Levantamiento Indígena:</b> Demandan al gobierno que declare que el Ecuador es un estado plurinacional y que otorgue suficientes recursos financiero para la EIB. <b>Se firma el acuerdo entre el MEC y la Federación Nacional de Pueblos Indígenas Evangélicos:</b> Tiene como objetivo realizar investigaciones para producir material didáctico para cursos en ciencias sociales. Se finaliza en el 2010.	Legalizan la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG) – Decreto-Ley No.65-90: La ALMG se vuelve una entidad autónoma del estado y demanda el reconocimiento de los idiomas mayas y que sea usado en el sistema educativo. Pide la expulsión del ILV.
1991	Se establece Programa Universitario de Educación Intercultural Bilingüe (PUSEIB-Paz) Introduce a la EIB al nivel universitario. Operado en tres Universidades ecuatorianas en cooperación con la GTZ, CONAIE, UNICEF y la UNESCO.	Decreto-Ley No.12-91 (Ley de Educación Nacional): Establece que la educación 'se define y realiza en un ambiente multilingüe, multi-étnico y pluricultural'. Se crea el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG)
1992	Decreto-Ley No.150 & Registro Oficial No.918: La DINEIB adquiere autonomía técnica, administrativa y financiera.	PE – Serrano Elias Liberal/Ultra-derecha conservadora
1993	Acuerdo Ministerial No.0112 publicado en el Registro Oficial No.278:	Se crea el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM)  Auto-golpe por Serrano Elías

Se establece el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB).

PF – León  
Carpio  
Independiente  
de cualquier  
partido político.

1994	<p>Primer Congreso Nacional de Educación Maya – organizado por el CNEM. <b>Se establece COPMAGUA:</b> organización madre conformada por otros cinco grupos mayas. <b>Orden Ejecutiva No. 726-95:</b> PRONEBI obtiene la categorización de Directorio General de EIB (DIGEBI). A cargo del desarrollo, supervisión, consolidación y preservación de un bilingüismo aditivo y de la preservación de la población estudiantil maya-hablante. La noción ‘intercultural’ se introduce. Se firma el acuerdo de paz “Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”</p>	<p>PE – Arzú Derecha</p>
1995	<p>Proyecto de Desarrollo de la EIB para las nacionalidades indígenas (PRODEBI) (1995-2002) Acuerdo desarrollado en cooperación entre la CONAIE e Ibis Dinamarca, con supervisión técnica de la DINEIB-MEC. Se desarrolla material pedagógico y estrategias para mejorar la enseñanza.</p>	<p>PE – Bucaram Ortiz Derecha / conservador populista</p>
1996	<p>Se establecen dos comisiones de Educación: - Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE) (redacta reformas educativas) - Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) (supervisa la implementación)</p>	<p>PE – Arzú Derecha</p>
1997	<p><b>Se firma el Proyecto PRONADE:</b> Privatización de la educación. Se desarrolla paralelamente con PRONEBI.</p>	<p>Se firman los acuerdos de paz</p>

**Nota.** D = Dictadura; GE = Golpe de Estado; PE = Presidente Electo; PF = Presidente de Facto.

(\*) Hurtado Larrea subió al poder luego de la muerte inesperada de Róldos.

**Fuentes.** Para Ecuador: Acción Ecológica (2010), Ammon y Hellinger (1992), Andolina, Laurie and Radcliffe (2009), Arellano (2008), Illicachi Guznay (2014), Letisha (2015), MEC Ecuador (2013b), Moya (1988), Muyolema (2015), Velez (2008), Ecuatorian Constitution, Executive Orders, Official Records, Ministerial Agreements. Para Guatemala: Bastos y Camus (2003), Chesterfield, Rubio y Vásquez (2003), Fishman (1993), Jiménez Sánchez (1998), Helmerger (2006), MINEDUC Guatemala (2009), Movimiento Tzuk Kim Pop (2010), Poppema (2009), Rodríguez Acosta (2013), Utitaj (2005), Wearne (1994), Wikiguate (2015), Guatemalan Constitution, Executive Orders, Official Records, Ministerial Agreements.

### ***La organización indígena***

A continuación, se examina al movimiento indígena ecuatoriano y al maya guatemalteco para analizar la agencia e influencia que tuvieron en la formulación de políticas de EIB. Un momento clave para la democracia ecuatoriana con repercusiones importantes para la agencia indígena tuvo lugar en 1978, cuando las personas analfabetas fueron otorgadas el derecho a votar. Este momento representa la entrada de individuos indígenas a la escena socio-política de su país (Moya, 1988). En Guatemala, el proceso de democratización de la votación empezó en 1935 sólo para los hombres y trabajadores analfabetos, y terminó en 1965 cuando todas las personas analfabetas recibieron la opción del voto (Bendel y Krennerich, 2005). Este proceso gradual contrasta con la novedad del evento en Ecuador, el cual ocurrió durante un tiempo de creciente reconocimiento de los derechos indígenas; estos elementos aumentan el poder transformador del suceso en Ecuador.

La evidencia de la organización indígena en Ecuador y Guatemala revela diferencias en la composición de sus grupos y en la cohesión de sus ideas o metas que buscaban. En ambos países, las organizaciones indígenas se inician en conexión a la iglesia o sindicatos que buscaban la nivelación de diferencias de clase, pero no étnicas. Por ejemplo, en Ecuador, la FENOCIN<sup>1</sup> surgió bajo el marco de la CEDOC, un sindicato católico de trabajadores, y la Federación Shuar se formó en 1969 bajo el tutelaje de misioneros (Lucero, 2008). En Guatemala también, el movimiento de Acción Cristiana, un proyecto de cristianización y anti-comunismo, sirvió como el espacio para la formación de plataformas políticas indígenas. Durante los años 60, los programas de Acción Cristiana generaron cambios en la sociedad indígena y en el significado de 'ser indígena', tales como un mayor reconocimiento y apreciación de su cultura (Bastos y Camus, 2003).

Facilitado por este contexto, el Patinamit, un grupo guatemalteco político-indígena, fue fundado en 1974. Paralelamente el Comité de Unión Campesina (CUC) se formó, e incorporó las visiones de individuos indígenas, campesinos pobres y de estudiantes universitarios. Aun así, buscaba principalmente la resolución de conflictos de clase (Bastos y Camus, 2003). Existe consenso académico en cuanto a que durante los años 70, el núcleo del activismo Maya se encontraba en demandas sociales, políticas y económicas (Althoff, 2014), mientras que las demandas étnicas ganaron peso sólo durante los años 80 y 90.

El Patinamit buscaba asegurar posicionarse en el Congreso. Tuvo éxito en las elecciones de 1974 al obtener dos asientos para representantes mayas en el Congreso. En 1976, el Patinamit se reunió en Chimaltenango para establecer un partido político indígena conformado por representantes mayas y de otras etnicidades. También permitía la

---

<sup>1</sup> Federación Nacional de las Organizaciones de Campesinos Indígenas y Negros (Ecuador).

participación de aquellos ‘ladinos’<sup>2</sup> que se conformasen con normas indígenas (Falla, 1978). En 1977, el movimiento Ixim se fundó. Éste publicaba artículos y reportes con contenido étnico en idiomas mayas y en castellano. En 1978, los miembros del Patinamit y del Ixim decidieron formar un comité juntos para participar en las elecciones de 1978 (Althoff, 2014). Esto consolidó el establecimiento del ‘Partido Indígena Guatemalteco’. Sin embargo, tras recibir críticas de la derecha sobre racismo y de arriesgar la unidad nacional, cambió su nombre por ‘Frente de Integración Nacional’ (FIN) (Smith y Moors, 1994). A pesar de este avance, se decidió no participar en las elecciones antes de las mismas y, en cambio, se aliaron con el Partido Democrático Cristiano (PDC). No obstante, el PDC perdió y Lucas García del Partido Revolucionario tomó el poder. Esto marca el inicio de la represión contra grupos sociales y políticos, la cual se intensificó durante el gobierno de Ríos Montt (Althoff, 2014).

En 1978 las fuerzas armadas realizaron su primera masacre pública como respuesta a un levantamiento del CUC. Este es un momento clave en el que se vuelve evidente que las fuerzas armadas ven a la población indígena como subversiva (Jonas, 1994). Los mayas lo interpretaron como una declaración abierta de guerra. Durante las elecciones de 1978, el número de alcaldes mayas aumentó significativamente. Sin embargo, entre 1978 y 1982, los ataques sistemáticos militares enfocados hacia individuos indígenas causó la muerte de dichos alcaldes (Grandin, 2000). Así es cómo la presencia de representantes mayas en gobiernos locales fue casi totalmente eliminada.

Paralela a la formación del Patinamit, Ixim y CUC, la guerrilla se estaba gestando, pero es tan sólo a partir de este período represivo que se convierte en una opción viable de protección y acción para algunos indígenas (Fisher, 1996). La creciente violencia gubernamental significó que para quienes buscaban un cambio social sólo existían tres opciones: unirse a los rebeldes, a las fuerzas armadas u optar por el exilio (Grandin, 2000). Esto tuvo como resultado la fragmentación del movimiento maya, del cual una sección se radicalizó. Entre 1980 y 1983 cualquier tipo de activismo indígena sólo pudo realizarse clandestinamente o en espacios académicos.

Una pequeña parte del movimiento buscó continuar con el trabajo que se logró hasta 1978. Una ventana de oportunidad se vio en la lucha por la ‘recuperación lingüística’ dentro de un espacio legal (England, 2002). El año 1984 marca el reinicio del activismo Maya, como es demostrado por el Segundo Congreso Lingüístico Nacional, los dos Seminarios de Lenguas Mayas que conllevaron a la adopción del alfabeto maya unificado para ser usado en la EIB (Orden Ejecutiva No.1046-87), y la legalización de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG), en 1990 (Fisher, 1999; Fishman, 1993). Finalmente, el Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM) fue fundado por los mismos activistas mayas que impulsaron a la ALMG. El CNEM es una entidad autónoma del Estado cuyas organizaciones miembros promueven la educación maya (PROMEM,

---

<sup>2</sup> Grupo dominante de la población de ascendencia española.

2000). El proceso de los Acuerdos de Paz que se inició en 1987, culminó en 1996 con la consolidación de la EIB (CEH, 1999). De acuerdo a Popemma (2009), el rol de la ALMG y del CNEM fue muy importante para impulsar una reforma educativa la cual incorporase a la cultura maya.

La trayectoria de la organización indígena en Ecuador difiere de la guatemalteca en cuanto al grado de cohesión ideológica entre los miembros del movimiento y en términos de la continuidad de su desarrollo. Comparadas a las organizaciones guatemaltecas, las ecuatorianas se perfilaron sólidamente en términos étnicos. Por ejemplo, la federación Shuar declaró su independencia de los misioneros en 1976 y se definió como una organización que defiende la identidad y la política indígena (Lucero, 2008). En el caso de la FENOCIN<sup>3</sup>, mientras que no abandonó plenamente un enfoque basado en la lucha de clases, sí experimentó un cambio desde un 'izquierdismo cerrado', hacia un 'izquierdismo intercultural', que reconoce la importancia de la lucha étnica (Zamsoc, 1994). El establecimiento de ECUARUNARI<sup>4</sup> en 1972, una federación que representa a doce grupos étnicos de la región de la montaña central, marca un cambio hacia la enfatización de la identidad india por parte de las organizaciones indígenas (Becker & Clarck, 2007). En 1980 se formó la CONFENIAE<sup>5</sup>, que representa a nueve organizaciones amazónicas indígenas.

El aumento gradual de organizaciones centradas en temas étnicos llega a su cúspide en 1986 con el establecimiento de CONAIE, la cual une a ECUARUNARI, CONFENIAE, CONAICE<sup>6</sup> y otras organizaciones indígenas más pequeñas. El desarrollo de dichas federaciones ocurre paralelamente al surgimiento de un discurso sobre 'nacionalidades' ecuatorianas e 'interculturalidad' (Jackson & Warren, 2005). El alcance nacional de la CONAIE y la cohesión ideológica y política en las demandas de sus miembros, caracteriza al movimiento Indígena ecuatoriano. Un ex-líder de la CONAIE explica:

“Los pueblos en el Ecuador tienen una gran capacidad para auto-definirse. A diferencia de otros países, nosotros somos independientes de uniones y partidos políticos que han fragmentado y politizado otros movimientos. Las nacionalidades son un producto de nuestra propia voluntad política” (1998 entrevista en Lucero, 2008, pág. 112)

Sus palabras reflejan una clara diferencia con el movimiento maya guatemalteco, donde las luchas de clase permearon y diluyeron las intenciones de buscar una mejora de la

---

<sup>3</sup> Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.

<sup>4</sup> 'Movimiento de los Indígenas del Ecuador', también conocido como la Confederación de Pueblos de las Nacionalidades Kichwa del Ecuador. Su nombre se puede traducir como 'El despertar de los pueblos indígenas'.

<sup>5</sup> Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

<sup>6</sup> 'Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Negras de la Costa Ecuatoriana', se formó simultáneamente con CONAIE.

situación indígenas. Además, mientras que en Ecuador la CONAIE se estableció en 1986, es tan solo en 1991 que con la esperanza de “cerrar la brecha entre intelectuales mayas en organizaciones académicas y la gente ‘en el terreno’”, que en 1994 se forma el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala<sup>7</sup> (COMG), y a COPMAGUA<sup>8</sup> durante los Acuerdos de Paz (Wearne, 1994, p.37; IWGIA, 2015). Aun así, a pesar que estas organizaciones tienen un perfil similar como coordinadoras generales, su grado de definición étnica no es comparable al de la CONAIE.

Además, a diferencia de Guatemala, en Ecuador, el movimiento indígena no experimentó una represión violenta por parte del Estado. De hecho, al entrar a un gobierno democrático en 1979, la presidencia centro-izquierdista de Roldós Aguilera otorgó el derecho al voto a todos los analfabetos. Este momento marca la aparición de un ‘pluriculturalismo’<sup>9</sup> estatal (Pallares, 2007). Durante su gobierno, Roldós Aguilera activamente implementó políticas culturales las cuales buscaban el mejoramiento del estatus social de los indígenas, habló abiertamente sobre un estado multicultural, e introdujo una campaña de alfabetización en la sierra del país (Roldós Aguilera [Discurso], 1979; Ecuador Acuerdo Ministerial No.000529, 1982). Este gobierno otorgó “oportunidades políticas y mecanismos institucionales sin precedentes, a través de los cuales los pueblos indígenas pudieron hacer escuchar sus demandas” (Pallares, 2007, p.143, *traducción*). Asimismo, se llevó a cabo un diálogo abierto entre el gobierno y la CONAIE. Por ejemplo, en 1981 bajo la Orden Ejecutiva No.1159-81, y como exigido por las organizaciones indígenas, se culminaron las relaciones bilaterales con el Instituto Lingüístico de Verano (ILV)<sup>10</sup>. De esta manera, los grupos indígenas obtuvieron mayor control sobre el desarrollo de la EIB. En Guatemala, la ALMG exigió similarmente la expulsión del ILV en 1990, pero no resultó en ningún acuerdo legal para su realización (World Public Library, 2015). Además, a pesar de que durante la presidencia derechista de Febres-Cordero (1984-1988) en Ecuador dichas negociaciones cesaron y el analfabetismo aumentó, en 1988 Borja Cevallos (de la Izquierda Democrática) retomó el diálogo y la educación bilingüe (CIDCM, 2010).

El levantamiento indígena ‘Inti Raymi’, de 1990, presentó dieciséis demandas al gobierno. Entre el 28 de mayo y 8 de junio, los grupos indígenas de cada provincia del

---

<sup>7</sup> Esta organización engloba a la ALMG, al CEDIM (un centro de investigación e implementación) y a la COCADI (Coordinadora Kaqchikel para el Desarrollo Integral) (Wearne, 1994).

<sup>8</sup> La Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA) es un grupo coordinador compuesto por cinco organizaciones mayas ‘madre’: COMG, ALMG, IUCM, UPM and UNAM (IWGIA, 2015)

<sup>9</sup> El pluriculturalismo ecuatoriano fue inspirado por una ola de neo-indigenismo de la región que exigía una nueva concepción de los países con poblaciones indígenas como naciones plurilingües, pluriétnicas, pluriculturales y plurinacionales. Este nuevo concepto, demandaba un nuevo rol para el estado como un agente responsable para proteger los derechos de los indígenas. (Pallares, 2007, pág. 143)

<sup>10</sup> El ILV es una organización fundada en Estados Unidos en 1934 por misioneros cristianos protestantes evangelistas. Se formó con el objetivo de recopilar y difundir información sobre lenguas menos conocidas (ej. indígenas) para traducir la biblia a dichas lenguas. Existe controversia en cuanto a las intenciones del ILV y sus relaciones con compañías petroleras.

país salieron a las calles a protestar (EcuamisionTv, 2013). Mientras que el contenido de las demandas incluía a cuestiones de tierra y agua, también se le pedía al gobierno que declarara al Ecuador como un Estado ‘plurinacional’, y que proveyera mayores recursos económicos para el acuerdo MEC-CONAIE (Arias, 2006). Este era el acuerdo hecho entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la CONAIE sobre la DINEIB (Ecuador Decreto Ejecutivo No.203-88, 1988). En el segundo día del levantamiento, cien activistas indígenas tomaron a la iglesia de Santo Domingo en Quito e iniciaron una huelga de hambre. Paralelamente, en las diez capitales provinciales los protestantes bloquearon las vías principales para el transporte de mercancías y se negaron a vender sus productos, causando así una escasez de alimentos en las ciudades (León, 1994). El 6 de junio, el gobierno aceptó negociar con la CONAIE. Borja Cevallos se reunió con representantes de la federación, pero hizo saber sus preocupaciones sobre sus acciones, que en su opinión ponían “en riesgo la misma existencia de la nación” (Pallares, 2007, p.151; Revista Vistazo, 1990). Como resultado de las negociaciones, algunas demandas económicas fueron aprobadas, pero no aquellas que buscaban autonomía política. Aun así, este suceso marca un momento clave para el desarrollo continuo de la EIB en Ecuador, ya que reforzó la cooperación con el gobierno y otorgó más recursos para la EIB, lo cual condujo al acuerdo PUSEIB-Paz (EIB entra al nivel universitario).

### ***Restricciones Institucionales***

Tras explorar la agencia de las organizaciones indígenas en Ecuador y Guatemala, se vuelve evidente que su capacidad como actores políticos estuvo directamente influenciada por la receptividad gubernamental para escuchar sus demandas. Dicha disposición es influenciada por la orientación política de las instituciones estatales presentes. Pérez (2015) explica que las instituciones militares son por naturaleza no democráticas. Una democracia está basada sobre negociaciones, elecciones libres y competitivas, y otorga la oportunidad incondicional a los miembros de la comunidad política a expresar sus preferencias (Higley y Gunther, 1992). De acuerdo a Loveman (1994), en ningún país Latinoamericano la transición hacia un gobierno civil elegido mediante elecciones democráticas logró eliminar por completo los principales impedimentos constitucionales, jurídicos y políticos de los gobiernos militares para poder consolidar una democracia constitucional. De acuerdo a la teoría de ‘trayectorias dependientes’ (Pierson, 2000), la transición de un gobierno militar hacia una democracia es limitada por estructuras institucionales pasadas.

Entre 1954 y 1985, Guatemala tuvo un régimen militar (Kruijt, 2001). Sus gobiernos militares se caracterizaron por tratar cercanamente con las élites económicas y, en casos extremos, por la violación de derechos humanos (Schirmer, 1998). De hecho, el régimen militar produjo instituciones políticas débiles e inefectivas, incapaces de asimilar la entrada de nuevos grupos sociales dentro de la política nacional (Torres-Rivas, 1980; 2006). El periodo más represivo fue entre 1981 y 1983 (Comisión de Esclarecimiento Histórico, 1999). La dictadura de Ríos Montt apuntó sistemáticamente a las comunidades indígenas como su objetivo de represión, lo cual resultó en el desalojo de 29 mil Mayas Ixil y en el asesinato de 1,771 de ellos (UN NewsCentre, 2013;

FIDH, 2013). En 1983, el General Mejía Vítores tomó el poder mediante un golpe de Estado para iniciar el proceso de democratización, poniendo las bases legales e institucionales para un gobierno civil. El Tribunal Electoral Supremo recibió fondos para ser autónomo, se pasaron leyes para permitir la formación de nuevos partidos políticos, y el régimen aseguró que no apoyaría a ningún partido político durante las elecciones (McCleary, 1997). Sin embargo, este fue un proceso lento con varias limitaciones para proceder un cambio, particularmente en el área de la democratización de las condiciones de los pueblos indígenas (Wearne, 1994). De hecho, Hornberger (1997) explica que es principalmente por sanciones internacionales que la élite de las fuerzas armadas puso al país en una trayectoria de democratización, y no necesariamente por iniciativa propia. Eunice Lima, la Ministra de Educación durante el gobierno de Mejía Vítores, fue una actora importante que puso las fundaciones para la EIB al establecer una nueva Ley de Educación en cooperación con la USAID (MINEDUC y USAID, 2000; Hornberger, 1997).

Recién en 1986 es que el primer presidente civil es elegido. Durante el gobierno centro-izquierdista de Cerezo-Arévalo, Guatemala se comprometió a trabajar hacia la concretización de la paz, e individuos mayas obtuvieron libertad para organizarse entre ellos<sup>11</sup> (Fisas, 2010). Sin embargo, a pesar de que la ALMG tuvo éxito en legislar el alfabeto maya unificado, el ILV y el Ministerio de Educación (MINEDUC) se opusieron. Artículos en Prensa Libre (1989) y en la revista Crónica (1987)<sup>12</sup> presentan los puntos de vista de los directores del ILV y de PRONEBI<sup>13</sup>. Ellos articulan su descontento con la adopción del alfabeto, diciendo que este sería confuso para estudiantes jóvenes y que debería haber sido puesto a prueba de antemano. Esta oposición demuestra que, a pesar de existir una transición hacia una democracia, los actores dentro del gobierno resistieron al cambio. Además, en 1993, el presidente Serrano Elías puso en peligro a la estabilidad democrática al intentar un auto-golpe.

Los siguientes gobiernos democráticos tuvieron orientaciones derechistas, los cuales principalmente tuvieron una agenda liberal la cual no dio prioridad a los intereses indígenas (Tejeda, 2014). Esto es ejemplificado por la rigidez y parcialidad del MINEDUC hacia reformas neoliberales. Durante las reformas educativas de 1995, el MINEDUC debía coordinar con COPARE<sup>14</sup> y CCRE<sup>15</sup>, dos comisiones que consultaban con organizaciones mayas (Cojtí Cuxil, 2002). Sin embargo, la mayoría de sus propuestas fueron bloqueadas, especialmente las que eran favorables para los pueblos indígenas, mientras que paralelamente un programa financiado por el Banco Mundial de escuelas auto-financiadas (PRONADE) fue desarrollado con gran apoyo gubernamental (Popemma, 2009, pág. 390).

---

<sup>11</sup> Como es demostrado por los Seminarios de Lenguas Mayas y de la legalización de la ALMG.

<sup>12</sup> Extractos de ambas publicaciones están disponibles en Fishman (1993).

<sup>13</sup> Programa Nacional de Educación Bilingüe Bicultural.

<sup>14</sup> Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE) (redacta reformas educativas).

<sup>15</sup> Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) (supervisa la implementación).

Contrastando con Guatemala, Ecuador entró antes a una democracia y sus gobiernos favorecieron los intereses indígenas. Ecuador tuvo dictaduras militares hasta el año 1979, y entró a los 80's con un sistema democrático. Sin embargo, la naturaleza de dichos gobiernos militares debe ser analizada para poder entender por qué Ecuador experimentó una transición mucho más rápida a un sistema democrático que era más receptivo al activismo indígena que Guatemala.

El último gobierno militar ecuatoriano (1975-1979), tuvo intenciones explícitas de preparar las bases para una democracia (Gutiérrez, 2004). Isaacs (2003) explica que las condiciones sociales y económicas del momento eran las indicadas para que este gobierno militar de transición sea exitoso<sup>16</sup>. El último triunvirato militar en Ecuador reformó la constitución para posibilitar elecciones democráticas (Ecuador Registro Oficial No.800, 1979). Además, el ejército ecuatoriano se objetó firmemente a la idea de regresar a una dictadura y, en cambio, adoptó el eslogan 'reestructurando a la nación legalmente', para describir la transición (El País, 1978). Es durante éste régimen que en 1978 se cambiaron las reglas de votación para los analfabetos y que en 1979 se llevaron a cabo elecciones democráticas. Estos hechos, en combinación con la elección de Borja Cevallos, un político con una ideología izquierdista amigable hacia los indígenas, creó el espacio indicado para que dichas organizaciones tengan influencia política.

La tabla 2 brinda información sobre la orientación política de cada gobierno. Cuando uno se enfoca en la orientación política de cada presidente durante los primeros diez años luego de instituir una democracia (en Ecuador desde 1980 hasta 1990, y en Guatemala de 1986 a 1996), se ve que Ecuador tuvo dos gobiernos de centro-izquierda y Guatemala sólo uno. Paralelamente, se ve que Ecuador tuvo un desarrollo más rápido de las políticas de EIB y que se incorporaron las demandas indígenas durante este proceso, mientras que en Guatemala no. Esta observación apoya a los hallazgos de Huber et al. (2006) que los gobiernos de izquierda tienden a implementar políticas para disminuir los niveles de desigualdad social.

Dado el potencial de la EIB para reducir la desigualdad, tiene sentido que los gobiernos de izquierda de Ecuador tuvieron una mayor predisposición a negociar las demandas indígenas y de invertir fondos para implementar un modelo de EIB de 'enriquecimiento'. Huber y colegas (2006) identificaron que un régimen democrático es relevante para reducir la desigualdad tan sólo si es que dicha democracia significa un aumento del poder político de los partidos de izquierda y de centro-izquierda. En Guatemala, se ha visto que una vez que se introduce un sistema democrático los partidos de centro-izquierda no se mantuvieron en el poder, probablemente debido a su incompatibilidad con las estructuras militares que quedaron institucionalizadas.

---

<sup>16</sup> El creciente descontento de la industria con las políticas públicas del régimen militar, la desilusión popular con el lento desarrollo de reformas y un intento de golpe de estado en agosto de 1975 fueron factores que combinados persuadieron a los militares a iniciar la transición a la democracia en 1976 (Isaacs, 2003).

Estos partidos no tuvieron la misma oportunidad política para ser re-elegidos como en Ecuador.

Por lo tanto, cuando se compara la orientación ideológica de los gobiernos de Ecuador y Guatemala, y la rigidez institucional remanente de los regímenes militares se ve que: 1) hay evidencia que apoya a aquellas afirmaciones que alegan que los gobiernos de izquierda tienden a adoptar reformas políticas amigables hacia los pueblos indígenas más que gobiernos de derecha (Huber et al., 2006). Y, 2) que las características de los regímenes militares de cada país, influencia la *facilidad* con la cual adoptan políticas amigables para la población indígena (Mares y Carnes, 2009).

### **Discusión y conclusión**

El análisis demostró que, tanto en Ecuador como en Guatemala, las comunidades indígenas se organizaron mediante el establecimiento de varias asociaciones con carácter indígena e intentaron influenciar sus políticas educativas nacionales para su beneficio. Sin embargo, también se hace evidente que existe una diferencia inherente en la 'naturaleza' de estas organizaciones. Mientras que en ambos casos las raíces de estos grupos están relacionadas a organizaciones religiosas y sindicatos laborales, en Ecuador los grupos indígenas se independizaron de estas organizaciones en la década de 1970 y empezaron a defender solamente intereses indígenas. Asimismo, sus asociaciones estaban únicamente conformadas por miembros indígenas como en el caso de la CONAIE. El paro nacional de 1990 demuestra el poder e influencia política que el movimiento indígena tenía (Macas, 2000). Por otra parte, en Guatemala, las organizaciones indígenas adquirieron un perfil maya a mediados de los 80's. Sin embargo, durante los 70, la década en que el movimiento ecuatoriano indígena se consolidaba, organizaciones como la CUC y el Patinamit defendían intereses indígenas, junto a temas como la lucha de clases y desigualdades laborales. Además, estas organizaciones también estaban compuestas por miembros 'ladinos'<sup>17</sup>. Se puede argumentar que la afinidad ideológica más fuerte del movimiento indígena ecuatoriano contribuyó a su poder para negociar con el gobierno gracias a la claridad y cohesión de sus demandas (Oberschall, 1997).

Mientras que esta última es una característica que posiblemente explica el nivel diferente de influencia de las organizaciones indígenas en la formulación de políticas de EIB, las limitaciones institucionales también deben tomarse en cuenta. La rigidez gubernamental hacia las demandas indígenas en Guatemala tuvo un rol limitante significativo e inhibió que el movimiento maya pudiese desarrollarse durante los años 70 y a inicios de los 80. La represión en contra del activismo político indígena comenzó en 1978 con la respuesta violenta del ejército contra la protesta de la CUC. Además, la matanza de la mayoría de los alcaldes indígenas en 1982 y el ataque sistemático contra los Mayas Ixil durante la dictadura de Ríos Montt, debilitó la capacidad maya de liderar

---

<sup>17</sup> Grupo dominante de la población de ascendencia española.

democráticamente. Esto también demuestra que las fuerzas armadas no estaban dispuestas a cooperar con la población maya.

Por ende, el hecho que la EIB en Guatemala se desarrolló principalmente por iniciativa del gobierno y por influencias internacionales, con una participación limitada de actores mayas entre 1980 y 1984, no sólo se explica por una menor cohesión ideológica o poder de influencia maya, sino que, principalmente, por las limitaciones que las instituciones militares impusieron sobre el movimiento. Cuando terminó la dictadura en 1982, Mejía Vítores otorgó mayor libertad política al movimiento maya. Sin embargo, hay quienes argumentan que esto no significó un paro inmediato del trato violento que se daba a la población indígena, y que el cambio se debió a presiones de organizaciones internacionales (Smith y Moors, 1994; Hornberger, 1997). Sin embargo, desde 1984, el movimiento maya se recuperó y progresó en la esfera de políticas públicas al lograr el reconocimiento legal de las lenguas mayas. La creación de la ALMG en 1990 dio una base más firme desde donde se pudieron transmitir las demandas mayas. La ALMG presionó al gobierno para que reconozca que la educación guatemalteca toma lugar en un ambiente multilingüe, multiétnico, y pluricultural (Helmberger, 2006).

Estos hechos ejemplifican la relación dialéctica que existe entre agencia y estructuras, en las que actores influyen a instituciones, así como instituciones facilitan o inhiben la agencia de actores (Marsh y Smith, 2000). Se hace evidente que no solamente el tipo de organización indígena es un factor importante que facilita la habilidad de dichos actores de influenciar políticas de EIB, sino que la receptividad de las estructuras gubernamentales hacia sus demandas también es un factor determinante. El análisis de las instituciones militares de Ecuador y Guatemala no sólo demuestra que Guatemala vivió un régimen militar que se mantuvo en el poder durante seis años más que en Ecuador, sino también que tenía una posición en contra de la participación política indígena, que se caracterizó por acciones represivas y violentas. En contraste, en Ecuador la evidencia demuestra que el último gobierno militar tenía intenciones claras de reducir la desigualdad que principalmente afectaba a los pueblos indígenas y tomó acciones políticas para hacerlo.

Por lo tanto, un elemento importante que favorece la influencia política de las organizaciones indígenas es su habilidad de expresar sus demandas clara y libremente. Esto está ligado a la calidad de la democracia (Higley y Gunther, 1992). De acuerdo con la teoría de 'trayectorias dependientes' el tipo de régimen militar de cada país afecta su habilidad de entrar a una democracia (Pierson, 2000). Desde 1980, Ecuador tuvo elecciones democráticas y, durante el periodo de análisis (1978-1997), tuvo presidencias estables. Esto probablemente fue facilitado por las intenciones del último triunvirato militar de restaurar un sistema democrático. Esto desató un camino de

*'increasing returns'*<sup>18</sup> con la disposición gubernamental de escuchar a las demandas indígenas. Aun así, las acciones de los gobiernos de izquierda de Róldos Aguilera (1980) y de Borja Cevallos (1988) facilitaron la continuidad de esta trayectoria. En Guatemala, tras salir del régimen militar, hubo un intento de golpe de estado por Serrano Elías en 1993. Esto evidencia la fragilidad de la aún joven democracia guatemalteca (Levitt, 2006). A pesar que tras entrar a la democracia se permitió mayor libertad de expresión al movimiento maya, hay evidencia que demuestra la resistencia del gobierno hacia sus propuestas<sup>19</sup>. Una posible explicación es que a pesar de que Guatemala entró a un sistema democrático, las estructuras militares rígidas pasadas y los agentes del gobierno que quedaron fueron capaces de resistir una total transformación institucional (Mahoney, 2001).

El análisis también encontró evidencia que respalda investigaciones anteriores. Se encontró que gobiernos de izquierda tienden a hacer reformas políticas para reducir la desigualdad social más que gobiernos de derecha, así como también gobiernos izquierdistas tienden a realizar reformas más radicales (Huber et al., 2006; Mares y Carnes, 2009). Ecuador tuvo más gobiernos de izquierda que Guatemala y se observa que adoptó un modelo de 'enriquecimiento', el cual tiene mayor potencial para reducir la desigualdad social que un modelo de 'bilingüismo de transición' (López, 2009). Asimismo, cambiar de un modelo de EIB de 'asimilación' hacia uno de 'enriquecimiento' representa un cambio más radical que de un modelo de 'asimilación' hacia uno de 'bilingüismo de transición' (Hornberger, 1997).

Tras analizar las redes políticas de EIB en Ecuador y Guatemala se puede concluir que, en efecto la 'organización indígena' incidió en la formulación de las políticas de EIB en ambos países. En segundo lugar, en relación con cómo es que la organización indígena incidió en dicha formulación, se encontró que ésta tuvo una mayor influencia en Ecuador que en Guatemala. En Ecuador se perfiló con un grado mayor a lo largo de líneas étnicas. Al hacer esto en un momento inicial del desarrollo de las políticas de EIB, el movimiento indígena consolidó su fuerza política más que sus pares mayas. En tercer lugar, tanto las características institucionales como los regímenes militares pasados y la orientación política de los gobiernos democráticos también afectaron el desarrollo de la EIB. En Ecuador estas características fueron favorables para una mayor influencia de la organización indígena sobre la definición de políticas de EIB, mientras que en Guatemala estas características fueron limitantes.

En definitiva, es posible concluir que los casos de Ecuador y Guatemala ejemplifican la relación dialéctica que existe entre agencia y estructura, y apoya la teoría de procesos dependientes. En el caso del desarrollo de programas de EIB resulta central el análisis de las redes políticas y cómo los movimientos indígenas son capaces de articular y

---

<sup>18</sup> Éste término se refiere a entrar a una trayectoria positiva en la cual con cada paso se fortalece la decisión pasada y se va haciendo cada vez más difícil de cambiar de trayectoria o dirección.

<sup>19</sup> Esto es, críticas hacia el alfabeto unificado de la ALMG o la falta de coordinación con la COPARE y CCRE en 1996.

unificar sus demandas. De esta manera, este estudio espera haber contribuido a nuestro conocimiento sobre los mecanismos presentes en la formulación de políticas sociales educativas en países en desarrollo.

## Bibliografía

- Acción Ecológica. (28 de mayo de 2010). *A los 20 años del levantamiento indígena*. Recuperado el 25 de julio de 2015, de Acción Ecológica: <http://www.accionecologica.org/editoriales/1232-a-los-20-anos-del-levantamiento-indigena>
- Althoff, A. (2014). *Divided by faith and ethnicity: Religious pluralism and the problem of race in Guatemala* (Vol. 62). Berlín: Walter de Gruyter.
- Ames, P. (2012). Language, culture and identity in the transition to primary school: Challenges to indigenous children's rights to education in Peru. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 454-462.
- Arias, C. (2006). Ascenso y crisis del movimiento indígena ecuatoriano: 1990-2006. *Investigaciones Sociales*, 10(17), 217-234.
- Baker, C. (2001). *Foundations of bilingual education and bilingualism*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Banco Mundial. (18 de mayo de 2005). *Indigenous peoples, poverty and human developmen in Latin America: 1994-2004*. Obtenido de The World Bank: <http://go.worldbank.org/IY5XAU9800>
- Banco Mundial. (2015). World Bank Open Database. Obtenido de <http://data.worldbank.org/>
- Bastos, S., & Camus, M. (2003). *Entre el mecapal y el cielo: Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Becker, M. (2010). *Pachakutik: Indigenous movements and electoral politics in Ecuador*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Becker, M., & Clark, A. K. (2007). *Highland Indians and the State in modern Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bendel, P., & Krennerich, M. (2005). Guatemala. En N. Dieter (Ed.), *Elections in the Americas, A data handbook: Vol. I North America, Central America, and the Caribbean* (págs. 317-352). Oxford: Oxford University Press.
- Benson, C. (2004). The importance of mother tongue-based schooling for educational quality. En UNESCO (Ed.), *EFA Global Monitoring Report 2005. Background paper prepared for the Education for All Global Monitorin Report 2005*. (págs. 1-25). Estocolmo: UNESCO.

- Bertranou, F., & Durán, O. (2005). Social protection in Latin America: The challenges of heterogeneity. *International Social Security Review*, 58(2-3), 3-13.
- Camilleri, C. (1992). From multicultural to intercultural: How to move from one to the other. En J. Lynch, C. Modgil, & S. Modgil (Edits.), *Education for cultural diversity. Convergence and divergence*. (Vol. 1, págs. 141-151). Londres: The Falmer Press.
- CEH. (1 de marzo de 1999). Press conference by members of Guatemalan Historical Clarification Commission. Obtenido de <http://www.un.org/press/en/1999/19990301.guate.brf.html>
- Chiodi, F., & Bahamondes, M. (2001). *Una escuela. Diferentes culturas*. Santiago: LOM.
- CIDCM. (2010). *Chronology for Indigenous Highland Peoples in Ecuador*. Recuperado el 9 de agosto de 2015, de Centre for International Development and Conflict Management: <http://www.cidcm.umd.edu/mar/chronology.asp?groupId=13002>
- CNEM. (s.f.). *Antecedentes y Concepto de Educación*. Recuperado el 1 de agosto de 2015, de Consejo Nacional de Educación Maya: [http://cnem.org/?page\\_id=377](http://cnem.org/?page_id=377)
- Cojtí Cuxil, D. (2002). Educational reform in Guatemala: Lessons from negotiations between indigenous civil society and the state. En R. Sieder (Ed.), *Multiculturalism in Latin America indigenous rights, diversity, and democracy* (págs. 103-128). Londres: Palgrave Macmillan.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Conahan, C. (2012). Prosecuting Presidents: The politics within Ecuador's corruption cases. *Journal of Latin American Studies*, 44(4), 649-678.
- Cortina, R. (2013). *The education of indigenous citizens in Latin America*. Bristol: Multilingual Matters.
- Coulby, D. (2006). Intercultural education: theory and practice. *Intercultural Education*, 17(3), 245-257.
- Crónica. (1987). The first congress of Mayan languages of Guatemala. En J. A. Fishman (Ed.), *The earliest stage of language planning: The "first congress" phenomenon*. Berlín: Walter de Gruyter.
- Cummins, J. (2000). *Language, power and pedagogy. Bilingual children in the crossfire*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Danbolt Drange, L. (2011). Intercultural education in the multicultural and multilingual Bolivian context. *Intercultural Education*, 22(1), 29-42.

- De Janvry, A., & Sadoulet, E. (junio de 2002). Land reforms in Latin America: Ten lessons toward a contemporary agenda. *World Bank's Latin American Land Policy Workshop, 14*.
- De Vaus, D. A. (2001). *Research design in social research*. Londres: SAGE Publications.
- Ecuador Const. pt.1 art. I, §1 (derogado 1978).
- Ecuador Const. pt.2, art. XXVII, §5 (derogado 1983).
- Ecuador Decreto-Ley No.150-92 (abril 15, 1992).
- Ecuador Orden Ejecutiva No.203-88 (noviembre 9, 1988).
- Ecuador Acuerdo Ministerial No.000529 (enero 12, 1982).
- Ecuador Acuerdo Ministerial No.0112 (agosto 31, 1993).
- Ecuador Registro Oficial No.880 (marzo 27, 1979).
- Ecuador Registro Oficial No.66 (noviembre 9, 1988).
- Ecuador Registro Oficial No.818 (abril 20, 1992).
- Ecuador Registro Oficial No.278 (septiembre 15, 1993).
- EcuamisionTV. (12 de diciembre de 2013). Levantamiento de Indígenas en 1990, Pachakutik. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=MDkaUTqm2SQ>
- El País. (23 de noviembre de 1978). El triunvirato militar ecuatoriano manipula las leyes. *El País*. Obtenido de [http://elpais.com/diario/1978/11/23/internacional/280623617\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/11/23/internacional/280623617_850215.html)
- England, N. C. (2002). Maya linguists, linguistics, and the politics of identity. *Proceedings of the Tenth Annual Symposium about Language and Society, 45*, págs. 33-45. Austin.
- Falla, R. (1978). El movimiento indígena. *Estudios Centroamericanos, 33*, 437-461.
- FIDH. (2013). *Genocidio en Guatemala: Ríos Montt culpable*. Federación Internacional de Derechos Humanos. Obtenido de [https://www.fidh.org/IMG/pdf/informe\\_guatemala613esp2013.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/informe_guatemala613esp2013.pdf)
- Fisas, V. (2010). Procesos de paz comparados. *Quaderns de Construcció de Pau, 14*, 8-12.

- Fischer, E. F. (1996). Induced culture change as a strategy for socioeconomic development: The pan-Maya movement in Guatemala. *Maya Cultural Activism in Guatemala*, 51-73.
- Fischer, E. F. (1999). El cambio cultural inducido como una estrategia para el desarrollo socioeconómico: El movimiento Maya en Guatemala. En E. F. Fischer, & R. McKenna Brown (Edits.), *Rujotaiyixik ri Maya' B'anob'al. Activismo Cultural Maya*. (págs. 83-110). Guatemala: Cholsamaj.
- Fishman, J. A. (Ed.). (1993). *The earliest stage of language planning: The "first congress" phenomenon*. (Vol. 65). Berlín: Walter de Gruyter.
- Frye, I. (2006). *Extending social security to developing countries: Particular emphasis on healthcare and informal economy workers*. Obtenido de Global Union Research Network [GURN]: <http://www.gurn.info/en/discussion-papers/healthcare05.pdf>
- Galston, W. A. (2006). Political feasibility: Interests and power. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Edits.), *The Oxford handbook of public policy* (págs. 543-556). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Grandin, G. (2000). *The blood of Guatemala: A history of race and nation*. Durham: Duke University Press.
- Griffiths, T. (2004). *Indigenous peoples, land tenures and land policy in Latin America*. Obtenido de FAO Corporate Document Repository: <http://www.fao.org/docrep/007/y5407t/y5407t0a.htm>
- Guatemala Const. pt.2 art. LVIII, § 2 (derogado 1985).
- Guatemala Const. pt.2 art. LXXVI, § 4 (derogado 1985).
- Guatemala Const. pt.3 art. CXLIII, § 1 (derogado 1985).
- Guatemala Decreto-Ley No.43-86 (agosto 5, 1985).
- Guatemala Decreto-Ley No.65-90 (noviembre 15, 1990).
- Guatemala Orden Ejecutiva No.1093-84 (diciembre 20, 1984).
- Guatemala Orden Ejecutiva No.1046-87 (noviembre 23, 1987).
- Guatemala Orden Ejecutiva No.726-95 (diciembre 21, 1995).
- Guatemala Acuerdo Ministerial No. 997 (julio 10, 1985).
- Gutiérrez, F. (2004). Democracia, economía y conflicto en Ecuador. *Análisis Político*, 50, 72-85.

- Haggard, S., & Kaufman, R. R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Hale, C. R. (1997). Cultural politics of identity in Latin America. *Annual Review of Anthropology*, 26, 567-590.
- Hall, G., & Patrinos, H. A. (Edits.). (2006). *Indigenous peoples, poverty, and human development in Latin America: 1994-2004*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hornberger, N. H. (Ed.). (1997). *Indigenous literacies in the Americas: Language planning from the bottom up*. Berlín: Walter de Gruyter.
- Hornberger, N. H. (1998). Language policy, language education, language rights: Indigenous, immigrant and international perspectives. *Language in Society*, 27(4), 439-458.
- Huber, E., Pribble, J., Nielsen, F., & Stephens, J. (2006). Politics and inequality in Latin America and the Caribbean. *American Sociological Review*, 71, 943-963.
- Hudson, J., & Lowe, S. (2009). *Understanding the policy process*. Bristol: Policy Press.
- ILO. (13 de junio de 1996). Guatemala ratifica un convenio por el que se garantizan los derechos de los indígenas. *Reference OIT/96/20*. International Labour Organization. Obtenido de [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS\\_008418/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_008418/lang-es/index.htm)
- INE. (julio de 2003). Características de la población y de los locales de habitación censados. Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/20/jZqeGe1H9WdUDngYXkWt3GIhUUQCukcg.pdf>
- INEC. (2006). *La población indígena del Ecuador: Análisis de estadísticas socio-demográficas*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/7015.pdf?view=1>
- INEC. (2012). El empleo indígena en el Ecuador, una mirada a su situación y estado de ánimo laboral. *Análisis: Revista Coyuntural*, 3, 1-20. Obtenido de <http://www.inec.gob.ec/inec/revistas/e-analisis3.pdf>
- IPNUSAC. (12 de enero de 2015). *Educación Bilingüe Intercultural*. Recuperado el 9 de agosto de 2015, de Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos: <http://ipn.usac.edu.gt/2015/01/educacion-bilingue-intercultural/>
- Isaacs, A. (2003). Los problemas de consolidación democrática en Ecuador. En *Democracia, gobernabilidad y cultura* (págs. 262-286). Quito: FLACSO.

- IWGIA. (2015). *Enlaces con Organizaciones Indígenas e Instituciones de Apoyo*. Recuperado el 25 de julio de 2015, de Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas: <http://www.iwgia.org/sobre-iwgia/enlaces/organizaciones-indigenas-e-instituciones-de-apoyo>
- Jackson, J. E., & Warren, K. B. (Edits.). (2002). *Indigenous movements, self-representation, and the state in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Jiménez Sánchez, A. O. (1998). Mayan languages and the mayan movement in Guatemala. *Latin American Studies Association*. Chicago. Obtenido de <http://lasa.international.pitt.edu/lasa98/jimenezsanchez.pdf>
- Jiménez, M. (abril de 2010). *Ecuador: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)*. Recuperado el 3 de agosto de 2015, de Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca del Amazonas (COICA): <http://www.indigene.de/29.html?&L=2>
- Jonas, S. (1994). *La batalla por Guatemala: Rebeldes, escuadrones de la muerte y poder estadounidense*. Caracas: FLACSO.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). *Public policy analysis*. Bristol: Policy Press.
- Kruijt, D. (2001). Post-war and post-electoral Guatemala: The 'cohabitation'-formula of Portillo and Ríos Montt. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 70, 99-103.
- León, J. (1994). *De campesinos a ciudadanos diferentes: El levantamiento indígena*. Quito: CEDIME, Abya Yala.
- Letisha, E. (1 de julio de 2015). Documental histórico: los discursos en las posesiones presidenciales del Ecuador 1979-1998. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=J1l1dD-FyeM>
- Levitt, B. S. (2006). A desultory defense of democracy: OAS resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter. *Latin American Politics & Society*, 48(3), 93-123.
- Library, W. P. (2015). *Instituto Lingüístico de Verano, Guatemala*. Recuperado el 9 de agosto de 2015, de [http://self.gutenberg.org/articles/instituto\\_linguistico\\_de\\_verano,\\_guatemala#cite\\_note-Worldwide-7](http://self.gutenberg.org/articles/instituto_linguistico_de_verano,_guatemala#cite_note-Worldwide-7)
- López, L. E. (2008). Top-down and bottom-up: Counterpoised visions of bilingual intercultural education in Latin America. En N. H. Hornberger (Ed.), *Can schools save indigenous languages? Policy and practice on four continents* (págs. 42-65). Houndmills; Nueva York: Palgrave Macmillan.

- López, L. E. (2009). Reaching the unreached: indigenous intercultural bilingual education in Latin America. *Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2010*, 1-61. UNESCO.
- Loveman, B. (1994). Protected democracies and military guardianship: Political transitions in Latin America, 1978-1993. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 36(2), 105-189.
- Lucero, J. A. (2008). *Struggles of voice: The politics of indigenous representation in the Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Macas, L. (2000). Diez años del Levantamiento del Inti Raymi de junio de 1990: Un balance provisional. *Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, 2(15). Obtenido de <http://icci.nativeweb.org/boletin/15/macas.html>
- Mahoney, J. (2001). Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 111-141.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (Edits.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Marsh, D., & Smith, M. J. (2000). Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48, 4-21.
- May, S. (1998). Language and education rights for indigenous peoples. *Language Culture and Curriculum*, 11(3), 272-296.
- May, S., & Aikman, S. (2003). Indigenous education: Addressing current issues and developments. *Comparative Education*, 39(2), 139-145.
- McCleary, R. M. (1997). Guatemala's postwar prospects. *Journal of Democracy*, 8(2), 129-143.
- MEC Ecuador & Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe [DNEIB]. (2013a). *Modelo del sistema de Educación Intercultural Bilingüe*. Obtenido de Ministerio de Educación y Cultura: <http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/MOSEIB.pdf>
- MEC Ecuador. (2013b). *Acuerdo 440-13*. Obtenido de Ministerio de Educación y Cultura: [http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/ACUERDO\\_440-131.pdf](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/ACUERDO_440-131.pdf)
- MINEDUC & USAID. (2000). Bilingüismo e interculturalidad ejes de la educación en el nuevo milenio. *Memoria de la Conferencia Nacional de Educación Bilingüe Intercultural*. Guatemala: Improving Education Quality Project, USAID en

- cooperación con DIGEBI. Obtenido de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnack629.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnack629.pdf)
- MINEDUC Guatemala & Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural [DIGEBI]. (2009). *Modelo educativo bilingüe intercultural*. Obtenido de Ministerio de Educación de Guatemala: <http://www.mineduc.gob.gt/digebi/documents/modeloEBI.pdf>
- Muyolema, A. (2015). La CONAIE en el ojo del huracán del correísmo. *Alternativas: Revista de Estudios Culturales Latinoamericanos*(4), 1-18. Obtenido de <http://alternativas.osu.edu/assets/files/Issue4/conversa/muyolema.pdf>
- Oberschall, A. (1997). *Social movements: Ideologies, interests, and identities*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- O'Connor, E. (1997). *Gender, Indian, nation: The contradictions of making Ecuador, 1830-1925*. Tucson: University of Arizona Press.
- Oviedo, A., & Wildemeersch, D. (2008). Intercultural education and curricular diversification: the case of the Ecuadorian Intercultural Bilingual Education Model (MOSEIB). *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 38(4), 455-470.
- Pallares, A. (2007). Contesting membership: Citizenship, pluriculturalism(s), and the contemporary indigenous movement. En A. K. Clarck, & M. Becker (Edits.), *Highland indians and the modern State in Ecuador* (págs. 139-154). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Pérez, O. J. (2015). *Civil-military relations in post-conflict societies: Transforming the role of the military in Central America*. Nueva York: Routledge.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time*. Princeton: Princeton University Press.
- Poppema, M. (2009). Guatemala, the Peace Accords and education: a post-conflict struggle for equal opportunities, cultural recognition and participation in education. *Globalisation, Societies and Education*, 7(4), 383-408.
- Prensa Libre. (1989). Piden derogar acuerdo: promotores bilingües se oponen a reformas. En J. A. Fishman (Ed.), *The earliest stage of language planning: The "first congress" phenomenon*. Berlín: Walter de Gruyter.
- Preston, D., & Redclift, M. (1980). Agrarian reform and rural change in Ecuador. En D. Preston (Ed.), *Environment, society and rural change in Latin America* (págs. 53-63). Chichester: John Wiley.

- Revista Vistazo. (15 de julio de 1990). Rebelión indígena: Despierta el gigante. *Revista Vistazo*, 550.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. (2008). Policy network analysis. En R. E. Goodin, M. Moran, & M. Rein (Edits.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (págs. 426-443). Oxford: Oxford University Press.
- Roldós Aguilera, J. (10 de agosto de 1979). Mi poder en la Constitución y mi corazón en el pueblo ecuatoriano [Discurso]. *El Comercio*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/discurso-jaime-roldos-constitucion-10deagosto.html>
- Schirmer, J. G. (1998). *The Guatemalan military project: A violence called democracy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Smith, C. A., & Moors, M. M. (Edits.). (1994). *Guatemalan Indians and the State: 1540 to 1988*. Austin: University of Texas Press.
- Tejeda, R. (25 de mayo de 2014). Persistencia de la izquierda y la derecha en Guatemala. Entrevista con Álvaro Velásquez. *Siglo 21*. Recuperado el 23 de julio de 2015, de <http://www.s21.com.gt/nacionales/2014/05/25/persistencia-izquierda-derecha-guatemala>
- Tinajero, G., & Englander, K. (2011). Bilingual-intercultural education for indigenous children: the case of Mexico in an era of globalization and uprisings. *Intercultural Education*, 22(3), 163-178.
- Torres-Rivas, E. (1980). Vida y muerte en Guatemala: Reflexiones sobre la crisis y la violencia política. *Foro Internacional*, 20(4(80)), 549-574.
- Torres-Rivas, E. (2006). Guatemala: Desarrollo, democracia y los acuerdos de paz. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS)*, 3(2), 11-48.
- UN News Centre. (13 de mayo de 2013). *Guatemala: UN rights chief welcomes 'historic' genocide conviction of former military leader*. Obtenido de UN News Service: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44884#.V6VsTbjhDIU>
- UNESCO & SEP [Secretaría de Educación Pública de México]. (2007). Educational Panorama 2007: Achievements and Challenges. Regional Education Indicators Project. *Summit of the Americas*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC.
- UNESCO. (mayo de 2006). *Guatemala. World Data on Education*. Obtenido de International Bureau of Education:

[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/archive/Countries/WDE/2006/LATIN\\_AMERICA\\_and\\_the\\_CARIBBEAN/Guatemala/Guatemala.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Countries/WDE/2006/LATIN_AMERICA_and_the_CARIBBEAN/Guatemala/Guatemala.pdf)

Utitiáj, S. (22 de noviembre de 2005). *Ecuador: 17 Años de minga por lenguas y culturas*. Obtenido de <http://www.ecuarunari.org/22nov05.html>

Valiente Catter, T. (2012). Intercultural bilingual education in Nicaragua: Contextualisation for improving the quality of education. *International Review of Education*, 57(5-6), 721-735.

Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y educación intercultural. *Seminario "Interculturalidad y Educación"* (págs. 9-18). La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello.

Warren, K. B. (1998). *Indigenous movements and their critics: Pan-Maya activism in Guatemala*. Princeton: Princeton University Press.

Wearne, P. (1994). The Maya of Guatemala. *Minority Rights Group International*, 94(3), 1-50.

Wikiguate. (27 de febrero de 2015). *Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala*. Obtenido de Wikiguate, la enciclopedia en línea de Guatemala: <http://wikiguate.com.gt/academia-de-lenguas-mayas-de-guatemala/>

Williamson, G. (2004). ¿Educación multicultural, educación intercultural bilingüe, educación indígena o educación intercultural? *Cuadernos Interculturales*, 2(3), 16-24.

Woodward Jr., R. L. (2012). *Rafael Carrera and the emergence of the Republic of Guatemala, 1821-1871*. Athens: University of Georgia Press.

Yashar, D. J. (1998). Contesting citizenship: Indigenous movements and democracy in Latin America. *Comparative Politics*, 31(1), 23-42.

Yeates, N. (2014). *Understanding global social policy*. Bristol: Policy Press.

Zamsoc, L. (1994). Agrarian protest and the indian movement in the Ecuadorian Highlands. *Latin American Research Review*, 3, 37-68.

Zoco, E. (2006). Legislators' position and party system competition in Central America: A comparative analysis. *Party Politics*, 12(2), 257-280.